



POUR DES ÉCOLES ET DES QUARTIERS EN SANTÉ,
PROJET INTERSECTORIEL DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

ÉVALUATION DE L'INITIATIVE PRAQ ET DE SA PÉRENNITÉ

VILMONT THÉRIAULT
ALLAN GAUDREULT

PRAQ : PARTENAIRES POUR LA REVITALISATION DES ANCIENS QUARTIERS

29 avril 2005

Composition du comité d'évaluation

Julie Bergevin, Coordonnatrice, Partenaires pour la Revitalisation des Anciens Quartiers

Monique Chagnon, Directrice du Service Récréatif et Communautaire

Allan Gaudreault, analyste-conseil, habitation et développement communautaire

Nathalie Leroux, agente de projet, Partenaires pour la Revitalisation des Anciens Quartiers

Catherine Kammer-Mayer, agente de projet, Partenaires pour la Revitalisation des Anciens Quartiers

Serge Poirier, coordonnateur Commission Scolaire Vallée des Tisserands

Vilmont Thériault, expert-conseil en évaluation, doctorant en études urbaines, INRS-UCS

Jean Tremblay, organisateur communautaire, CLSC Seigneurie de Beauharnois

Christian Viens, agent de recherche, Direction de la santé publique, Montérégie

Personnes à contacter pour plus d'information :

- Sur le projet : Julie Bergevin : (450) 370-4387
- Sur l'évaluation : Vilmont Thériault : (450) 446-0619. courriel : Vilmont_Theriac@UCS.INRS.ca

Édition : PRAQ, 2005.

Tables des matières

Résumé	1
Limites méthodologiques	2
La conception du projet	2
Recommandations quant à la conception du projet.....	2
L'implantation du projet	3
Recommandations quant à l'implantation du projet.....	4
Introduction	6
Le contexte du projet	7
Le diagnostic	8
La conception du projet	10
L'intervention	12
Volet soutien communautaire aux écoles et aux familles	12
Les objectifs du plan d'action	13
Volet logement	14
La pérennité du projet PRAQ	17
Les lendemains de PRAQ	17
Les structures sociales favorables à la pérennité	17
Les routines organisationnelles favorables à la pérennité de PRAQ	18
Les supports à la mémoire organisationnelle	18
L'adaptation au contexte.....	21
Les valeurs collectives	22
Les règles	23
Les processus de routinisation des activités de PRAQ	25
Les incitatifs et la reconnaissance des organisations en faveur des acteurs impliqués dans le programme.	26
L'adaptation du programme aux besoins et à l'obligation d'efficacité.	27
L'adéquation des objectifs du projet avec ceux des organisations.	29
La transparence des communications et le partage d'artéfacts culturels.	30
la Stabilisation des ressources allouées au programme.	33
La prise de risques par les organisations en faveur du programme.....	36
Rôle des institutions dans la pérennité de PRAQ	36
la standardisation du programme au moyen de règles et de politiques publiques.....	37
Recommandations et Conclusions	39
La conception du projet	39
Recommandations quant à la conception du projet :	40
L'implantation du projet	40
Recommandations quant à l'implantation du projet :	42
Bibliographie	44
Annexe 1 Organigramme de PRAQ	47
Annexe 2 La problématique logement	48

*Annexe 3 Sommaire de la collaboration de la Direction de la santé publique de la
Montérégie..... 55*

Annexe 4 La liste des personnes interrogées 56

Dans un partenariat communautaire, comme dans un groupe de musiciens de jazz, tous les membres doivent pouvoir jouer avec le thème principal, chaque membre doit pouvoir jouer sa partition en suscitant la participation et les interactions des autres joueurs et ce, en respectant la contribution de chacun¹.

RÉSUMÉ

Dès 1997, des leaders du milieu appuyés par des professionnels du CLSC lancent un processus d'activation communautaire pour mieux comprendre la problématique et intervenir dans trois quartiers défavorisés de Salaberry-de-Valleyfield. Ils débutent par un diagnostic participatif de la situation. Ils intensifient leurs efforts d'animation et de communication pour accroître la prise de conscience et bâtir un consensus sur les problèmes reliés à la santé dans ces trois quartiers. En mai 2000, un partenariat composé d'organisations publiques, parapubliques et communautaires du territoire a été officiellement formé : PRAQ. Tous les intervenants socio-économiques consultés lors du diagnostic rapportent un manque persistant de moyens qui réduit passablement les chances d'intégration des résidents de ces trois quartiers et occasionne de nombreux problèmes sociaux et de santé, de la criminalité, de la consommation de drogues, etc. La qualité déficiente des logements est aussi ressortie comme une préoccupation majeure des résidents et des intervenants. Les locataires de Salaberry-de-Valleyfield sont parmi les plus mal logés du Québec. Les trois quartiers sont sujets à une marginalisation sociale et économique ainsi qu'à des risques environnementaux majeurs.

Dans l'étape suivante de l'activation communautaire, les partenaires ont élaboré un plan d'action, ils ont fourni un financement de base et ont fait une demande de financement à Santé Canada (Fonds pour la santé de la population). PRAQ devient alors une OBNL (organisme à but non lucratif) employant un coordonnateur et deux animateurs. PRAQ se dote de sa propre planification qui comprend la coordination interorganisationnelle du projet.

Quels sont les fondements de la conception de ce projet? L'activation communautaire, une méthode visant le renforcement de la compétence de la communauté (capacity building), a été retenue comme une solution possible aux problèmes de l'exclusion et de la marginalité au sein des populations de ces trois quartiers. Un concept est devenu central dans l'intervention : l'empowerment. L'empowerment communautaire devient une des stratégies majeures d'intervention des services publics et de la délégation de l'État. Un partenariat efficace avec la communauté requiert que celle-ci ait le potentiel voulu ou la capacité pour relever ces défis. Un des moyens qui est ici valorisé par PRAQ pour atteindre ce but est l'appui des structures publiques et parapubliques aux organismes communautaires, aux groupes sociaux et aux individus de ces quartiers, en particulier pour ceux qui sont en position d'infériorité ou de vulnérabilité.

¹ Analogie empruntée à Morse, 2004.

La présente évaluation est centrée sur la pérennité du projet porté par PRAQ. La pérennité devient un objectif stratégique dans un projet de promotion et de protection de la santé basé sur l'activation communautaire. Le projet doit durer assez longtemps pour que les changements poursuivis se produisent au-delà d'une période de latence.

LIMITES MÉTHODOLOGIQUES

L'analyse de la pérennité s'est centrée sur les principaux partenaires de PRAQ tels que proposés par le Comité d'évaluation, soit le CLSC Seigneurie de Beauharnois, le Centre local d'emploi de Valleyfield; la Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands et la ville de Salaberry-de-Valleyfield. Ainsi, un collaborateur important, la Direction de la santé publique de la Montérégie ne fait pas partie de la population à l'étude. Le sommaire de sa contribution apparaît à l'annexe 3.

LA CONCEPTION DU PROJET

Le projet de revitalisation des anciens quartiers de Salaberry-de-Valleyfield fait l'unanimité sur sa raison d'être et sa pertinence. Il poursuit des buts ambitieux, mais légitimes. Il a demandé des efforts importants et de moyenne durée pour sa conception. Ses contours se sont précisés avec l'expérimentation. Comme dans tout projet humain, il est apparu des tensions entre les gens d'action et les gens de réflexion et ce d'autant plus que PRAQ comme organisation enregistrait de multiples problèmes de gestion et d'intervention.

La mission de PRAQ ne fait pas l'unanimité. Pour certains, elle doit se restreindre à la coordination, pour d'autres, elle doit aussi intégrer l'intervention. Doit-elle en plus faire de la revendication alors que ses membres sont souvent les cibles de cette action (organisation ou développement communautaire)? Les chevauchements inévitables, par définition, de la mission de PRAQ avec celles des partenaires demandent à être mieux compris, gérés et instrumentés. Même si le concept d'empowerment individuel est en voie d'être maîtrisé, les bases conceptuelles du projet sont loin d'être comprises et partagées par les partenaires eux-mêmes (et leurs personnels) et par les principaux collaborateurs.

L'initiative symbolisée par PRAQ, malgré sa singularité, reçoit de plus en plus d'appuis institutionnels. Elle est en harmonie avec le PAL (programme d'action local en santé publique), avec «École en santé», avec Villes et Villages en Santé, avec les programmes de la SCHL et de la SHQ, avec le modèle d'intervention de la Fondation Chagnon... PRAQ a été reconnu comme organisme communautaire par l'Agence régionale de la Montérégie.

RECOMMANDATIONS QUANT À LA CONCEPTION DU PROJET

- 1) Dégager clairement les orientations stratégiques de PRAQ après avoir revu avec les partenaires et les collaborateurs, sa vision, sa mission, ses mandats, et établir un plan triennal d'action.

- 2) Réviser les stratégies de communication de PRAQ afin de créer des interfaces auprès des leaders, des partenaires et des collaborateurs pour discuter des principes du projet, les modifier au besoin et augmenter la compréhension commune et l'adhésion.
- 3) Préciser dans la conception même du projet, les contributions attendues et les rôles à jouer par chacun des partenaires compte tenu des missions respectives.
- 4) Sensibiliser les partenaires aux changements organisationnels (ex. les pratiques d'intervention) qui sont demandés par les orientations de PRAQ et aux processus de routinisation qui pourraient les faciliter (ex. interventions du CLSC en milieu scolaire; interventions de la Sûreté du Québec dans les trois quartiers...).
- 5) Demander par l'entremise du CA de PRAQ, à chacun des partenaires d'inclure dans son cycle de planification annuelle les activités du programme PRAQ qui correspondent à sa mission.
- 6) Parfaire la conception (conception multidisciplinaire) des projets spécifiques d'intervention de telle façon qu'ils intègrent la mission des différentes organisations concernées par la problématique et qu'ils emploient des concepts et des moyens d'analyse partagés par les intervenants de plusieurs secteurs
- 7) Intégrer la pérennité dans la conception même du programme de PRAQ.

L'IMPLANTATION DU PROJET

Différents facteurs internes et externes ont rendu l'implantation du programme de PRAQ laborieuse. Les difficultés et les retards de financement, le roulement du personnel, l'inexpérience à l'occasion d'employés, le manque de leadership du CA à certaines périodes, le manque de suivis de la coordination sont autant de facteurs évoqués. La synergie entre le CA et la coordination a fait cruellement défaut.

Par contre, le programme de PRAQ en milieu scolaire, après des débuts hésitants, s'est stabilisé et s'est adapté aux besoins des écoles. Le programme visant les logements, même s'il a tardé à enregistrer des résultats concrets, a établi de solides assises et commence à récolter les fruits de ses efforts. La programmation de quartier s'est avérée être la plus faible même si elle a enregistré de grandes réussites ponctuelles (fêtes de quartier, Camp Bosco...). La collaboration entre PRAQ et les organismes intervenant dans ces quartiers n'est pas parvenue à se structurer : rôles respectifs à définir, sentiment d'être utilisé au lieu d'un travail en équipe, compétition au lieu de collaboration... Le local de quartier semble pouvoir devenir un élément structurant majeur de l'intervention

visant les familles. Il possède une valeur symbolique qui pourrait permettre à plusieurs partenaires de s'impliquer et d'en retirer du sens et de la visibilité.

L'analyse des routines dans les quatre organisations les plus impliquées dans PRAQ démontre tout de même des signes positifs de consolidation du projet. Les organisations tendent à l'insérer dans leur cycle de gestion, à lui attribuer des ressources financières, matérielles et humaines de plus en plus substantielles. Le personnel affecté au programme est le plus souvent permanent. Les valeurs du projet sont de plus en plus partagées par les intervenants. Mais, beaucoup de travail reste à accomplir pour obtenir une routinisation qui soit suffisante pour la pérennité.

Les activités de communication de PRAQ ont été inégales et irrégulières. La population visée et les collaborateurs ont souvent été laissés dans l'ignorance de sa programmation. Il a été suggéré que PRAQ travaille plus étroitement avec les Tables de concertation du territoire pour établir son plan d'action et pour le communiquer. De plus, PRAQ devrait communiquer régulièrement avec la population pour les informer de ses activités et de ses réussites et susciter la participation. Cependant, PRAQ est un partenariat, aussi cette fonction de communication et de relation publique demande d'être soigneusement définie et balisée et tenir compte des tensions entre l'organisation et le développement communautaire, entre l'action et la réflexion.

PRAQ, comme organisme, est toujours en mode survie et en campagne de financement. Ces activités consomment beaucoup de ses énergies et nuisent, selon plusieurs, dont le personnel de PRAQ, à l'établissement de routines internes. Il a lieu de recadrer cette représentation du financement de PRAQ.

RECOMMANDATIONS QUANT À L'IMPLANTATION DU PROJET

- 1) Officialiser la recherche de fonds extérieurs à la communauté pour financer la programmation de PRAQ en l'incluant dans ses mandats et dans ses objectifs annuels.
- 2) Faire de la recherche de financement une activité routinière du fonctionnement de PRAQ (établissement de routines de financement : veille, information du CA, élaboration de projets, montages financiers, rédaction de demandes de financement et de subvention, suivis, remise des rapports d'étape...).
- 3) Faire de la fonction de communication et de relation publique de PRAQ une activité routinière de son fonctionnement et l'inclure dans la planification annuelle.
- 4) Consolider les outils de gestion de PRAQ (suivi des projets, tableaux de bord...).
- 5) Consulter et s'assurer de l'appui des collaborateurs dans l'élaboration de la programmation de PRAQ.

- 6) Consolider la gouvernance de PRAQ pour s'assurer que le conseil d'administration joue pleinement son rôle compte tenu des attentes des partenaires et des autres parties prenantes.
- 7) Intégrer la pérennité dans la planification et l'implantation des projets de PRAQ.
 - Les recommandations sont surtout de nature structurante plutôt qu'opérationnelle. Le défi de PRAQ est d'au minimum de «durer assez longtemps» pour donner des résultats et préserver les investissements réalisés. Son véritable défi est de répondre aux conditions qui le rendraient pérenne. Pour ce faire, le projet doit se structurer en conséquence.

À la lumière des résultats, le projet de PRAQ a toujours le potentiel pour devenir pérenne.

INTRODUCTION

L'évaluation du projet PRAQ porte sur la période d'octobre 2001 à mars 2005. L'évaluation de l'implantation du volet « soutien communautaire aux écoles et aux familles »² et du volet « logement »³ a déjà fait l'objet de publications. Le présent rapport, tout en se souciant de répondre aux attentes de Santé Canada, prend la forme d'une évaluation de la pérennité du projet de promotion et de protection de la santé lancée par PRAQ dans les anciens quartiers de la ville de Salaberry-de-Valleyfield. Il n'ambitionne pas de résumer les évaluations antérieures.

La pérennité devient un objectif stratégique dans un projet de promotion et de protection de la santé basé sur l'activation communautaire. Elle est une condition préalable à l'évaluation des résultats. Elle devient une préoccupation dès l'implantation.

Pour produire des résultats, le programme déployé par PRAQ doit maintenir son effort sur plusieurs années. Les activités doivent se dérouler sur une longue période pour permettre une étude des effets à long terme et pour composer avec une période de latence qui peut varier de 3 à 10 ans entre le début du programme et ses effets sur la santé de la population. L'abandon prématuré du projet, en l'absence de soutien à long terme mènerait à une perte substantielle des investissements financiers et humains des organisations impliquées et pourrait provoquer de la désillusion chez les participants et créerait possiblement des obstacles à une mobilisation subséquente de la communauté.

Dans un projet réalisé par plusieurs partenaires comme celui de PRAQ, des structures sociales doivent appuyer et consolider les efforts des leaders. Le projet doit pouvoir continuer même en leur absence ou après leur départ. Deux mécanismes de pérennisation sont fondamentaux : la routinisation organisationnelle et l'institutionnalisation. Leur évaluation permet aux organisations incluses dans le partenariat de faire le point sur leur contribution et d'apporter des ajustements ou des correctifs (organisation apprenante) en fonction d'un développement durable.

L'évaluation de la pérennité du projet d'activation communautaire PRAQ renseigne les différents partenaires sur son degré de routinisation dans chaque organisation participante. Les dimensions de cette routinisation ont été identifiées comme étant l'adaptation au contexte, la mémoire, les valeurs et les règles organisationnelles. L'étude des processus de routinisation vient mettre en évidence les facteurs qui lui ont été favorables et défavorables. La fin prochaine du financement de Santé Canada est une occasion pour les partenaires de se repositionner face au projet PRAQ. L'analyse de l'institutionnalisation du projet PRAQ, en fournissant une information sur l'appui sociétal à ce type d'initiative, constitue un deuxième élément permettant aux organisations partenaires de décider de la continuité de leur engagement et, le cas échéant, de renforcer

² Thériault et Tremblay, 2004.

³ Viens, 2004.

leurs routines organisationnelles. Cette évaluation de la pérennité prépare et permet la suivante : l'évaluation des résultats.

La première partie du document présente la conception du projet en rappelant son contexte, le diagnostic posé, le plan d'action envisagé tant pour le volet « soutien communautaire aux écoles et aux familles » que pour le volet « logement ou habitation ». La deuxième partie comprend les éléments et les processus de pérennité et se termine par le rôle des institutions dans la pérennité de PRAQ. La troisième partie se centre sur les recommandations qui découlent des constats et des analyses de la partie précédente. Une brève conclusion vient clore le document. La bibliographie suit selon la coutume. Les annexes contiennent : un diagramme du projet PRAQ; la problématique plus détaillée du logement; le sommaire de la collaboration de la Direction de la santé publique de la Montérégie, la liste des personnes interviewées.

LE CONTEXTE DU PROJET

Le projet de PRAQ (Partenaires pour la Revitalisation des Anciens Quartiers) se déroule à Salaberry-de-Valleyfield. Cette ville de 40 000 habitants du Sud-ouest québécois, frappée par un processus marqué de désindustrialisation, est caractérisée par une concentration importante de ménages à faible revenu vivant des conditions sociales et économiques défavorables, particulièrement dans trois quartiers : le Quartier Nord, Bellerive Ouest et Sainte-Cécile. Près de 6 000 personnes habitent ces quartiers défavorisés.

Dans ces trois quartiers, un diagnostic basé sur la participation des citoyens et des organisations a été élaboré à compter de 1997. En décembre 1998, trente-trois organisations participant à une assemblée publique décidèrent de rechercher des moyens pour changer de façon durable cette situation de pauvreté. Des entrevues de groupes, au nombre de quatre, ont permis de saisir plus finement les différents aspects des conditions de vie dans ces quartiers. En mai 2000, un partenariat composé des principales organisations du territoire a donné naissance à PRAQ. Il regroupe la Corporation de développement communautaire Beauharnois-Salaberry; le CLSC Seigneurie de Beauharnois; la ville de Salaberry-de-Valleyfield; le Diocèse de Salaberry-de-Valleyfield; le Centre local d'emploi de Valleyfield; le Centre local de développement de Beauharnois-Salaberry; la Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands (CSVV); la Sûreté régionale des Riverains. La Sûreté du Québec a remplacé ce dernier organisme. Ces partenaires se sont dotés d'un plan d'action, ont fourni un financement de base et ont fait une demande de financement à Santé Canada (Fonds pour la santé de la population) qui a été accueillie favorablement. PRAQ devient alors une OBNL (organisme à but non lucratif) employant un coordonnateur et deux animateurs. Dans ce rapport, l'acronyme PRAQ désigne selon le contexte soit l'initiative de développement des trois quartiers, soit l'organisation formelle prenant la forme d'une OBNL.

LE DIAGNOSTIC

Tous les intervenants socio-économiques consultés rapportent un manque persistant de moyens qui réduit passablement les chances d'intégration des résidents de ces quartiers et occasionne de nombreux problèmes sociaux, de la criminalité, de la consommation de drogues, etc.⁴

Les données recueillies⁵ sur les déterminants de la santé illustrent ce profil particulier de la population vivant dans les trois quartiers :

- revenus peu élevés, davantage de familles monoparentales et de personnes seules, etc.;
- les ménages sont d'abord et avant tout des locataires et le revenu moyen de chaque secteur est largement inférieur au revenu moyen campivallensien;
- les coûts des loyers sont souvent trop élevés compte tenu de la capacité de payer des ménages;
- un taux plus élevé de personnes vivant de l'assistance emploi de façon chronique;
- une criminalité plus importante, une vie communautaire déficiente, des situations personnelles difficiles (découragement, manque de confiance, insécurité, difficultés prononcées devant le stress, travail au noir depuis longtemps, alcoolisme, tensions dans les relations conjugales, dettes...);
- une scolarité plus faible que celle de la communauté et de l'ensemble du Québec et un taux de défavorisation plus marqué;
- l'*indice socio-économique de défavorisation*⁶ du Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) est très prononcé pour chacune des écoles des trois quartiers;
- une quasi-absence de services de proximité (pour les quartiers Nord et Ste-Cécile, en particulier) et d'infrastructures de base;
- un manque d'installations récréatives;
- des contraintes physiques négatives (axes routiers et forte densité de circulation automobile, voies ferrées, terrains vacants, plans d'eau non sécurisés, etc.);

⁴ Observations recueillies lors des groupes de discussion, mars 1999.

⁵ Données provenant de Statistique Canada, du MEQ, de la DSC, 1989, du MSSS, 2002, etc. Elles sont fournies sur demande.

⁶ Cet indice est calculé à partir de la proportion des familles avec enfants de moins de 18 ans qui ont un revenu sous le seuil de faible revenu; la proportion de familles monoparentales mères; la proportion de mères ayant moins de 9 ans de scolarité et la proportion de pères n'ayant pas d'emploi.

- une stigmatisation sociale.

La qualité déficiente des *logements* est ressortie comme une préoccupation majeure des résidants et des intervenants :

- les locataires de Salaberry-de-Valleyfield sont parmi les plus mal logés du Québec (insalubrité);
- une proportion importante de logements nécessitant des réparations majeures : 13,2 % dans le Quartier Nord, 10,5 % dans Sainte-Cécile, 11,7 % dans Bellerive Ouest, contre 8,4% pour l'ensemble de Salaberry-de-Valleyfield;
- pour le Quartier Nord, les coûts des rénovations majeures pour 300 adresses civiques étudiées sont évalués à 7 millions \$. Par exemple, 80 % des maisons du Quartier Nord sont construites sur des fondations inadéquates;
- plus de 700 maisons ont des vides sanitaires inadéquats (la plupart en terre battue) occasionnant une présence accrue d'humidité; la qualité de l'air intérieur du logement a une influence reconnue sur la santé de ses occupants⁷;
- les maisons de ces quartiers présentent des risques importants d'incendie (43 % de tous les incendies de 1992 à 2002 survenues sur le territoire municipal);
- le taux de logements vacant dans la ville de Valleyfield est faible (1,5 % en 2003, 0,9 % en 2004⁸), les locataires ont peu d'alternatives;
- les autorités de la ville de Salaberry-de-Valleyfield doivent composer avec des moyens limités en comparaison avec ceux des grandes villes.

Le logement est une ressource fondamentale dans l'organisation des activités de la vie quotidienne des personnes et des familles. Ses caractéristiques vont influencer les relations entre ses occupants, leurs possibilités d'activité, leurs performances (ex. la disponibilité d'un lieu d'étude adéquat pour un élève). Le logement représente l'espace physique privé d'une personne et contribue fortement à la définition de son identité et à son inclusion sociale.

Les trois quartiers anciens sont sujets à une marginalisation sociale et économique ainsi qu'à des risques environnementaux majeurs.

⁷ Lajoie, 1996; D'Halewyn et al., 2002.

⁸ Ville de Valleyfield, 2004.

LA CONCEPTION DU PROJET

Un partenariat comme celui en action à Salaberry-de-Valleyfield repose sur deux postulats. Le premier : les différents partenaires vont contribuer par une pluralité d'approches, d'expertises et de ressources, à une meilleure compréhension des problèmes sociosanitaires qui confrontent les personnes dans ces quartiers. Le second : ces partenaires, en misant sur cette pluralité vont s'engager dans le développement de solutions adaptées aux problèmes identifiés⁹. Ces postulats ont-ils été remis en question par les partenaires de PRAQ? La question reviendra dans la conclusion du rapport.

Le processus communautaire ciblé par l'initiative de promotion de la santé de PRAQ est l'activation communautaire, une méthode de développement visant le renforcement de la compétence de la communauté (capacity building). Ce processus comprend plusieurs étapes : des efforts de diagnostic, d'animation et de communication pour accroître la prise de conscience et bâtir un consensus sur les problèmes reliés à la santé dans ces trois quartiers; l'élaboration d'une planification par PRAQ et par chacun des partenaires visant leur propre organisation et aussi la coordination interorganisationnelle du projet; une recherche de ressources venant des partenaires et de l'externe (Santé Canada, Régie régionale de la santé et services sociaux...); l'allocation de ces ressources aux activités; la participation des citoyens dans le processus et la gestion de la pérennité¹⁰.

En termes opérationnels, l'activation communautaire signifie pour PRAQ et pour chacun de ses partenaires : une planification organisationnelle qui intègre les actions prévues dans les activités routinières de chaque organisation; la coordination interorganisationnelle demandée par la mise en place des activités de PRAQ; et enfin, une production performante d'activités (intérêt, pertinence et quantité) dans le cadre du projet¹¹.

L'activation communautaire ou le recours à la communauté a été retenu comme une solution possible aux problèmes de l'exclusion et de la marginalité au sein des populations de ces trois quartiers. Un concept est devenu central dans l'intervention : l'empowerment. L'empowerment communautaire devient une des stratégies majeures d'intervention des services publics et de la délégation de l'État. Un partenariat efficace avec la communauté requiert que celle-ci ait le potentiel voulu ou la capacité pour relever ces défis. Un des moyens qui est ici valorisé par PRAQ pour atteindre ce but est l'appui des structures publiques et parapubliques aux organismes communautaires, aux groupes sociaux et aux individus de ces quartiers, en particulier pour ceux qui sont en position d'infériorité ou de vulnérabilité.

⁹ Schulz et al., 2003 : 250.

¹⁰ Wickizer et al., 1993 : 561-562.

¹¹ Wickizer et al., 1993 : 561-562.

L'efficacité dans le recours à la communauté est fonction de la capacité de celle-ci. Elle dépend des ressources et du développement des compétences personnelles de ses membres (empowerment individuel), de ses organisations (l'empowerment organisationnel), des collectivités (l'empowerment communautaire).

L'empowerment individuel comprend le sens du contrôle sur sa propre vie et la capacité de prendre des décisions (autodétermination), ainsi que le développement de compétences personnelles. Ce type d'empowerment est intimement lié aux deux autres. L'empowerment organisationnel repose, dans sa dimension interne, sur le partage des informations entre ses membres, sur la possibilité pour ceux-ci de participer à la prise de décision et sur le degré d'efficacité de l'organisation dans la réalisation de sa mission. Dans sa dimension externe, elle privilégie l'influence sur son environnement, dont son habileté à affecter la répartition des ressources économiques et sociales dans la communauté selon ses valeurs, ses principes et ses choix¹².

Par l'empowerment communautaire, les individus et les groupes ou associations utilisent collectivement leurs habiletés et leurs ressources pour répondre à leurs besoins respectifs. Dans une telle communauté, les citoyens ont la possibilité de participer activement dans les processus de prise de décision et dans les interactions entre les individus et les organisations. Par la participation et les interactions, les individus et les organisations se soutiennent mutuellement, résolvent les conflits et acquièrent de l'influence et du contrôle sur la qualité de vie dans leur communauté. Une communauté qui maîtrise l'appropriation (le pouvoir d'agir) a la capacité d'influencer les décisions et les changements relatifs au système social¹³. L'empowerment communautaire apparaît comme un processus par lequel des groupes actifs dans un espace spatial, délimitent et partagent des besoins, poursuivent la détermination de ces derniers et mettent en place des mécanismes pour y répondre. Le recours à la communauté est dynamique¹⁴. Un partenariat de type participatif (place pour les citoyens, leurs représentants, la diversité de la représentation) peut être un de ces mécanismes.

PRAQ est vu comme une organisation qui cherche par le partenariat et la concertation des ressources organisées du milieu à susciter des initiatives de promotion et de protection de la santé pour trouver et mettre en place des solutions durables aux problématiques vécues par les familles de trois quartiers anciens de Salaberry-de-Valleyfield. Pour ce faire, cette organisation doit avoir des ressources et un degré d'organisation suffisants (la dimension interne de l'empowerment) pour influencer les acteurs importants du milieu, de la région et même (dans une moindre mesure) nationaux pour que leurs décisions et leurs actions soient favorables à sa vision et à ses actions de promotion et de protection de la santé et du bien-être des enfants et des familles (la dimension externe de l'empowerment).

¹² Israel et al., 1994.

¹³ Israel et al., 1994.

¹⁴ Woelk, 1992.

L'INTERVENTION

L'initiative de PRAQ cherche à intervenir sur les facteurs qui conditionnent l'état de santé et de bien-être des jeunes et de leurs parents de ces trois quartiers anciens et à améliorer la qualité de vie dans ces milieux. Par l'amélioration des compétences de la communauté (les capacités actualisées)¹⁵, des organisations et des groupes communautaires, des personnes (élèves, professeurs, parents, résidents...), les obstacles et les menaces à la santé seront réduits et les conditions favorables à la santé, renforcées.

VOLET SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX ÉCOLES ET AUX FAMILLES

Le modèle d'intervention multimodale qui a été adopté par PRAQ s'inspire, pour le volet soutien communautaire aux écoles et aux familles, d'une synthèse d'un relevé de littérature effectué par Hamel, Blanchet et Martin (2001) sur les déterminants de la santé et du bien-être des enfants d'âge scolaire. L'intervention porte sur trois milieux de vie de l'enfant : l'école, la famille et la communauté.

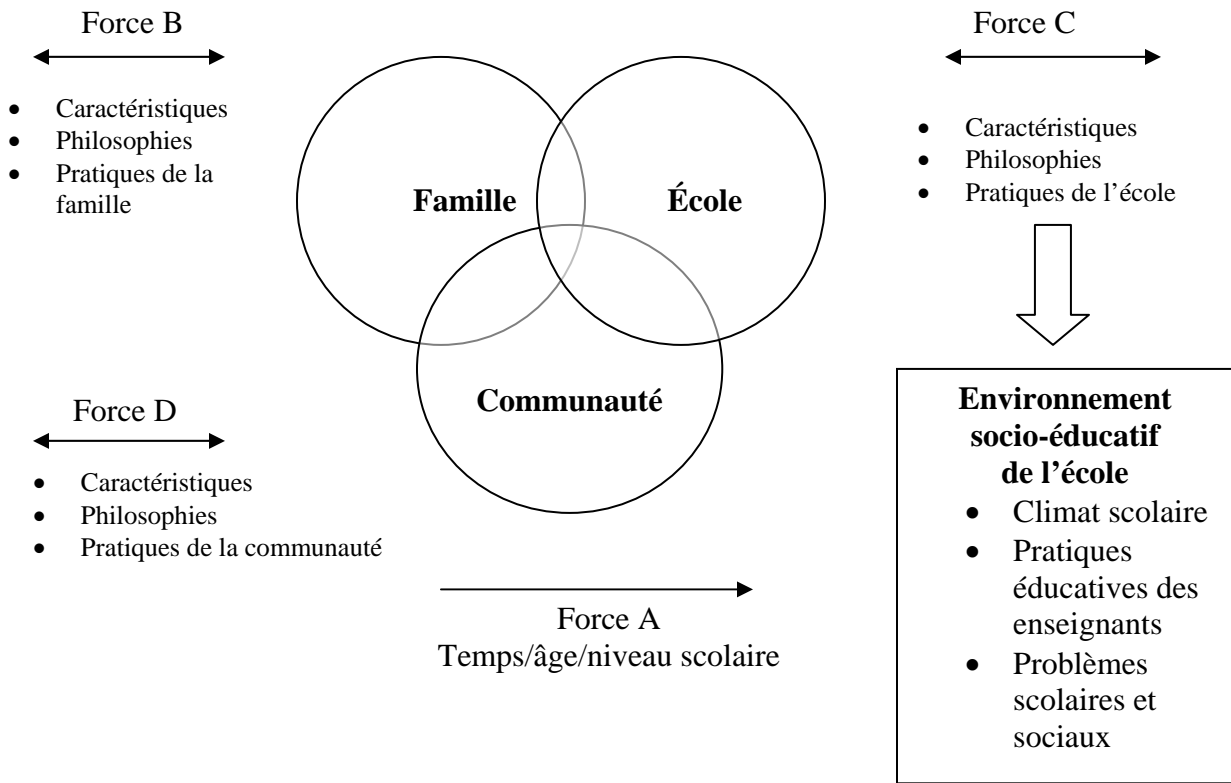
En tenant compte de l'interaction entre les différents écosystèmes que sont la famille, l'école, les pairs et la communauté, les programmes d'intervention multimodale proposent une intervention systémique visant la modification des diverses conditions qui affectent le développement des compétences de l'enfant. Comme l'illustre la *figure 1*, les sphères peuvent se rapprocher ou s'éloigner l'une de l'autre en fonction des caractéristiques, des philosophies et des pratiques des trois milieux. Le degré d'intersection représente le niveau de collaboration entre les trois milieux. Le modèle illustre aussi la continuité dans les interactions entre l'école, la famille et la communauté au fil des ans et des changements dans la collaboration entre ces trois milieux.

Ce modèle confirme ce que le Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire avait déjà identifié comme conditions favorisant la réussite scolaire. Les écoles qui réussissent le mieux misent, entre autres, sur le partenariat entre l'école, la famille et les organismes communautaires.¹⁶ Elles misent sur une approche intégrée et des interventions précoces.

¹⁵ Parker et al., 1999 : 38.

¹⁶ Égide Royer, « *Peut-on prévenir le décrochage scolaire ?* » Conférence prononcée à l'occasion des Séminaires sur la colline offerts conjointement par la Présidence de l'Assemblée nationale et le Conseil québécois de la recherche sociale, mercredi le 27 octobre 1999, Restaurant le Parlementaire, Innovation sociale, bulletin du Conseil québécois de la recherche sociale, volume 7, numéro 1, mars 2000.

Figure 1 Modèle de l'influence partagée en contexte scolaire¹⁷



LES OBJECTIFS DU PLAN D'ACTION

- Instaurer un climat de partenariat qui permet une intervention concertée entre les écoles, le CLSC, la municipalité, les services de police, Justice-Alternative du Suroît et les organismes communautaires dans les trois quartiers ciblés.
- Instaurer un partenariat entre la communauté, l'école et les intervenants de la santé dans le cadre d'un « milieu revitalisé doté d'une école saine ».
- Promouvoir l'écocivisme dans les écoles afin d'augmenter les conduites pacifiques et les habiletés dans la résolution des conflits chez les enfants.

¹⁷ Modèle inspiré de J.L. Epstein, 1995. « School/family/community partnerships. Caring for the children we share », *Phi Delta Kappan*, vol. 76 et de M. Janosz, P. Georges et S. Parent, 1998. « L'environnement socioéducatif à l'école secondaire: un modèle théorique pour guider l'évaluation du milieu », *Revue canadienne de psycho-éducation*, vol. 27, n° 2.

- Développer les habiletés des parents dans leurs compétences de base afin qu'ils soutiennent leurs enfants dans leur réussite scolaire.
- Développer la participation des parents dans l'éducation scolaire de leurs enfants et les rapprocher de l'école.
- Améliorer l'évaluation que se font les individus (jeunes et parents du milieu, intervenants dans le milieu) de leur santé et de leur bien-être, du pouvoir qu'ils ont pour améliorer leur milieu de vie (mesure de l'empowerment comme suite au processus).
- Assurer la pérennité de l'action.

VOLET LOGEMENT¹⁸

La cible actuelle du volet logement est d'améliorer la salubrité et la qualité de l'air intérieur des habitations avec vide sanitaire (HVS) dans les quartiers anciens de Valleyfield, et ainsi contribuer à améliorer la santé de ses occupants. Elle se situe dans une problématique plus vaste du logement dans ces trois quartiers défavorisés. La problématique d'ensemble est présentée à l'annexe 2 accompagnée d'un schéma explicatif.

La qualité de l'air intérieur représente un déterminant de la santé¹⁹. Les agents agresseurs sont chimiques, physiques et biologiques. Certaines sources de contamination peuvent être contrôlées par les comportements des occupants (douches, lessives et séchages du linge, cuisson, entreposage...) et ou par la rénovation du logement (fuites de la tuyauterie et refoulements, infiltration d'eau, isolation, coupe-vapeur, condensation et manque de ventilation...). Les vides sanitaires et les caves en terre battue peuvent être des sources de contamination de l'air. S'ils sont mal conçus, mal ventilés, encombrés et mal entretenus, l'humidité relative peut y devenir élevée. Elle entraîne une dégradation de la qualité de l'air intérieur par la décomposition accélérée des composantes matérielles de l'habitation par l'action des acariens, des bactéries et des champignons (dont les moisissures), autant d'agents pathogènes pour la santé des résidents²⁰.

Les objectifs spécifiques pour atteindre cette cible se déclinent comme suit²¹ :

- Identifier les bâtiments prioritaires avec vide sanitaire devant faire l'objet d'interventions.

¹⁸ Pour une présentation plus complète voir l'annexe 1.

¹⁹ Lajoie, 1996.

²⁰ SCHL, 1998; D'Halewyn et al., 2002.

²¹ Source : adapté de Viens, 2004.

- Susciter et soutenir la participation des propriétaires, des locataires et des intervenants locaux dans l'ensemble du projet.
- Identifier et implanter les solutions techniques de moindre coût permettant de corriger les problèmes d'humidité et autres problèmes de salubrité associés à ces bâtiments.
- Identifier et effectuer les demandes de financement pour les travaux de correction, en priorité pour les plus démunis.
- Organiser un réseau d'entraide afin de supporter les propriétaires dans la rénovation de leur habitation.
- Amener les occupants à contribuer par leur comportement à maintenir la salubrité et la qualité de l'air intérieur des logements.
- Offrir des services sociaux et de santé adaptés aux besoins spécifiques des personnes vivant des problèmes associés à la salubrité et à la qualité de l'air intérieur du logement.
- Implanter des mesures permettant de limiter les impacts négatifs des rénovations sur l'accessibilité au logement.
- Faire des recommandations aux autorités concernées quant à l'état général du parc de logements et à l'environnement général du quartier (liens avec projets Villes et Villages en Santé).

Le plan d'action se déroule en six étapes. La première étape vérifie la faisabilité du projet (sa diffusion dans la communauté; sa réceptivité auprès des propriétaires et des locataires; la mise sur pied d'un réseau local d'entraide technique et économique; l'identification de sources potentielles de financement public).

La deuxième étape est la préparation des inspections (identification des 50 habitations avec vide sanitaire à inspecter, planification des inspections, répertoire des divers types de solutions techniques (avantages/coûts); choix des stratégies efficaces de changement des comportements).

L'inspection est l'étape suivante. Elle consiste à identifier les problématiques environnementales et comportementales contribuant à la détérioration de la qualité de l'air intérieur des habitations sélectionnées et élaborer des plans d'action personnalisés.

La quatrième étape est de proposer un plan d'action pour chacun des propriétaires et des ménages occupants et de soutenir ces personnes dans son implantation.

La cinquième étape est la réalisation des plans d'action personnalisés et la sixième, le suivi ou le renforcement dont la diffusion des succès.

Les conditions d'habitation de trois quartiers situés au centre de Salaberry-de-Valleyfield ont amené les acteurs du milieu à conjuguer leurs efforts à compter de l'an 2000 afin d'améliorer la salubrité des logements. Cette tentative de mobiliser l'ensemble de la communauté autour de projets concrets poursuit une prise en charge par les propriétaires, les locataires et la communauté immédiate des questions de la salubrité des logements et de leur sécurité

Cette problématique, mise en évidence par la proportion significative de logements construits avant 1960 et par la proportion importante de logements nécessitant des réparations majeures, est vite apparue comme une porte d'entrée pour agir sur d'autres aspects névralgiques du logement. Ainsi, l'action du « volet logement » ne s'est pas limitée aux conditions reliées aux vides sanitaires, mais a touché l'ensemble du bâtiment et des éléments du contexte qui déterminent les conditions d'habitation. Les investigations ont ciblé la structure de l'habitation de même que les comportements des occupants du logement en lien avec la salubrité et la sécurité. PRAQ a documenté les autres aspects caractérisant les conditions d'habitation (incendies, rareté des logements abordables, etc.). Les éléments de la problématique interpellent l'ensemble des acteurs qui peuvent mettre en place des solutions adaptées aux réalités diagnostiquées et partagées.

LA PÉRENNITÉ DU PROJET PRAQ

LES LENDEMAINS DE PRAQ

Quels seront les lendemains du projet PRAQ après la fin de la subvention de Santé Canada? La pérennité devient un objectif stratégique dans un projet de promotion et de protection de la santé basé sur l'activation communautaire²². Pour donner des résultats, le projet de PRAQ doit maintenir son effort sur plusieurs années. Les activités doivent se dérouler sur une longue période pour permettre une étude des effets à long terme²³. Les résultats ne sont pas immédiats. Il faut composer, pour ce type de projet, avec une période de latence qui peut varier de 3 à 10 ans entre le début du programme et ses effets sur la santé de la population²⁴. L'abandon prématuré du projet PRAQ dû à une absence de soutien à long terme mènerait à une perte substantielle des investissements financiers et humains des organisations impliquées. De plus, l'arrêt de ce programme centré sur la mobilisation de la communauté pourrait provoquer de la désillusion chez les participants et créerait possiblement des obstacles à une mobilisation subséquente de la communauté de Salaberry-de-Valleyfield²⁵.

La longévité renseigne peu sur la pérennité d'un programme. Qu'est-ce qui empêcherait un programme ayant duré plusieurs années de disparaître à court terme? Cependant, la pérennité de PRAQ n'est pas une fin en soi. Ce projet, pour prétendre à la pérennité, doit rencontrer certaines exigences. Il répond aux besoins de la population des trois quartiers et aussi à certains besoins des organisations participantes²⁶. Cette réponse devrait être plus efficace et efficiente que celles déjà fournies par les programmes existants et non coordonnés. La réponse est perçue par les acteurs du milieu comme légitime et supérieure aux solutions antécédentes. Ce projet est porté par des organisations participantes qui l'intègrent dans leur fonctionnement. Les institutions viennent le renforcer (les normes et les standards institutionnels)²⁷.

LES STRUCTURES SOCIALES FAVORABLES À LA PÉRENNITÉ

Deux structures sociales contribuent à la pérennité d'un projet de promotion et de protection de la santé basé sur l'activation communautaire : les routines et l'institutionnalisation. Ce projet communautaire, pour réussir, doit exercer son influence sur les organisations participantes (la dimension externe de l'empowerment de PRAQ

²² Johnson et al., 2004.

²³ Backer, T. E., 2000 ; Manfredi et al., 2001 ; Puska et al., 1996; Steckler et Goodman, 1989.

²⁴ Roussos et Fawcett, 2000.

²⁵ Steckler et Goodman, 1989; Rissel et al., 1995; Shediak-Rizkallah et Bone, 1998.

²⁶ Johnson et al., 2004.

²⁷ Pluye et al., 2004a.

comme organisation). La coalition s'est dotée sa propre organisation (une OBNL), mais peu importe, elle doit pouvoir compter sur les ressources et transférer des responsabilités vers des organisations sur lesquelles la communauté n'avait pas ou peu de pouvoir antérieurement (empowerment organisationnel et empowerment communautaire)²⁸. Ce transfert est accompagné par l'adoption de nouvelles routines. Les routines sont l'outil organisationnel le plus puissant de pérennité. Le programme doit aussi survivre à ses promoteurs et à des financements ad hoc. Il doit en plus trouver des appuis plus larges, plus sociétaux. L'institutionnalisation est la seconde structure sociale qui va à la fois renforcer les routines organisationnelles et fournir des standards favorables à la pérennité du programme²⁹.

LES ROUTINES ORGANISATIONNELLES FAVORABLES À LA PÉRENNITÉ DE PRAQ

Pour changer la situation, la coalition regroupée dans PRAQ s'est dotée d'un plan d'action. Il peut être assimilé à un programme, ce dernier étant une série d'activités permettant d'atteindre des objectifs. Les objectifs de PRAQ traduisent concrètement ses orientations et ils sont actualisés par les activités réalisées par PRAQ, comme organisation, par ses organisations membres et ses collaborateurs. Le programme de PRAQ sera davantage pérenne quand ses activités seront devenues des routines dans l'ensemble des organisations appartenant à la coalition.

Une routine consiste en des actions procédurales collectives qui ont une tendance naturelle à être perpétuées³⁰. L'organisation attribue des ressources à ces routines et les employés en viennent à les exécuter sans se poser de questions. Elles sont acceptées comme allant de soi. Les routines organisationnelles se démarquent par quatre caractéristiques : la mémoire, l'adaptation, les valeurs et les règles³¹.

Pour étudier les routines, un questionnaire semi dirigé³² a été administré en entrevue auprès de dirigeants, de cadres et d'intervenants clés des organisations de la coalition et de PRAQ (annexe 4). Il comprend 15 questions au total réparties en quatre séries reprenant les quatre caractéristiques des routines. Un «focus group» auprès de six propriétaires d'habitation est venu compléter l'information.

LES SUPPORTS À LA MÉMOIRE ORGANISATIONNELLE

Les routines sont mémorisées par les organisations. La mémoire organisationnelle se constitue par des interprétations partagées d'expériences passées qui sont conservées pour

²⁸ Israel et al., 1994.

²⁹ Pluye et al., 2004a.

³⁰ Cyert et March, 1970.

³¹ Pluye et al., 2004b : 490.

³² Développé par Pluye et al., 2004b : 493 et adapté en partie des travaux de Goodman et al., 1993.

être appliquées dans les activités actuelles. Cette mémoire demande, enfin de se perpétuer, des ressources humaines, matérielles et financières stables³³. Quatre questions portent sur la mémorisation : soit l'existence d'un budget suffisant et permanent pour supporter les activités; la permanence des ressources humaines; la permanence des ressources matérielles (locaux, équipements, documentations); enfin, l'effort fait par l'organisation dans ce projet à même ses ressources permanentes.

Les entrevues dégagent plusieurs constats. Quatre organisations se sont le plus impliquées par leurs ressources dans le projet PRAQ, soit le CLE de Valleyfield, la Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands, le CLSC de la Seigneurie de Beauharnois et la ville de Salaberry-de-Valleyfield. La contribution du CLE se caractérise par une injection sur une base ad hoc de ressources financières (ex. budget de démarrage, budget pour une planification stratégique qui a tourné court) et matérielles (locaux pour des réunions, photocopies, matériel...) pour la réalisation d'activités. Le CLSC et la ville de Salaberry-de-Valleyfield soutiennent le projet matériellement. Le premier a produit et assumé la reproduction des documents sur le diagnostic de la situation, sur les propositions d'actions possibles, sur l'élaboration de demandes de subventions, sur les protocoles d'évaluation.... La Ville fournit sur base annuelle pour environ 7 000 \$ de services matériels et de services de téléphonie. Les écoles mettent, avec enthousiasme à la disposition des activités de PRAQ se déroulant en milieu scolaire, leurs locaux et leurs matériels. La Ville verse une subvention de fonctionnement annuel de 10 000 \$.

La directrice du CLE est membre du C.A. de PRAQ et consacre environ 4 heures par mois à cette fonction. Les ressources humaines du CLSC participent au projet PRAQ de diverses façons. Les ressources attribuées par le CLSC aux programmes du PRAQ sont permanentes. Un intervenant communautaire offre un soutien au projet financé par Santé Canada (développement des deux volets, en termes de conception, de planification et de recherche de financement). Il est aussi impliqué plus spécifiquement dans le volet logement au niveau de la recherche, de la rédaction et de l'animation d'activités. Une secrétaire travaille environ 105 heures par année en appui aux professionnels (préparation de documents, reproduction, convocations, etc.).

Une autre intervenante communautaire est associée au volet « soutien aux écoles et aux familles ». Elle apporte son expertise aux activités de concertation avec les écoles mais aussi aux ressources du milieu et à la fondation Chagnon. Elle fait le lien entre les tables de concertation. En collaboration avec les autres membres du personnel du CLSC (intervenantes sociales et infirmières) affectées aux cinq écoles primaires ciblées, elle conseille la chef des services famille enfance jeunesse du CLSC sur les questions touchant les écoles et les familles.

Sur une base ponctuelle, une infirmière a été associée à l'administration d'un questionnaire portant sur les habitudes de vie de 49 ménages occupant les logements

³³ Stein, 1995, in Pluye et al., 2004b : 490.

faisant l'objet d'une inspection. Elle a aussi pris part à des réunions du comité du « volet logement » en plus de sensibiliser des ménages sur leurs habitudes de vie pouvant affecter la qualité de l'air intérieur. Le CLSC a aussi formé quatre infirmières (avec la collaboration de la DSP) sur la question de la qualité de l'air dans les habitations. L'implication de l'infirmière tend à devenir permanente (sur une base de 80 heures par année), la « qualité de l'air » est une cible du plan d'action local (PAL) en santé publique.

Le chef des services « courants » et le chef des services « famille – enfance – jeunesse » se sont impliqués respectivement en siégeant sur le conseil d'administration de PRAQ et sur le comité conjoint relatif au volet « soutien communautaire aux écoles et aux familles ». Pour les chefs de services, leur implication totalise environ 96 heures par année.

Les écoles consacrent un nombre indéterminé d'heures aux activités de planification, d'encadrement et de suivi. Il s'agit surtout de réunions mensuelles auxquelles assistent les directeurs de chaque école. De plus, un directeur siège comme administrateur du PRAQ, ajoutant une rencontre mensuelle aux activités quotidiennes de liaison.

A la Ville, la responsable du dossier PRAQ, la directrice des services de loisirs et du développement communautaire y consacre environ 20 jours par année. Un inspecteur est affecté au volet logement pour un équivalent de 2 mois de travail par année, et ce sur une période de 3 ans. La Ville octroie des ressources logistiques ponctuelles lors d'événements spéciaux.

Les sommes consacrées au PRAQ par la Ville auront tendance à croître une fois le programme Rénovation Québec confirmé. La Ville pourra alors offrir un local différent et des fonds pour la gestion des programmes qui seront confiés au PRAQ, soit l'équivalent de deux personnes à temps plein par année.

PRAQ, comme organisme, est toujours en mode survie et en campagne de financement. Ces activités consomment beaucoup de ses énergies et nuisent à l'établissement de routines internes. En même temps, n'est-il pas dans le mandat de PRAQ de rechercher intensivement des ressources financières externes à la communauté pour contrebalancer sa pauvreté relative de moyens et favoriser son rattrapage par rapport à des standards nationaux ?

En résumé, quatre partenaires dégagent davantage de ressources pour soutenir les activités reliées au PRAQ et en faire des routines. Le CLE joue son rôle compte tenu de sa mission et de ses mandats. La Ville et le CLSC font les investissements les plus importants en terme de ressources humaines stables et de fourniture de matériel. Le financement. L'effort de la Commission scolaire provient et se cantonne dans un de ses sous-systèmes : les 5 écoles situées dans les trois anciens quartiers.

L'ADAPTATION AU CONTEXTE

Les routines, il va de soi, s'installent avec un plus grand succès et moins de résistance si elles sont adaptées au contexte d'action. La première question de cette catégorie, posée en entrevue, porte directement sur cette adaptation au contexte local; la suivante, sur l'intégration aux routines des rétroactions venant de bilans ou autres moments d'apprentissage; la troisième, sur la conservation d'activités inefficaces, mais populaires.

En général les répondants affirment que PRAQ a mis beaucoup de temps à s'adapter au contexte et à intégrer les rétroactions. Le roulement de personnel, et en particulier à la coordination, a mené à des ruptures dans les flux d'information. Des éléments de bilans antérieurs, des conseils judicieux de collaborateurs et des outils ont été perdus de vue. Des failles importantes sont survenues lors des transferts de dossiers à l'interne. Il est aussi mentionné que le niveau assez faible d'expérience de travail des employés les a limités dans leurs capacités d'exercer un leadership dans le milieu.

Par contre, les écoles ont appris à aborder et à traiter différemment les questions de violence, notamment en s'inspirant des méthodes de médiation. Les approches proposées par Justice alternative du Suroît influencent tant les élèves que les professeurs. Ces deux groupes apprennent à nommer les différentes manifestations de violence ou de conflit, à mieux identifier les préjudices causés et à développer l'empathie et la compréhension. Les directions rapportent également une plus grande ouverture des écoles à la communauté, ce qui correspond à la fois aux objectifs de leurs établissements et à ceux du ministère de l'Éducation. Les activités réalisées par PRAQ et en collaboration avec celui-ci répondent à des besoins de chaque école.

Dans le volet logement, la Ville reconnaît que de confier à un organisme à but non lucratif (OBNL) un mandat (logement) de ce type est innovateur. Antérieurement, il était réalisé par des firmes d'architectes. Le choix s'est porté sur PRAQ en raison de sa connaissance particulière de la clientèle. Le mandat de PRAQ en logement a été réajusté en fonction de trois enjeux :

- 1) L'augmentation des besoins en travaux majeurs de rénovation pour les habitations existantes;
- 2) la création de logements abordables dans un contexte régional de pénurie de logements et de baisse du taux d'inoccupation;
- 3) les clientèles à risque : on envisage la construction de logements adaptés dans le programme AccèsLogis.

Selon la Ville, les interventions de PRAQ en habitation offrent plus de continuité, car les budgets prévus sont plus substantiels. Il y a eu mobilisation des résidents. De plus, les membres du conseil municipal sont plus sensibilisés aux questions de logement.

De son côté, le service des loisirs et du développement communautaire souhaite favoriser l'empowerment dans les quartiers ciblés, mais cette dimension de

développement communautaire demeure, à son avis, embryonnaire. Un des moyens envisagés était le développement des locaux de quartier, mais faute de continuité, ce projet de PRAQ n'a pas produit les fruits attendus.

Les mandats de PRAQ semblent créer de la confusion. Plusieurs organismes du milieu offrent des services et s'occupent de problématiques où PRAQ est impliqué. Cette adaptation de PRAQ à son environnement organisationnel demeure une préoccupation pour plusieurs partenaires.

La confusion sur les mandats de PRAQ a demandé des ajustements successifs. L'intervention dans le volet logement qui est défini initialement par une optique de santé publique (qualité de l'air intérieur et santé des occupants) s'élargit pour tenir compte de l'ampleur des rénovations à réaliser, de la baisse du taux d'inoccupation des logements et des besoins de clientèles spécifiques. Cet élargissement de l'objet de l'intervention questionne aussi sa définition initiale spécifique qui correspond à la mission de partenaires comme le CLSC et de collaborateurs comme la DSP de la Montérégie, mais qui est plus éloignée de la mission de la Ville, un partenaire incontournable. La Ville a recadré l'intervention pour donner une légitimité à son implication et obtenir une visibilité vis-à-vis sa population.

L'intervention de PRAQ dans les écoles s'est adaptée progressivement au contexte. Par contre, son intervention dans les quartiers est demeurée embryonnaire et son adaptation serait en cours.

LES VALEURS COLLECTIVES

Les activités devenues des routines vont refléter des croyances et des valeurs collectives. Ces deux dernières précisent ce qui est défini comme étant adéquat, esthétique et valable. En effet, ce qui est recherché et valorisé par l'organisation va se concrétiser par une formulation d'objectifs, par des artefacts culturels (codes, rituels, jargon). Les personnes expriment par ces artefacts un sens ou une signification partagée. Les quatre questions sur ce sujet ont pour thème respectivement : la traduction des activités en objectifs formels écrits; l'utilisation de logos; l'établissement de rituels reliés aux activités (ex. réunions régulières); le développement d'un langage particulier relié aux activités (jargon).

La traduction des activités en objectifs formels écrits sera présentée dans la section suivante afin d'éviter les redites. Les répondants rapportent que les valeurs collectives se sont surtout traduites par le développement d'un jargon et l'appropriation du concept d'empowerment. Le thème «empowerment», une invention du CLSC disent avec humour des intervenants, s'est imposé tout comme les approches qui y sont associées.

Les écoles ayant bénéficié du soutien du PRAQ ont un quasi-statut de « privilégiées », dans le réseau scolaire. Elles sont décrites comme la « gang de chanceux. » De leur côté, les écoles dites chanceuses sont heureuses de répondre à la fois

aux besoins exprimés par le milieu et aux attentes de la commission scolaire et du MEQ : une école en santé ancrée dans un milieu épanouissant.

Les termes « régler un conflit », « médiation » et « modeling » font partie du discours des écoles et ils sont aussi véhiculés hors des établissements. Par exemple, l'approche de médiation a permis de sensibiliser d'autres organismes, entre autres Anim'action. Ces organismes sont en relation avec des enfants des quartiers touchés par les programmes du PRAQ. Le but était de s'assurer que l'approche de médiation dure toute l'année et ce, dans divers milieux de vie et non uniquement durant la période scolaire et à l'école.

Le concept central de la conception du projet, l'empowerment, fait parti du jargon. Cependant, c'est son acceptation centrée sur l'individu qui semble dominer et les liens à établir avec l'empowerment communautaire restent à être tissés. Le milieu scolaire a développé un jargon autant pour parler des écoles participantes que du programme d'écocivisme.

LES RÈGLES

Les activités devenues des routines sont conformes aux règles qui encadrent les prises de décision et les façons d'agir. Chaque organisation tend à définir une façon de faire : «dans notre organisation, nous faisons les choses de cette façon»; «nous sommes structurés ainsi». Quatre questions cernent ce thème : la désignation d'une supervision formelle des activités; l'inclusion des activités dans le processus de la planification officielle; l'inclusion des activités dans la description des tâches du personnel; l'existence de règles écrites encadrant les activités (ex. directives, manuel de procédures).

Le travail avec PRAQ fait partie du plan d'affaires du CLE et n'est pas fortuit. La directrice du CLE est formellement désignée comme responsable du dossier. Bien que les règles ne soient pas inscrites dans un manuel de procédures, les activités de collaboration avec le PRAQ font partie du processus de planification formelle du CLE. La planification des tâches des chefs d'équipes et des agents est explicite à ce sujet (ex. visites dans les locaux de quartier). Les bilans des programmes tiennent compte de ces activités de partenariat.

Pour le CLSC, PRAQ est porteur d'une approche milieu et d'une approche Villes et Villages en Santé (VVS), par opposition à l'approche sectorielle (ou par groupe d'âge). Des intervenants du CLSC ont réussi à dégager une complémentarité dans l'approche milieu/table de concertation sectorielle, à créer des lieux où les citoyens et citoyennes peuvent participer comme acteurs (et non seulement comme des usagers de services). Ces actions intersectorielles sont de plus en plus partagées par les d'intervenants. Par exemple, le CLSC a organisé une clinique de vaccination au local de quartier. C'est le début d'une plus grande implication pour intervenir dans les milieux de vie où se retrouvent les gens défavorisés. C'est aussi l'accentuation des collaborations entre intervenants du CLSC. PRAQ a influencé les méthodes de travail du CLSC.

Le CLSC a désigné des personnes qui sont responsables d'activités particulières :

- Un organisateur communautaire : soutien au conseil d'administration; soutien à la coordination; soutien au volet logement;
- Un second organisateur communautaire : soutien au volet soutien communautaire aux écoles et aux familles;
- Le chef des services courants : membre actif du conseil d'administration.

Les activités sont incluses dans le processus de planification officielle de l'organisation, notamment au sein de l'équipe informelle des intervenants communautaires. Le responsable de certaines activités rend compte à son supérieur immédiat et on discute des stratégies à adopter. L'équipe de direction du CLSC est informée des dossiers et du temps que le personnel y consacre. Le soutien à la communauté fait partie de la définition de tâche générale des intervenants mandatés par le CLSC.

Certaines activités font l'objet de règles écrites. Il s'agit d'abord du cadre d'intervention signé par le CLSC et les sept autres partenaires en mai 2000. Comme tous les signataires, le CLSC s'est engagé à ce que ses activités, ses programmes et ses plans d'action puissent s'arrimer à la démarche de PRAQ. Comme les autres partenaires, le CLSC, plus particulièrement le chef des services courants, peut prendre des engagements particuliers afin de faciliter la démarche en fonction des modalités régulières propres au CLSC. Ce cadre d'intervention n'a pas été reconduit. Mais il prendrait davantage la forme d'une offre de services, ce qui permettrait au CLSC de se positionner plus concrètement.

Au niveau des cibles du PAL (reconnaissant formellement le PRAQ), certaines activités, sans nommer le PRAQ, sont délimitées en sachant que cela correspond au travail se faisant dans les quartiers - écoles saines et sécuritaires, qualité de l'air intérieur, saines habitudes de vie, etc. Ce sont là, en soit, des assises assez solides pour garantir une intervention dans les quartiers anciens ou tout autre milieu équivalent.

En milieu scolaire, les objectifs de PRAQ interpellent les professeurs ainsi que les directions des écoles; le lien entre l'école et le PRAQ est la direction de chaque école; des responsables ou des répondants des activités, souvent des professeurs, sont identifiés dans chaque école. Le plan de réussite précise les objectifs à atteindre et les activités réalisées avec PRAQ font partie des moyens mis en place pour les atteindre. Les écoles peuvent développer davantage le plan de réussite grâce aux programmes offerts par PRAQ. Ils comptent parmi les moyens d'intervention permettant d'atteindre les objectifs de la réussite scolaire. Le processus de reddition de comptes de la Commission scolaire prévoit l'évaluation des activités produites en collaboration avec PRAQ.

Les activités de PRAQ sont devenues des routines et sont conformes aux règles de fonctionnement du CLE. Un bloc d'activité du CLSC dans le projet PRAQ donne lieu à des routines appuyées par des règles internes. De plus, le PAL a été une occasion de rendre légitime l'action du CLSC dans des activités spécifiques du PRAQ. En milieu

scolaire, l'intégration d'activités du PRAQ au plan de réussite vient renforcer son caractère planifié et prévisible. À la Ville, les activités de PRAQ font partie de la tâche de la directrice des services de loisirs et du développement communautaire et d'un inspecteur en bâtiment.

LES PROCESSUS DE ROUTINISATION DES ACTIVITÉS DE PRAQ

Des événements caractérisent le processus de routinisation du projet PRAQ. Les processus d'implantation et de routinisation sont concomitants³⁴. Il s'agit d'identifier les événements critiques qui sont survenus depuis les origines de l'initiative. Ils vont permettre de discriminer entre les conditions favorables et les conditions adverses au projet. Ces conditions sont reliées au degré de routinisation observé dans chacune des organisations de la coalition et dans l'organisation PRAQ. De plus, les événements critiques ont souvent des effets cumulatifs et peuvent former, selon la compréhension des acteurs, des séquences et être assimilés à des processus affectant l'action. La routinisation des activités du projet est associée, en partie, à ces effets cumulatifs.

Pour chacun des grands groupes d'activités du projet, les acteurs ont été invités, lors d'une entrevue individuelle, à identifier les événements critiques qui sont survenus. La question suivante était posée : «selon vous, quels sont les événements majeurs qui ont favorisé ou ont nui à la réalisation de ce groupe d'activités?» Pour le volet soutien communautaire aux écoles et aux familles, les grands groupes d'activités sont constitués autour du comité conjoint regroupant les écoles et les ressources organisées de la communauté; du projet d'écocivisme; du local de quartier; des activités de loisirs et d'animation des quartiers; de la participation aux tables de concertation. Pour le volet logement, les questions portent sur les étapes réalisées à ce jour, à savoir la faisabilité du projet, la préparation des inspections; l'inspection des 50 habitations avec vide sanitaire sélectionnées; la proposition d'un plan d'action pour résoudre les problèmes identifiés et enfin, la rénovation.

Différentes sous-questions sont aussi préparées pour éventuellement aider l'interviewé à fournir une information complète. Elles se centrent sur la description de l'événement, de ses causes, des personnes concernées, de ses effets sur les activités, des solutions possibles et des mesures appliquées, de ses conséquences pour le projet. Les entrevues ont été enregistrées. Lors de l'analyse des contenus, chacun des événements critiques sera classé selon qu'il a été favorable ou défavorable à la réussite du projet et en fonction des catégories réparties en deux classes apparaissant dans le tableau 1.

³⁴ Johnson et al., 2004; Pluiye et al., 2004a

Tableau 1 Événements spécifiques à la routinisation ou communs à la routinisation et à l'implantation

Les événements communs à la routinisation et à l'implantation	<p>Les incitatifs et la reconnaissance des organisations en faveur des acteurs impliqués dans le programme.</p> <p>L'adaptation du programme aux besoins et à l'obligation d'efficacité.</p> <p>L'adéquation des objectifs du projet avec ceux des organisations.</p> <p>La transparence des communications.</p> <p>Le partage d'artéfacts culturels.</p> <p>L'intégration de règles relatives au programme dans les organisations.</p>
Événements spécifiques à la routinisation	<p>Stabilisation des ressources allouées au programme.</p> <p>La prise de risques par les organisations en faveur du programme.</p> <p>Standardisation du programme au moyen de règles et de politiques publiques.</p>

Source : adapté de Pluye et al., 2004a : 128.

LES INCITATIFS ET LA RECONNAISSANCE DES ORGANISATIONS EN FAVEUR DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE PROGRAMME.

La participation massive des citoyens aux fêtes a sensiblement accru la visibilité de PRAQ. Ces initiatives, fêtes de quartier, soupers communautaires, épluchettes, ont aussi fourni l'opportunité d'impliquer les gens du quartier au plan organisationnel. Elles permettaient de plus de briser l'isolement des gens des anciens quartiers, de rassembler les gens « de toutes les classes ». Cette approche favorisant l'empowerment rejoignait aussi les thèmes de la fierté et de l'estime de soi. Les activités à caractère convivial et festif ont permis de susciter de l'enthousiasme, avec des thèmes comme la fierté et l'embellissement du quartier.

« Il y a eu des moments forts dès le début du projet. Des gens que l'on connaît, des ressources perdues, des gens qui marchaient la tête entre les deux jambes et qui ont relevé la tête parce qu'ils étaient impliqués dans l'organisation de ces activités. »
(Élu de la Ville)

« On voulait redonner de la dignité aux «boîtes à lunch » qui étaient en train de la perdre. » (Élu de la Ville)

Ces constats sont partagés par l'ensemble des intervenants du monde municipal, du milieu scolaire et des divers partenaires institutionnels interrogés. Les fêtes de quartier ont été un ciment important et cela est noté par tous les partenaires.

« On sentait le besoin de cimenter les différentes activités ayant lieu dans le quartier. Il y a une volonté politique de faire en sorte qu'il y ait un joueur responsable de l'organisation de la vie de quartier. Il faut confirmer PRAQ dans ce rôle, car il y a de multiples organisations impliquées dans la vie de quartier et le PRAQ peut aider à rationaliser et mettre fin à une certaine dispersion des énergies de la communauté. » (Élu de la Ville)

« La fête de quartier est un succès, car elle véhicule le « fun » et la convivialité; elle touche plusieurs générations et n'a pas de connotation négative (contrairement aux thèmes comme par exemple la violence ou la maladie, etc.) Elle permet à tous les organismes du quartier de s'impliquer, y compris les écoles. Elle touche également les résidents visés par le volet salubrité des logements. C'est l'illustration de ce que devrait être une vie de quartier, un habitat. » (CLSC)

Paradoxalement, malgré le succès des fêtes de quartier, certains partenaires sont d'avis que le principal obstacle a surgi lors de la 1^{re} fête de quartier, alors que les organisations du milieu se sont senties utilisées plutôt que partenaires de PRAQ. Lors de la 2^e fête, on rapporte que PRAQ a répété les mêmes erreurs. On lui reproche d'avoir fonctionné en vase clos, ce qui provoquait de la frustration chez les partenaires et une perception de dédoublement de structures et de fonctionnement en parallèle. Les résultats sont malgré tout positifs en termes de participation.

L'ADAPTATION DU PROGRAMME AUX BESOINS ET À L'OBLIGATION D'EFFICACITÉ.

Dans le volet logement, les gens des quartiers manifestent une grande appréciation face à l'intervention de PRAQ. Ils apprécient d'avoir été informés des solutions à leurs problèmes de logement et que de l'aide leur ait été offerte.

« Les gens du quartier ont peu de revenus et sont peu instruits. Ils se sentent valorisés qu'on s'occupe d'eux. » (Élu de la Ville)

Le contact humain entre le personnel du PRAQ et les résidents est fort apprécié. De plus, le rôle d'intermédiaire joué par ce personnel entre les résidents et les inspecteurs a facilité le travail de ces derniers. Dans les quartiers défavorisés, on se méfie du côté « répressif » des services publics que l'on associe à des conséquences financières, à une certaine invasion de la vie privée ou même à des démolitions, selon le cas.

« Pour les propriétaires des maisons, il est plus simple, moins intimidant de communiquer avec PRAQ que d'appeler à la Ville. Ils hésitent souvent à faire appel à la Ville car ils craignent les inspections et les constats d'infractions. » (PRAQ)

Une des valeurs ajoutées du PRAQ est d'offrir un soutien aux résidents dans leurs démarches à la Ville, ce qui est très utile et apprécié par les propriétaires ayant moins d'instruction. Il s'agit de démarches d'accompagnement basées sur un lien de confiance plutôt que sur une relation d'autorité. Ces démarches ont permis aux gens d'apprendre et parfois de passer aux actes.

« Certains propriétaires n'ont pas attendu les subventions pour compléter leurs rénovations et ont assumé eux-mêmes les coûts. Ils sont ravis, car ils ont pu apprécier les conséquences positives des travaux exécutés sur les caves en terre battue. Ils voient la différence entre avant et après les réparations, pour les questions d'odeur et d'humidité qui affectaient le bâtiment. Ils sont de plus très satisfaits des conseils techniques prodigués. » (PRAQ)

« Le côté le plus positif de ses interventions est de faire en sorte que les gens du quartier reprennent en main leur propre développement. Par le dossier des caves en terre battue, on donne en même temps un coup de main aux gens qui n'ont pas toujours les moyens d'investir ». (Élu de la Ville)

Un aspect unique du travail de PRAQ a été d'assurer la défense des droits des résidents des vieux quartiers, tant les locataires que les propriétaires des maisons. Il a réussi à convaincre les gens qu'il était possible même pour des gens démunis d'obtenir des fonds de la Ville et il a montré la voie à emprunter. Il a agi dans un quartier où d'autres organismes ne pouvaient pas intervenir, leur mandat étant trop restreint. Par exemple, le comité logement s'adresse exclusivement aux locataires à faible revenu et le GRT a un mandat qui s'étend à l'ensemble de la région.

Dans le volet soutien communautaire aux écoles et aux familles, le comité conjoint a appliqué une approche de résolution de problème au fur et à mesure que l'action progressait, permettant ainsi une adaptation croissante aux besoins

Les éléments négatifs rapportés quant à l'adaptation du PRAQ aux besoins des personnes et des milieux visés par les interventions et ce dans une obligation d'efficacité portent sur plusieurs aspects.

Le mandat trop ambitieux de PRAQ lors de son implantation et le roulement des ressources humaines ont nui grandement aux capacités d'adaptations de PRAQ. Le coordonnateur devait maîtriser plusieurs secteurs d'intervention et participer à plusieurs instances de coordination.

« Le mandat original de PRAQ, tel que conçu, était trop ambitieux pour les ressources disponibles. C'était humainement impossible de réaliser l'ensemble des activités. La coordination devait réaliser des activités dans cinq secteurs et se retrouvait à toutes les tables : employabilité, vie scolaire, vie communautaire, santé et logement. Ce qui était impossible à vendre d'autant plus que personne ne comprenait la spécificité de PRAQ. » (Gestionnaire de la Ville)

Sur le terrain, les stratégies pour développer l'empowerment ont suscité de la controverse et n'ont pas toujours été appréciées par les partenaires. Ainsi, pour certaines activités « ... on a engagé des personnes elles-mêmes démunies qui ne donnaient pas de la crédibilité au PRAQ. » (Gestionnaire de la Ville). D'autres acteurs, par contre, apprécient que les gens des quartiers, « ceux qui font la soupe », (Élu de la Ville) s'impliquent dans les activités communautaires.

PRAQ a impliqué dans l'organisation des événements des gens eux-mêmes en difficulté, voulant ainsi les aider dans leur processus de prise en charge; ces personnes se sont retrouvées au coeur de l'organisation d'événements. Les efforts d'encadrement ont pesé lourd sur les épaules de la permanence du PRAQ. Ces tâches ont monopolisé la coordination, qui a dû « composer » avec la prise en charge de ces personnes « en processus », tout en devant mener à terme des activités avec des partenaires qui eux étaient structurés. L'objectif d'empowerment était louable, mais la stratégie était-elle adéquate? Les permanents avaient-ils les aptitudes, les habiletés et les ressources pour développer l'empowerment de leurs collaborateurs?

Dans le volet logement, le plus sérieux reproche adressé au PRAQ est de ne pas avoir mis en œuvre des actions concrètes et visibles dans les quartiers. Ce manque a particulièrement nui à la visibilité de l'organisme et a également indisposé les élus quant à une éventuelle participation financière de la Ville au fonctionnement de PRAQ. Des propriétaires sont surpris que des fonds soient investis dans PRAQ mais qu'aucune résidence n'ait été rénovée à même ceux-ci. Ce constat entraîne un certain scepticisme et de la frustration.

« Le fait que les résultats apparaissent davantage sur une période de long terme handicape la crédibilité. En plus de l'approche généraliste (une opinion sur tout), PRAQ peut être plus facilement taxé de pelletage de nuage. » (CLSC)

La cible des sessions de sensibilisation et les moyens qui les accompagnent ont également été remis en question.

« On doit aller chercher le vrai pouls des gens du quartier, pas celui des décideurs. Par exemple, on organise une rencontre sur la sécurité dans le quartier et on ne trouve que deux citoyens sur vingt participants, les autres étaient des professionnels. Et on fait un rapport épais de même... » (Élu de la Ville)

L'ADÉQUATION DES OBJECTIFS DU PROJET AVEC CEUX DES ORGANISATIONS.

La ville de Salaberry-de-Valleyfield est le principal intervenant du PRAQ (outre les ressources internes de PRAQ) en ce qui a trait au volet logement. L'ensemble des acteurs interrogés reconnaît le rôle déterminant joué par PRAQ dans la sensibilisation des services municipaux et des élus aux questions de la salubrité des logements. Sa contribution a été particulièrement appréciée pour rendre plus évident le lien de causalité entre l'état des logements dans les quartiers anciens et la santé des résidents.

« On devrait refaire toutes les caves en terre battue dans la ville, car le gouvernement récupérerait ainsi les sommes qu'il dépense autrement en soins d'hospitalisations. » (Élu de la Ville)

La Ville apprécie que PRAQ travaille sur les habitations avec caves en terre battue. Elle ne serait pas intervenue de son propre chef sur ce phénomène, n'ayant aucune

ressource à y consacrer. Elle n'avait pas perçu les problématiques sociales et sanitaires résultant du phénomène.

Les dossiers produits par PRAQ et les représentations exercées au cours des dernières années ont suscité l'intérêt de la Ville. Ils lui ont permis de mieux adapter ses programmes et de justifier publiquement les fonds investis. La principale motivation de la Ville vient du constat que les problèmes détectés dans les anciens quartiers ont une incidence sur le fonctionnement même de la Ville :

« Il s'agit de problématiques tellement grandes que si rien n'est fait, les quartiers vont continuer à se détériorer. Au plan humain, tous les problèmes de graffiti, de santé, de sécurité et de délinquance du territoire sont concentrés dans ces quartiers. En ce qui concerne les intérêts municipaux, la concentration géographique de ces problèmes a un effet sur la dégradation du bâti et éventuellement sur l'assiette fiscale de la Ville. On ne pouvait pas ne pas intervenir. Sinon les quartiers auraient fini par disparaître. Une chaîne n'est pas plus forte que le plus faible de ses maillons et une ville n'est pas plus forte que le plus faible de ses quartiers. » (Élu de la Ville)

Quant au CLSC, il considère être « rendu plus loin » grâce aux activités du PRAQ. Le volet logement est un concept concret qui suscite l'ouverture chez les résidents. Même si des logements n'ont pas encore été rénovés, la pertinence de l'intervention demeure.

« On a maintenant une meilleure compréhension des causes des problèmes de santé. On connaît mieux les conditions de vie de notre population; on a une image claire et non préconçue de comment les gens vivent. Ça amène une meilleure réflexion et une autre façon d'aborder ces familles. On n'avait de toute façon aucune illusion sur la possibilité que des maisons puissent être rénovées dans les délais annoncés.» (CLSC)

LA TRANSPARENCE DES COMMUNICATIONS ET LE PARTAGE D'ARTÉFACTS CULTURELS.

Un élément qui ressort dans les entrevues de plusieurs participants est l'opposition entre réflexion et action. Le projet PRAQ a demandé des efforts importants de conception et de créativité. Il a donné lieu à la publication de plusieurs versions d'un cadre de référence et de documents d'accompagnement qui étaient souvent exigeants pour le lecteur (ampleur de la revue de littérature, approche multisectorielle, diagnostic étendu de la situation, proposition d'action systémique...). Le projet s'appuie comme présenté en première partie sur une approche de développement communautaire (activation communautaire) visant le renforcement de la communauté (empowerment communautaire). Le cadre conceptuel de l'empowerment a dû être apprivoisé par les participants et est en voie d'intégration.

Les organisations membres de PRAQ et les organisations collaboratrices ont leur propre cadre de référence explicite ou implicite pour analyser et comprendre la situation dans les anciens quartiers et pour intervenir. Chacun a une mission qui découpe la réalité, des professionnels spécialisés qui sont formés pour réaliser des analyses pointues. Aussi

était-il prévisible que l'arrimage entre les promoteurs du projet et les organismes d'intervention demande du temps, de l'énergie et beaucoup d'efforts de communication et de vulgarisation. En parallèle, le développement de l'action par PRAQ a rencontré plusieurs embûches et a pu exaspérer plusieurs personnes d'action et aussi, à coup sûr, plusieurs personnes de réflexion et d'action.

Par exemple, une personne d'une organisation communautaire déplore que le discours trop « *universitaire ou trop intellectuel* » dans certains dossiers et le nombre de « *paperasses* » produites par PRAQ aient pu éloigné des gens³⁵. Selon elle, PRAQ s'adresse à un public très diversifié et il faut s'assurer d'être plus concret avec certaines cibles. En plus, la mission de PRAQ ne semblait pas partagée par ses membres et ses collaborateurs.

Certains acteurs indiquent que le discours entourant la mission de PRAQ était ambigu, ce qui contribuait à « *fausser* » ou à « *désorienter* » la direction.

« Les membres du CA n'ont pas tous saisi la nouveauté de la démarche, même en prenant trois ans pour l'établir. Il en était de même pour les organismes communautaires. Les conceptions « universitaire » et « terrain » s'opposaient et il était difficile de gérer cette situation. » (Gestionnaire de la Ville)

« PRAQ visait à réaliser trop d'activités distinctes, ce qui provoquait des perceptions de confusion quant à sa mission, autant chez les élus que dans la population des quartiers. C'est pourquoi il a fallu ramener les gens au milieu de la route, recentrer l'action sur des dossiers concrets par exemple les rénovations des habitations avec caves en terre battue. Il fallait déterminer les priorités et « focaliser » sur deux ou trois thèmes. » (Élu de la Ville)

La coordination se trouvait parfois tiraillée devant des volontés divergentes provenant du CA. Les processus de prise de décision au CA ont pu être défaillants par manque d'information, de leadership et de vision commune. La tension résultant d'un double mandat de coordination et d'intervention est aussi soulevée.

« Avec plusieurs personnes autour de la table, le coordonnateur écoute qui? C'est difficile d'écouter tout le monde et de trouver un consensus là-dedans. » (Élu de la Ville)

« Le défaut du PRAQ est qu'il a un travail à faire, mais sur son conseil d'administration, on retrouve des organismes qui sont presque en compétition avec lui. De plus, plusieurs personnes au CA du PRAQ ont des intérêts (préoccupations) distincts : santé, emploi, environnement, prise en charge, exclusion, habitation, etc. PRAQ finit par empiéter sur le terrain des autres, ce qui crée des tensions avec d'autres organismes déjà impliqués. » (Élu de la Ville)

³⁵ Le présent document subirait à coup sûr le même jugement. Une version allégée sera communiquée aux intervenants.

Le focus group avec les propriétaires d'immeubles des trois quartiers a mis en évidence les problèmes de communication entre la Ville et les propriétaires et aussi les tensions entre les activités de PRAQ visant l'organisation communautaire (vision conflictuelle de la réalité où les confrontations et les protestations sont requises pour favoriser l'empowerment) et le développement communautaire (vision consensuelle où les changements dans la réponse aux besoins des citoyens viennent de la coopération et des partenariats).³⁶

Aux yeux des propriétaires, la nature même de PRAQ force à la prudence dans la stratégie de pression à exercer sur la ville. Ainsi, PRAQ a invité les propriétaires à venir dire ce qu'ils pensent de la situation, tout en leur conseillant de faire attention à leurs manières de dire les choses pour ne pas frustrer la ville. Un propriétaire se souvient du message : « *faut pas les [gens de la ville] brusquer, les casser, ils sont nos partenaires* ». Un propriétaire convient que ce n'est pas une façon de négocier avec un partenaire en « *tombant dessus publiquement* ». Aux yeux de tous, si PRAQ servait de tampon, ce n'est pas pour protéger la Ville, mais pour favoriser son investissement.

Selon les propriétaires, PRAQ a favorisé la visibilité des enjeux dans les journaux et a créé un débat sur la place publique qui n'existait pas auparavant. Les actions communautaires et la persévérance de PRAQ « *ont fait bouger les choses* ». En fait, « *le PRAQ les poussait dans le derrière, les achalait un peu avec ça* » (un propriétaire à propos de la ville).

« *Il y a des personnes qui prennent les choses en main, qui ont dit qu'il y a un problème et on va faire des demandes. Les autorités ont répondu. Si pendant trois, quatre, cinq ou dix ans, personne ne s'occupe de ces problèmes là, ils vont mettre l'argent ailleurs. Ce n'est pas les places qui manquent* ».

Selon les propriétaires, l'information de la ville était « *absente, inexistante* » sur ses intentions d'action par rapport à la problématique mise à jour par PRAQ : pas d'information dans le journal, pas de réponse à une lettre envoyée par un propriétaire, ni lors des questions dans les assemblées. Par rapport à l'attitude de la ville, les propriétaires sont très critiques. Selon eux, la ville n'agissait pas, prétextant un manque de fonds : « *Ce n'était pas dans leur priorité. Des fonds, ils en ont toujours. Ils les mettent ailleurs* ». La fusion municipale était une raison invoquée pour « *mettre sur la glace certains programmes. On est préoccupé par la réorganisation de la ville* » tout comme le gros projet du Vieux canal de Beauharnois. « *Ils auraient pu dire qu'on s'excuse pour l'instant on n'est pas capable. Cela aurait pu se faire. Rien n'a pas été fait* ».

Plus globalement, même si les propriétaires avouent que ces éléments ont pu jouer, ils considèrent qu'il y a un manque d'orientations claires de la Ville en matière d'habitation, « *on embarque dans tel ou tel programme et pourquoi?* ». Alors que tous les propriétaires confirment l'ampleur des problèmes de logement dans les quartiers anciens, un

³⁶ Stoecker, 2003 : 493-494.

propriétaire s'offusque que son échevin lui ait dit que « *c'est ben beau dans le quartier, que tout était parfait* ». Ces dernières années, la Ville a été très active pour les nouveaux propriétaires ou les nouvelles constructions (par différentes mesures), ce qui « *modère les capacités d'agir de la Ville* » par rapport aux propriétaires existants de maisons nécessitant des travaux majeurs : « *ce qui peut nous nuire, c'est les grosses bâtisses qui se construisent rue St-Hypolite/St-Isidore; ils donnent priorité aux multi-logements, mais les maisons ordinaires...; on a souvent hâte de mettre les maisons à terre pour récupérer les terrains* ». Les propriétaires évaluent unanimement qu'il ne se fait pas assez de choses pour aider les propriétaires pour soutenir la rénovation de leur habitation ou pour agir à l'encontre des propriétaires négligents « *aux comportements quasi criminels, laissant aller certaines situations qui affectent la santé des occupants* ».

Malgré les critiques, les propriétaires apprécient certaines interventions municipales dans le dossier de l'habitation et en particulier les conseils judicieux et l'attitude du technicien en architecture de la Ville impliqué activement dans la démarche pilotée par PRAQ. Aussi, l'ancien programme (PRVQ) mis de l'avant par la Ville (avec le soutien de la SHQ) fut bien reçu.

LA STABILISATION DES RESSOURCES ALLOUÉES AU PROGRAMME.

Par sa conception multisectorielle, l'initiative de PRAQ ne correspond pas nécessairement aux différents programmes de financement. Le statut de PRAQ qui regroupe des partenaires appartenant davantage au monde «institutionnel, des organisations de la structure étatique» suscite des interrogations lorsqu'il applique pour du financement destiné aux organisations communautaires. Sa structure demeure différente des modèles connus et risque de freiner son financement.

« Paradoxalement, en raison de sa spécificité, le PRAQ ne cadre dans aucun programme de financement. » (Gestionnaire de la Ville)

« Le fait que PRAQ ne soit pas un organisme communautaire introduit un paradigme différent qui a compliqué la compréhension et la maîtrise de la stratégie intersectorielle de revitalisation des quartiers pauvres, autant du côté des groupes communautaires que du côté de certains administrateurs... » (CLSC)

Cette originalité et le manque de représentation adéquate des organismes communautaires au CA de PRAQ provoquent parfois des réactions inattendues.

« Le financement de Santé Canada a permis une croissance rapide, ce qui a pu susciter une certaine jalousie au sein des organismes communautaires. » (CLSC)

« La représentante des organismes communautaires n'a pas un mandat validé auprès des groupes communautaires. Qui représente-t-elle? » (PRAQ)

Le soutien financier du CLE, lequel a financé pendant un temps la permanence du PRAQ, a rendu possible la demande de financement à Santé Canada. Son obtention a permis de lancer et de développer le projet. Cependant, le CLE envisage une entente

écrite formelle avec PRAQ pour cette année dans le cadre des activités de la Commission santé - sociale et environnement de la CRE de l'ouest. Le CLE se fait un devoir de faire les liens possibles avec les différentes instances.

La structure de financement inadéquate de PRAQ fait l'unanimité chez l'ensemble des intervenants étant donné l'ampleur des changements recherchés dans les trois quartiers.

« On a implanté une démarche unique avec un horizon de long terme, mais sans continuité au plan opérationnel et sans financement récurrent. » (Gestionnaire de la Ville)

Ce manque chronique de continuité dans le financement a eu des conséquences sur les ressources humaines. Le roulement de personnel a été particulièrement marqué au niveau de la coordination : en quatre ans, trois coordonnateurs (trices) se sont succédé(e)s à la barre. Ce roulement qui ne peut pas être attribué qu'à la dimension financière a par ailleurs nui à l'image de l'organisme et au suivi de plusieurs dossiers.

« Le manque de constance au plan des ressources humaines, le manque de visibilité dans le milieu, et un choc de culture entre la coordination de PRAQ et la Ville ont nui à l'avancement des dossiers et on a ainsi retardé d'aller chercher des personnes clés. » (Gestionnaire de la Ville)

La structure de partenariat et la nature des obligations financières des partenaires ont été mises en cause. Pour certains acteurs, elles expliquent en partie les difficultés budgétaires de l'organisme et de liens avec le milieu.

« On doit parler du mythe des partenaires : sur les huit partenaires autour de la table du CA, seuls trois organismes offrent des ressources : le CLE, le CLSC et la Ville. L'Évêché, la Sûreté du Québec, le Collège, la CDC et la Commission scolaire ne contribuent pas ou peu. Les mêmes organismes se retrouvent toujours aux mêmes tables. Le défi à l'origine était que les huit partenaires aillent chercher des fonds dans chacun des réseaux et influencent dans leur milieu respectif. Mais ça ne s'est pas produit. Lorsque des difficultés financières ont menacé la survie de l'organisme, c'est la Ville seule qui a versé 10 000 \$ pour permettre la prolongation de la coordination » (Gestionnaire de la Ville)

Les avis divergent quant aux raisons du manque de fonds provenant de la Ville. À l'interne de PRAQ, certains affirment que l'absence de résultats résulte de l'absence d'engagements financiers de la part de la Ville et parfois de la Société d'habitation du Québec. Par contre, pour d'autres acteurs les fonds auraient été rendus disponibles si le PRAQ avait établi des stratégies de sensibilisation soutenues plutôt que de travailler « derrière des portes closes », s'il avait saisi les occasions qui se présentaient (remplir ses obligations pour faire débloquer des fonds, respecter les échéanciers des organismes subventionnaires) et s'il avait tenu ses promesses dans les quartiers.

« Les fonds de la Ville auraient été plus nombreux si les retombées des fonds investis avaient été plus évidentes. Des petits succès concrets auraient permis de donner l'exemple et de justifier le soutien financier. Pendant un temps, la mission de PRAQ a bifurqué; les gens sentaient que les dossiers n'avançaient pas, ce qui a compromis l'appui au projet. Il a été difficile de faire passer la dernière contribution municipale. » (Élu de la Ville)

Les activités de sensibilisation tenues directement dans les quartiers sont très appréciées. Cependant, leur caractère exceptionnel ou ponctuel et le manque de réalisations concrètes ou le manque d'information sur celles-ci envoient un message d'inefficacité et de confusion. La fusion municipale a également concouru à augmenter la charge de travail du PRAQ et certaines ressources de la Ville ont dû être consacrées à de nouveaux secteurs. Cet effort supplémentaire n'a pas été perçu comme une contribution tangible au projet en cours.

« PRAQ a pris trop de temps à se mettre en place et les réunions étaient insuffisantes; cela a démobilisé les gens. Les conseillers ont manqué d'information et on n'entendait pas assez parler de leurs activités. Ils étaient toujours à la dernière minute pour convoquer des réunions. Bien des conseillers municipaux ne les connaissaient pas. » (Élu de la Ville)

Les élus politiques ont besoin d'être informés sur les réalisations concrètes du projet. Un moyen d'action peut devenir l'élément structurant de leur compréhension et de leurs discours, par exemple, le local de quartier avec les activités qui s'y déroulent. Ainsi, il leur est possible d'interpeller concrètement les citoyens et de leur dire ce que la Ville fait pour eux.

« L'absence de local de quartier a nui au soutien que des conseillers auraient pu manifester. On a déploré l'absence de livraison et le manque d'information et de sensibilisation régulière des conseillers. Des contacts plus soutenus auraient contribué indirectement au financement. » (Élu de la Ville)

« Depuis un an, c'est mort, on dirait que le PRAQ n'existe plus. Il y a un local de quartier, mais aucune activité ne s'y produit. Ce lieu devrait être un lieu d'animation, mais rien ne s'y passe. » (Élu de la Ville)

Le PRAQ a éprouvé beaucoup de difficultés à rejoindre et à mobiliser les propriétaires d'habitations avec caves en terre battue. Lors de la première année des inspections, il aurait souhaité recruter une centaine de candidats et ensuite sélectionner les projets les plus pertinents. Malgré le porte-à-porte effectué et la diffusion de plusieurs communiqués de presse et de messages dans les médias communautaires, seulement une cinquantaine de propriétés ont été inspectées.

Outre le fait que les propriétaires soient à faible revenu et que les subventions aient été annoncées tardivement, plusieurs facteurs expliquent le manque de participation.

Plusieurs propriétaires ont été « échaudés » par le passage d'entrepreneurs itinérants malhonnêtes. Par ailleurs, le lien du PRAQ avec la Ville faisait peur à certains propriétaires. Comme un des inspecteurs était un employé de la Ville, certains propriétaires craignaient les plaintes d'insalubrité à la Régie du logement, particulièrement les propriétaires bailleurs. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux n'habitent pas à Salaberry-de-Valleyfield, ce qui a nui aux communications.

LA PRISE DE RISQUES PAR LES ORGANISATIONS EN FAVEUR DU PROGRAMME.

L'action de PRAQ et des solidarités qu'il a contribué à créer ont donné lieu à des retombées indirectes. Certaines organisations se sont engagées dans des actions venant renforcer l'initiative de PRAQ.

« Par exemple, le CLE a débloqué des fonds pour faire travailler des jeunes aux prises avec diverses problématiques, dans le cadre des Régates annuelles. Ces jeunes se sont intégrés aux équipes de travail et ont ressenti beaucoup de fierté; une fois leur travail rémunéré terminé, ils sont restés comme bénévoles et certains sont retournés aux études. Un autre exemple est la prochaine construction du Phare, un ensemble d'habitations pour mères monoparentales, qui découle du diagnostic posé par le PRAQ et de la démarche commune mise en œuvre. D'autres initiatives comme « Ma place au soleil » par le CLE ou encore le « Taxi-Bus » sont issues de ces constats. On a ainsi contribué à réduire le taux de chômage.» (Élu de la Ville)

Même son de cloche du côté du CLSC où l'on souligne la « convergence positive » et où l'on affirme que le PRAQ est le résultat de l'action communautaire du CLSC et que cet organisme n'aurait pas vu le jour sans le CLSC.

« La principale motivation de collaborer avec le PRAQ est la plus-value sur la santé populationnelle qu'il apporte et la synergie. Le CLSC n'a pas le choix de participer. » (CLSC)

Cette convergence touche non seulement les programmes du CLSC, mais également ceux du Centre local d'emploi, dont la clientèle provient majoritairement des anciens quartiers. Pour cet organisme, la lutte à la pauvreté passe inévitablement par l'amélioration de la qualité des habitations. Alors que d'autres intervenants en habitation ont une préoccupation quant à l'ensemble du territoire municipal ou même régional, PRAQ cible les quartiers les plus fragiles et les populations dont les besoins sont les plus aigus.

RÔLE DES INSTITUTIONS DANS LA PÉRENNITÉ DE PRAQ

Le projet PRAQ opère dans un contexte institutionnel qui va influencer sa probabilité de pérennité. L'institutionnalisation vient renforcer les routines organisationnelles et les processus de prise de décision des organisations partenaires. Les politiques et les règlements étatiques fournissent des standards et des normes institutionnelles qui habilite et contraignent les organisations publiques et parapubliques et aussi, les

associations et groupes communautaires financés en grande partie par les fonds publics. Les institutions politiques étatiques (le gouvernement, le système législatif, le système judiciaire, l'administration publique...) jouent un rôle important dans la société en produisant des politiques et des normes qui rendent possible et contraignent à la fois l'action des organisations.

Les institutions sont définies comme un ensemble interrelié de règles, de procédures, de routines organisationnelles et de structure de gouvernance qui influencent les choix et les comportements individuels et l'action collective³⁷. Les institutions possèdent plusieurs caractéristiques. La plus importante est que l'institution constitue un élément structurel de la société dépassant le niveau individuel pour désigner des configurations stables d'interactions entre les individus³⁸. Elles procurent des règles et des principes d'ordre (par opposition au chaos ou à une liberté totale d'action). Les institutions représentent des éléments stables de la société qui facilitent et contraignent à la fois l'action. Les institutions génèrent aussi des codes culturels et cognitifs qui dessinent les frontières de l'action en inculquant aux acteurs des idées précises quant à sa légitimité³⁹. Les institutions peuvent ainsi contribuer à l'empowerment individuel, organisationnel et collectif (accès aux ressources, règles d'utilisation, moyens d'action, légitimité de l'action...).

Le projet PRAQ n'a pas l'envergure nécessaire pour influencer les politiques nationales. Par contre, il peut tirer parti d'un environnement institutionnel qui lui vient en appui ou lui offre des occasions propices à sa pérennité. Les standards favorables à sa pérennité sont matérialisés par des politiques et des règles gouvernementales : la réforme de l'éducation; l'entente de complémentarité des services entre le MSSS et le MEQ; le Programme national de santé publique 2003-2012 (avec ses pendants régionaux et locaux); le programme de santé des populations de Santé Canada, des politiques de la municipalité de Salaberry-de-Valleyfield... Des institutions comme «Villes et Villages en Santé», «École en santé» par les codes culturels et cognitifs qu'elles génèrent, fournissent aux acteurs des cadres intellectuels susceptibles d'inspirer leur action et d'appuyer sa légitimité.

LA STANDARDISATION DU PROGRAMME AU MOYEN DE RÈGLES ET DE POLITIQUES PUBLIQUES.

Le PAL (Plan d'action local du CLSC en santé publique) reconnaît désormais formellement le PRAQ comme une cible transversale de type Villes et Villages en Santé. Il en va de même pour les cibles relatives aux enfants de familles vulnérables et aux interventions associées aux saines habitudes de vie (alimentation, tabac, activité sportive).

³⁷ March et Olsen, 1989 : 21-26.

³⁸ Peters, 1999 : 18.

³⁹ Lecours, 2002 : 15.

Il en est ainsi des interventions pourtant sur « qualité de l'air » des logements, qui a été inclus dans le PAL. D'ailleurs, la Direction de la Santé Publique (responsable de la rédaction des balises de l'intervention régionale) s'est inspirée du travail intersectoriel de PRAQ pour élaborer cette cible environnementale du PAL. Cela permettra d'accentuer l'implication du personnel infirmier. La fusion du CLSC avec le CHRS facilitera peut-être la remise sur pied de la clinique de l'enseignement sur l'asthme voire l'organisation d'une activité de formation continue destinée aux médecins locaux.

Au niveau des cibles du PAL (reconnaissant formellement le PRAQ), certaines activités, sans nommer le PRAQ, sont délimitées en sachant que cela correspond au travail se faisant dans les quartiers - écoles saines et sécuritaires, qualité de l'air intérieur, saines habitudes de vie, etc. Ce sont là, théoriquement, des assises assez solides pour garantir une intervention dans les quartiers anciens ou tout autre milieu équivalent.

Du côté du volet « soutien communautaire aux écoles et aux familles », PRAQ a tenu compte de l'approche « école en santé » qui commençait à peine à se développer en Montérégie. Depuis, le MSSS et le MEQ ont décidé de systématiser cette stratégie. La ville de Salaberry-de-Valleyfield fait partie des territoires retenus pour le projet « école en santé » de la Montérégie. De plus, Québec en Forme reconnaît et soutien les activités du PRAQ en matière milieu scolaire.

En accord avec le PRAQ, les écoles et les tables de concertations, les futures interventions de la fondation Chagnon sur le territoire sont délimitées en fonction des anciens quartiers de Salaberry-de-Valleyfield.

Autre signe concret d'institutionnalisation de l'action de PRAQ, le document « *Guide-conseil d'entretien et améliorations durables à prix abordable* » (Équipe de recherche et de rédaction : PRAQ, ville de Salaberry-de-Valleyfield et Société d'habitation du Québec) sera imprimé et distribué par la SHQ. Aussi, le PRAQ vient d'obtenir une subvention de la SCHL et une de la SHQ pour mettre sur pied un organisme de gestion, de rénovation et de construction de logement social.

Le CLE fait des démarches pour obtenir une entente formelle portant sur PRAQ auprès de la Commission santé – sociale et environnement de la CRE de l'ouest.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Comme mentionné dans la partie portant sur la conception de ce projet, un partenariat comme celui mis en action à Salaberry-de-Valleyfield au sein de PRAQ repose sur deux postulats. Le premier : les différents partenaires vont contribuer par une pluralité d'approches, d'expertises et de ressources, à une meilleure compréhension des problèmes sociosanitaires qui confrontent les personnes dans ces quartiers. Le second : ces partenaires, en misant sur cette pluralité vont s'engager dans le développement de solutions adaptées aux problèmes identifiés. Ces postulats ont-ils été remis en question par les partenaires de PRAQ? Que s'est-il passé? La conception du projet est-elle à remettre en cause ou est-ce son implantation?

L'implantation du projet a connu des hauts et des bas. L'analyse du processus de routinisation a mis en lumière des facteurs qui ont favorisé l'adoption de routines reliées au programme de PRAQ dans les organisations partenaires et les facteurs qui ont nui.

L'analyse et la formulation des recommandations se feront autour de deux axes : la conception du projet; l'implantation du projet.

LA CONCEPTION DU PROJET

Le projet de revitalisation des anciens quartiers de Salaberry-de-Valleyfield fait l'unanimité sur sa raison d'être et sa pertinence. Il poursuit des buts ambitieux, mais légitimes. Il a demandé des efforts importants et de moyenne durée pour sa conception. Ses contours se sont précisés avec l'expérimentation. Comme dans tout projet humain, il est apparu des tensions entre les gens d'action et les gens de réflexion et ce d'autant plus que PRAQ comme organisation enregistrait de multiples problèmes de gestion et d'intervention.

Les deux postulats d'un projet d'action en partenariat se sont avérés fondés quant à la conception du projet : les partenaires ont une très bonne connaissance des problèmes des trois quartiers et ils vont mettre de l'avant des solutions adaptées à ces problèmes. Mais des gens à l'esprit critique ont déjà émis un bémol. Certaines organisations sont davantage des partenaires que d'autres et des organisations ont plus intégré à leur fonctionnement des routines soutenant la réalisation des activités de PRAQ. Les solutions que PRAQ doit implanter n'obtiennent pas un soutien de l'ensemble des partenaires.

La mission de PRAQ ne fait pas l'unanimité. Pour certains, elle doit se restreindre à la coordination, pour d'autres, elle doit aussi intégrer l'intervention. Doit-elle en plus faire de la revendication alors que ses membres sont souvent les cibles de cette action (organisation ou développement communautaire)? Les chevauchements inévitables, par définition, de la mission de PRAQ avec celles des partenaires demandent à être mieux compris, gérés et instrumentés. Même si le concept d'empowerment individuel est en voie d'être maîtrisé, les bases conceptuelles du projet sont loin d'être comprises et

partagées par les partenaires eux-mêmes (et leurs personnels) et par les principaux collaborateurs.

L'initiative symbolisée par PRAQ malgré sa singularité reçoit de plus en plus d'appuis institutionnels. Elle est en harmonie avec le PAL, avec «École en santé», avec Villes et Villages en Santé, avec les programmes de la SCHL et de la SHQ, avec le modèle d'intervention de la Fondation Chagnon... PRAQ a été reconnu comme organisme communautaire par l'Agence régionale de la Montérégie.

RECOMMANDATIONS QUANT À LA CONCEPTION DU PROJET :

- 8) Dégager clairement les orientations stratégiques de PRAQ après avoir revu avec les partenaires et les collaborateurs, sa vision, sa mission, ses mandats, et établir un plan triennal d'action.
- 9) Réviser les stratégies de communication de PRAQ afin de créer des interfaces auprès des leaders, des partenaires et des collaborateurs pour discuter des principes du projet, les modifier au besoin et augmenter la compréhension commune et l'adhésion.
- 10) Préciser dans la conception même du projet, les contributions attendues et les rôles à jouer par chacun des partenaires compte tenu des missions respectives.
- 11) Sensibiliser les partenaires aux changements organisationnels (ex. les pratiques d'intervention) qui sont demandés par les orientations de PRAQ et aux processus de routinisation qui pourraient les faciliter (ex. interventions du CLSC en milieu scolaire; interventions de la Sûreté du Québec dans les trois quartiers...).
- 12) Demander par l'entremise du CA de PRAQ, à chacun des partenaires d'inclure dans son cycle de planification annuelle les activités du programme PRAQ qui correspondent à sa mission.
- 13) Parfaire la conception (conception multidisciplinaire) des projets spécifiques d'intervention de telle façon qu'ils intègrent la mission des différentes organisations concernées par la problématique et qu'ils emploient des concepts et des moyens d'analyse partagés par les intervenants de plusieurs secteurs.
- 14) Intégrer la pérennité dans la conception même du programme de PRAQ.

L'IMPLANTATION DU PROJET

Différents facteurs internes et externes ont rendu l'implantation du programme de PRAQ laborieuse. Les difficultés et les retards de financement, le roulement du personnel, l'inexpérience à l'occasion d'employés, le manque de leadership du CA à

certaines périodes, le manque de suivis de la coordination sont autant de facteurs évoqués. La synergie entre le CA et la coordination a fait cruellement défaut.

Par contre, le programme de PRAQ en milieu scolaire, après des débuts hésitants, s'est stabilisé et s'est adapté aux besoins des écoles. Le programme visant les logements, même s'il a tardé à enregistrer des résultats concrets, a établi de solides assises et commence à récolter les fruits de ses efforts. La programmation de quartier s'est avérée être la plus faible même si elle a enregistré de grandes réussites ponctuelles (fêtes de quartier, Camp Bosco...). La collaboration entre PRAQ et les organismes intervenant dans ces quartiers n'est pas parvenue à se structurer : rôles respectifs à définir, sentiment d'être utilisé au lieu d'un travail en équipe, compétition au lieu de collaboration... Le local de quartier semble pouvoir devenir un élément structurant majeur de l'intervention visant les familles. Il possède une valeur symbolique qui pourrait permettre à plusieurs partenaires de s'impliquer et d'en retirer du sens et de la visibilité.

L'analyse des routines dans les quatre organisations les plus impliquées dans PRAQ démontre tout de même des signes positifs de consolidation du projet. Les organisations tendent à l'insérer dans leur cycle de gestion, à lui attribuer des ressources financières, matérielles et humaines de plus en plus substantielles. Le personnel affecté au programme est le plus souvent permanent. Les valeurs du projet sont de plus en plus partagées par les intervenants. Mais, beaucoup de travail reste à accomplir pour obtenir une routinisation qui soit suffisante pour la pérennité.

La collaboration consolidée sur les routines organisationnelles des partenaires de PRAQ est une avenue de solution face à la complexité du projet incarné par PRAQ. Ce sera toujours un défi pour PRAQ de recruter, former et de conserver des employés qui ont l'expertise demandée par un tel projet multisectoriel de développement. Les collaborations mettront à contribution l'expertise existante et augmenteront la crédibilité et la légitimité de PRAQ.

Les activités de communication de PRAQ ont été inégales et irrégulières. La population visée et les collaborateurs ont souvent été laissés dans l'ignorance de sa programmation. Il a été suggéré que PRAQ travaille plus étroitement avec les Tables de concertation du territoire pour établir son plan d'action et pour le communiquer. De plus, PRAQ devrait communiquer régulièrement avec la population pour les informer de ses activités et de ses réussites et susciter la participation. Cependant, PRAQ est un partenariat, aussi cette fonction de communication et de relation publique demande d'être soigneusement définie et balisée et tenir compte des tensions entre l'organisation et le développement communautaire, entre l'action et la réflexion.

PRAQ, comme organisme, est toujours en mode survie et en campagne de financement. Ces activités consomment beaucoup de ses énergies et nuisent, selon plusieurs, dont le personnel de PRAQ, à l'établissement de routines internes. Peut-être a-t-il lieu de recadrer cette représentation du financement de PRAQ. Ne serait-il pas dans le mandat de PRAQ de rechercher intensivement des ressources financières externes à la communauté pour contrebalancer sa pauvreté relative de moyens et favoriser son

rattrapage par rapport à des standards nationaux ? Si oui, PRAQ aurait intérêt à traduire en routines sa quête continue de financement pour des projets de partenariat et à se doter de ressources ou à établir des collaborations externes formelles en conséquence. Ces routines de financement contribueraient à définir l'identité de PRAQ et à renforcer sa légitimité auprès des partenaires et des collaborateurs.

RECOMMANDATIONS QUANT À L'IMPLANTATION DU PROJET :

- 8) Officialiser la recherche de fonds extérieurs à la communauté pour financer la programmation de PRAQ en l'incluant dans ses mandats et dans ses objectifs annuels.
- 9) Faire de la recherche de financement une activité routinière du fonctionnement de PRAQ (établissement de routines de financement : veille, information du CA, élaboration de projets, montages financiers, rédaction de demandes de financement et de subvention, suivis, remise des rapports d'étape...).
- 10) Faire de la fonction de communication et de relation publique de PRAQ une activité routinière de son fonctionnement et l'inclure dans la planification annuelle.
- 11) Consolider les outils de gestion de PRAQ (suivi des projets, tableaux de bord...).
- 12) Consulter et s'assurer de l'appui des collaborateurs dans l'élaboration de la programmation de PRAQ.
- 13) Consolider la gouvernance de PRAQ pour s'assurer que le conseil d'administration joue pleinement son rôle compte tenu des attentes des partenaires et des autres parties prenantes.
- 14) Intégrer la pérennité dans la planification et l'implantation des projets de PRAQ.

Les recommandations sont surtout de nature structurante plutôt qu'opérationnelle. Le défi de PRAQ est d'au minimum de «durer assez longtemps» pour donner des résultats et préserver les investissements réalisés. Son véritable défi est de répondre aux conditions qui le rendraient pérenne. Pour ce faire, le projet doit se structurer pour rencontrer ces exigences :

- il répond aux besoins de la population des trois quartiers;
- cette réponse est plus efficace et efficiente que celles déjà fournies par les programmes existants et non coordonnés;

- la réponse est perçue par les acteurs du milieu comme légitime et supérieure aux solutions antérieures;
- le projet rencontre certains besoins des organisations participantes;
- le projet est porté par des organisations participantes qui l'intègrent dans leur fonctionnement;
- le projet peut compter sur des ressources financières externes pour le stabiliser;
- les institutions viennent le renforcer (par les normes et les standards institutionnels).

À la lumière des résultats, le projet de PRAQ a toujours le potentiel pour devenir pérenne.

BIBLIOGRAPHIE

- Backer, T. E. 2000. « The failure of success: challenges of disseminating effective substance abuse prevention programs. » Journal of Community Psychology, vol. 28, p. 363-373.
- Clemens, E. S., Cook, J. M. 1999. « Politics and institutionalism: explaining durability and change. » Annual Review of Sociology, vol. 25, p. 441-466.
- Cyert, R. M. March, J. G. 1970. Processus de décision dans l'entreprise. Dunod, Paris.
- D'Halewyn, M-A. et al. 2002. Les risques à la santé associés à la présence de moisissures en milieu intérieur. INSPQ.
- Goodman, R. M., McLeroy, K. R., Steckler, A. B., Hoyle, R. H. 1993. « Development of level of institutionalization scales for health promotion programs. » Health Education Quarterly, vol. 20, p. 161-178.
- Johnson, K., Hays, C., Center, H., Daley, C. 2004. « Building capacity and sustainable prevention innovations a sustainability planning model. » Evaluation and Program Planning, vol. 27, p. 135-149.
- Hamel, Marthe, Blanchet, Luc, Martin, Catherine. 2001. 6-12-17 ans, NOUS SERONS BIEN MIEUX! Les déterminants de la santé et du bien-être des enfants d'âge scolaire. Les Publications du Québec, 302 p.
- Israel, B. A., Checkoway, B., Schulz, A. J., Zimmerman, M. A. 1994. « Health education and community empowerment; conceptualizing and measuring perceptions of individual, organizational and community control. » Health Education Quarterly, vol. 20, no, 2, p. 149-170.
- Lajoie, P. 1996. « Problèmes de santé reliés à la pollution de l'air intérieur. » L'Actualité médicale, vol. 2, no. 2.
- Lecours, A. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », Politique et Sociétés, vol. 21, no. 3, p. 3-19.
- Manfredi, C., Crittenden, K., Ik Cho, Y., Engler, J., Warnecke, R. 2001. « Maintenance of a smoking cessation program in public health clinics beyond the experimental evaluation period. » Public Health Reports, vol. 116, p. 120-135.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. » The American Political Science Review, vol. 78, p. 734-749.

March, J. G., Olsen, J. P. 1989. Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics. New York, Free Press, 227 p.

Morse, Suzanne, W. 2004. Smart Communities: How Citizens and Local Leaders Can Use Strategic Thinking to Build a Brighter Future, San Francisco, Jossey-Bass.

Nancholas, S. (1998) « A logical framework. » Health Policy and Planning, vol. 13, p. 189-193.

Parker, Edith A., Eng, Eugenia, Schulz, Amy J., Israel, Barbara A. 1999. « Evaluating Community-Based Health Programs that Seek to Increase Community Capacity », New Directions for Evaluation, no. 83, p. 37-54.

Peters, B. G. 1999. Institutional Theory in Political Science: The new institutionalism. Londres, Continuum, 183 p.

Pluye, P., Potvin, L., Denis, J.L. 2004a. « Making public health programs last: conceptualizing sustainability. » Evaluation and Program Planning, vol. 27, p. 121-133.

Pluye, P., Potvin, L., Denis, J.L., Pelletier, J. 2004b. « Program sustainability: focus on organizational routines. » Health Promotion International, vol. 19, no. 4, p. 489-500.

Puska, P., Nissinen, A., Tuomilehto, J., Salonen, J. T., Koskela, K., McAlister, A., et al. 1996. In Pan American Health Organization (éd.) Health Promotion: An Anthology. Pan American Health Organization, Washington, p. 89-125.

Powell, W. W., DiMaggio, P. J. 1991. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago, The University of Chicago Press.

Renaud, Jean, Mayer, Micheline et Lebeau, Ronald. 1996. Espace urbain, espace social : portrait de la population des villes du Québec. Les centres jeunesse de Montréal, Institut de la recherche pour le développement social des jeunes, Montréal : Éditions St-Martin

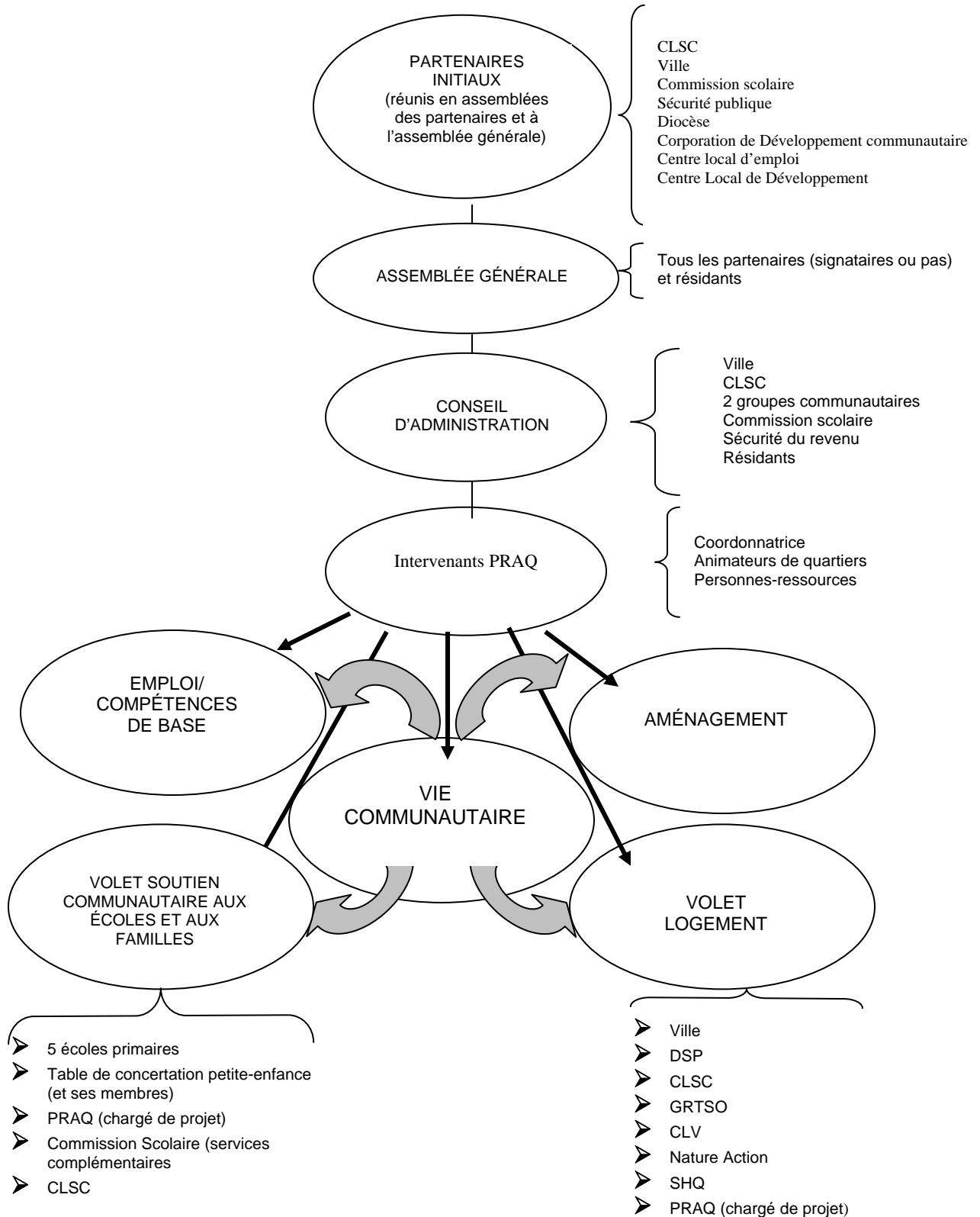
Rissel, C., Finnegan, J., Bracht, N. 1995. « Evaluating quality and sustainability: issues and insights from the Minnesota Heart Health Program. » Health Promotion International, vol. 10, p. 199-207.

Roussos, S. T., Fawcett, S. B. 2000. « A review of collaborative partnerships as a strategy for improving community health. » Annual Review of Public Health, vol. 21, p. 369-402.

Schetagne, Sylvain. 2000. La pauvreté dans les agglomérations urbaines du Québec. No. 590, CCDS, Ottawa.

- Schulz, A. J., Israel, B. A., Lantz, P. 2003. « Instrument for evaluating dimensions of group dynamics within community-based participatory research partnerships. » Evaluation and Program Planning, vol. 26, p. 249-262.
- Shediac-Rizkallah, M. C., Bone, L. R. 1998. « Planning for the sustainability of community-based health programs: conceptual frameworks and future directions for research, practice and policy. » Health Education Research, vol. 13, p. 87-108.
- Steckler, A. Goodman, R. M. 1989. « How to institutionalize health promotion programs. » American Journal of Health Promotion, vol. 3, p. 34-44.
- Stein, E. W. 1995. « Organizational memory: review of concepts and recommendations for management. » International Journal of Information Management, vol. 15, p. 17-33.
- Stoecker, R. 2003. « Understanding the development-organizing dialectic. » Journal of Urban Affairs, vol. 25, p. 493-512.
- Thériault, Vilmont, Tremblay, Jean. 2004. Évaluation de l'implantation par PRAQ du projet de soutien communautaire aux écoles et aux familles de quartiers défavorisés, Salaberry-de-Valleyfield, PRAQ, 102 p.
- Viens, Christian. 2004. Projet de revitalisation des quartiers anciens de Salaberry-de-Valleyfield, volet salubrité des habitations avec cave en terre battue. Évaluation de l'implantation et des résultats, Direction de la santé publique de la Montérégie, 39 p.
- SCHL. 2004. Rapport sur les logements locatifs 2004. Ville de Salaberry-de-Valleyfield.
- Wickizer, T.M., Von Korff, M., Cheadle, A., Measer, J., Wagner, E.H., Pearson, D., et al. 1993. « Activating community for health promotion: A process evaluation method. » American Journal of Public Health, vol. 83, p. 561-567.

ANNEXE 1 ORGANIGRAMME DE PRAQ



ANNEXE 2 LA PROBLÉMATIQUE LOGEMENT

Les trois anciens quartiers constituent des sous-marchés locatifs particuliers (selon leur localisation, le statut d'occupation des ménages, les caractéristiques des logements), marqués par des problèmes d'accessibilité et de qualité des habitations. Ainsi, compte tenu des faibles revenus des citoyens, locataires et propriétaires doivent souvent se contenter de logements dont la salubrité et la sécurité sont fort déficientes. La forte proportion du revenu consacrée au logement réduit d'autant la satisfaction des autres besoins de base. Tous ces constats se situent dans un contexte de pénurie de logement qui pousse à la hausse le prix des loyers, y compris ceux des logements délabrés. Cela augmente la vulnérabilité des ménages les plus fragiles.

Les principaux problèmes peuvent être visualisé dans le schéma causal qui suit ce texte sur la problématique. Les éléments de la problématique sont présentés en respectant les numéros du diagramme. Ce schéma est une visualisation des plus importantes variables de la problématique et de leurs interrelations Il résume l'ensemble de la problématique de l'habitation dans les quartiers anciens tout en offrant une cadre explicatif des facteurs qui contribuent à la qualité des logements (dont la qualité de l'air intérieur) et à leur accessibilité économique.

- 1) La qualité de l'air intérieur du logement a une influence reconnue sur la santé de ses occupants⁴⁰. notamment quant à la prévalence de problèmes respiratoires comme l'asthme et les allergies. L'enquête de PRAQ a constaté que la prévalence d'asthme dans ce groupe est de (11,6%) soit le double de celle de la population montréalaise (5,5%).
- 2) Les maisons de ces quartiers présentent des risques accrus d'incendie. Sur une période de 10 ans (1992-2002), en moyenne 68 incendies de bâtiment par année sont décomptés pour l'ensemble du territoire de Salaberry-de-Valleyfield. De ces incendies, 43 % retrouvent dans les trois anciens quartiers (18 % dans le quartier Bellerive, 17 % dans le quartier Nord, 8 % dans le quartier Ste-Cécile). Depuis 1992, sur l'ensemble du territoire, 15 décès reliés directement aux incendies ont été enregistrés pour un taux de mortalité 3,6 plus élevé que celui du Québec.
- 3) Les vides sanitaires et les caves en terre battue peuvent être des sources de contamination de l'air. S'ils sont mal conçus, mal ventilés, encombrés et mal entretenus, l'humidité relative peut y devenir élevée. Elle entraîne une dégradation de la qualité de l'air intérieur par la décomposition accélérée des composantes matérielles de l'habitation par l'action des acariens, des bactéries et des champignons (dont les moisissures), autant d'agents pathogènes pour la santé des résidents⁴¹. Pour le quartier Nord, une analyse des données municipales portant sur quelques 410 immeubles à vocation résidentielle identifie 168 immeubles avec vide sanitaire (41%).

⁴⁰ Lajoie, 1996; D'Halewyn et al., 2002.

⁴¹ SCHL, 1998; D'Halewyn et al., 2002.

- 4) Les aménagements du terrain et la structure de l'habitation sont reliés à la QAI. Les risques d'infiltration d'eau dans le vide sanitaire viennent de plusieurs sources (nivellement du terrain vers le bâtiment, aucun tuyau de chute sur le toit ou aucune gouttière, tuyau de chute déversant vers les fondations, absence d'imperméabilisation extérieur des murs de fondation, tuyauterie défectueuse ou désuète dans la cuisine ou la salle de bain, condensation dans les vitres, sortie de la sècheuses à l'intérieur, plomb utilisé dans les canalisations, etc.).
- 5) Les comportements des occupants du logement et les habiletés des ménages contribuent aussi à la QAI (absence d'habitude de ventilation du logement, accumulation de débris et poussières au sous-sol et dans les aires habitées, tabagisme, animaux, ...).
- 6) *Les caractéristiques des bâtiments, les réparations majeures* et la présence d'un *vide sanitaire en terre battue* mal isolé accroissent ainsi les besoins de chauffage et les coûts importants d'électricité. Plusieurs habitations sont bâties en bloc de béton, de la cave au grenier. Ces habitations sont très froides et génèrent beaucoup d'inconvénients lorsque le ciment se fissure et que ces blocs sont coincés entre le mur extérieur et le mur intérieur. D'ailleurs, dans la plupart des cas, ces fissures ne seront jamais réparées à cause des coûts énormes s'y rattachant.
- 7) Les logements visités ont tous besoin de **réparations allant de mineures à majeures**. À Salaberry-de-Valleyfield, la proportion de logements nécessitant des *réparations majeures* a augmenté, passant de 8.4% en 1991 à 8,9 % en 2001, malgré les efforts consentis par le gouvernement provincial, la municipalité et les propriétaires. La situation est pire dans les quartiers anciens. En effet, les taux spécifiques aux anciens quartiers sont très largement supérieurs aux taux moyens enregistrés pour Salaberry-de-Valleyfield et pour l'ensemble du Québec. Compte tenu de l'ampleur des travaux associés au mauvais état des habitations, certains bâtiments devraient être démolis selon la firme d'architectes associée à nos travaux. Certaines caractéristiques des ménages (âge, scolarité, taille, etc.) influencent négativement la volonté d'améliorer l'apparence et la qualité de l'habitation. Ainsi, les recherches ont constaté que les ménages à faible revenu sous-estiment les besoins de réparations majeures de leur habitation. Les types et les profils de gestion de ces bâtiments, la capacité d'effectuer eux-mêmes leurs travaux, le nombre d'années d'habitation du ménage, les anticipations de déménagement et le fait d'en être propriétaire et d'en être peu absent sont d'autres facteurs qui influencent la décision de faire des rénovations.
- 8) L'âge du bâtiment indiqué **par l'année de construction** aurait aussi une influence sur la décision de rénover. En 2001, la proportion des logements construits avant 1960 est de 44.5% % à Salaberry-de-Valleyfield, comparativement à 33 % pour l'ensemble du Québec. La proportion de logements des quartiers anciens dont la période de construction est antérieure à 1960 est encore plus prononcée, 60% des immeubles du quartier Nord ayant une cave en terre battue ont été construits avant 1900. L'année de construction moyenne des bâtiments inspectés en 2003 est 1856 (les années varient entre 1849 et 1960). À cause des besoins de rénovations majeures qui tardent à se

réaliser, le parc de logement se dégrade rapidement. Conséquemment, de nombreux logements des QA ne respectent pas les exigences minimales des lois portant sur la salubrité des lieux.

- 9) Les **couvertures des risques par des assurances** sont faibles pour deux raisons. Les risques sont évalués élevés par les assureurs (les résidences sont collées les unes aux autres; bâtiments mal entretenus, le règlement de zonage limite la reconstruction sur le même terrain si un bâtiment est détruit à plus de 50%) et les primes sont en conséquences. Compte tenu de la faiblesse de leurs revenus, plusieurs locataires n'ont aucune assurance.
- 10) Les **petits terrains** sur lesquels sont érigés des immeubles ne permettent pas de nouvelle construction respectant les normes actuelles. Il est impossible, règle générale, de reconstruire le bâtiment sur ces mêmes fondations suite à un incendie ayant occasionné une perte de valeur de plus de 50%.
- 11) La **capacité de payer des locataires** des quartiers anciens limite leur possibilité de louer un logement de qualité. La proportion des ménages locataires de Salaberry-de-valleyfield qui consacrent plus de 30% de leur budget pour se loger est parmi les plus élevées au Québec (42.2% des ménages locataires paient plus de 30 % de leur revenu pour le loyer, ce qui représente plus de 3000 ménages locataires. 18% des ménages locataires, soit 1 325 ménages, paient plus de 50% pour se loger). En fait, les ménages locataires à faible revenu constituent une clientèle captive qui n'a pas le choix de louer des logements en mauvais état, ceux-ci étant les seuls qu'ils peuvent se payer⁴². Aussi, la rénovation des logements occasionne des hausses de loyer que les locataires des QA peuvent difficilement assumer. Les locataires ne peuvent pas assumer les augmentations de loyers qui « rentabiliseraient » les dépenses engagées.
- 12) La **capacité financière des propriétaires est limitée**. Les revenus des propriétaires occupants rejoints en 2003 (86% des occupants rencontrés étaient des propriétaires) sont en général très bas (41% inférieurs à \$20 000). Les propriétaires aux revenus les plus bas ont généralement les réparations les plus coûteuses à effectuer. Ils ne peuvent pas profiter des programmes gouvernementaux de soutien à la rénovation qui exigent d'eux une contribution de base significative. La capacité financière limitée des nouveaux acquéreurs fait qu'ils ne sont pas en mesure de rénover leur nouvelle habitation adéquatement. Bon nombre de ménages à faibles revenus et à revenus modestes n'ont pas les moyens d'acheter ou de louer des outils pour exécuter des travaux d'entretien et de réparation dans leur logement. Pour un bâtiment qui a été construit avant 1960, pour lequel il n'y avait pas de normes d'isolation et d'économie d'énergie comme pour maintenant, la Ville ne peut pas obliger une mise à niveau. Cette décision est à la discrétion du propriétaire.

⁴² Renaud, Mayer et Lebeau, 1996.

- 13) Les loyers moyens à Salaberry-de-Valleyfield **ont augmenté** pour une septième année consécutive, s'établissant à 398\$ pour 2003. Les hausses demeurent importantes et affecteraient particulièrement les personnes seules et les familles à faibles revenus. De plus, la discrimination est un frein majeur à l'accès par plusieurs ménages à un logement et elle se serait accrue en raison de la pénurie de logements. Les motifs principaux de discrimination sont la condition sociale, la présence d'enfants et l'appartenance à une minorité visible. Les personnes ayant des incapacités physiques, parfois majeures, rencontrent des limitations supplémentaires dans leur accès au logement. Ce problème s'accroît avec le vieillissement de la population très prononcé dans ces quartiers.
- 14) Il y a une **pénurie de logements** et la situation s'est aggravée sérieusement. En 2003, le marché du logement locatif affichait une autre baisse des taux d'occupation pour la ville de Salaberry-de-Valleyfield (incluant les secteurs de Saint-Timothée et de la Grande-Île). Selon le dernier relevé de la SCHL, 1,5% des logements étaient vacants soit une diminution appréciable par rapport aux taux de 3,7% de 2000 et 2001 et de 2,2% de 2002. Ce taux se chiffrait à 9% et 6,4% pour les années 1998 et 1999, respectivement.
- 15) Les limites des interventions municipales pour améliorer la qualité des logements sont nombreuses. Par rapport aux logements vétustes, la Ville est au prise avec un processus juridique qui occasionne d'importants délais et génère des frais élevés. Le traitement fiscal de la ville semble peu avantageux pour les propriétaires qui effectuent des dépenses de rénovation par rapport à celui fait aux propriétaires « nouveaux arrivants ». Les interventions municipales en logement social tendent à privilégier des interventions visant les clientèles les plus à risques ou les plus désorganisées (notamment les personnes âgées en perte d'autonomie, les individus ayant des problèmes de santé mentale, les familles monoparentales). L'inconvénient est que la municipalité hésite à intervenir auprès des personnes seules et des familles à plus faibles revenus. Le crédit de taxe de la ville pour la réalisation de logements sociaux est de trois ans alors que d'autres villes offrent une période de 20 ans. Devant la complexité et l'ampleur des problèmes constatés, les outils dont dispose la Ville de Salaberry-de-Valleyfield pour intervenir (financiers, réglementaires, fiscaux, économiques, politiques, administratifs etc.) sont plus limités que ceux dont disposent les grands centres urbains. Dans un contexte de décentralisation, Salaberry-de-Valleyfield n'a pas accès à des sources de revenus suffisantes pour assumer ses responsabilités dans le développement et le renforcement de la cohésion et de la solidarité locales (en matière de lutte contre la pauvreté, de logement social, de loisirs, etc.).
- 16) Des facteurs **freinent la réalisation de logements sociaux** à Salaberry-de-Valleyfield. La taille des projets est de moindre envergure et engendre peu d'économies d'échelle. Les coûts de réalisation sont supérieurs à ceux prévus par les calculs de la SHQ. Les loyers du marché qui déterminent la subvention de la SHQ à la construction sont inférieurs aux coûts réels de la construction, ce qui affecte la

viabilité même des projets et occasionne une difficulté accrue dans la recherche d'une participation financière du milieu pour compléter le montage financier. Ce dernier devient plus exigeant, une règle interdisant de cumuler des programmes publics.

- 17) Le programme «**Logement abordable**» **ne peut être viable** dans notre région parce que la clientèle visée ne peut faire face au coût des loyers. Selon ce programme, elle n'a pas droit au supplément au loyer. Selon le FRAPRU, les ménages les plus pauvres ne peuvent avoir accès aux logements construits sans y consacrer jusqu'à 50 % de leur revenu. Selon l'UMQ, l'applicabilité des mesures proposées pour favoriser l'accès à la propriété pour les ménages avec des revenus annuels inférieurs à 35 000 \$ est à vérifier. Ces mesures risqueraient de conduire certains ménages à des situations de surendettement. Les ménages retirant des revenus modestes sont souvent dans des situations d'emploi précaires ou composés d'une seule personne, et sont par conséquent plus fragiles financièrement. Les inciter à devenir copropriétaire les exposerait à des difficultés financières éventuelles et à l'obligation d'assumer des coûts de logements qui pourraient augmenter dans le temps (charges de copropriété, difficulté de revente, augmentation des taux d'intérêt hypothécaire, etc.). De plus, ce programme est mieux adapté pour les grands centres qui réussissent à diminuer par des économies d'échelle, le coût unitaire.
- 18) L'évaluation du Programme de Revitalisation des Vieux Quartiers permet de conclure à **la difficulté du programme de rénovations de traiter de la situation des quartiers anciens** où l'on retrouve «*des bâtiments détériorés ou les propriétaires peuvent difficilement payer leur part*». Malgré les contributions municipales et gouvernementales, il demeure qu'il y a des propriétaires qui ne peuvent financer leur quote-part. Les programmes de rénovation majeure présentent une certaine complexité, d'où des taux de désistement assez importants (80% dans certain cas) en raison notamment des coûts non négligeables, des exigences quant à l'absence de défectuosité dans le bâtiment, des contrôles de loyer et de l'obligation de reloger temporairement les locataires.
- 19) Ces conditions d'habitation s'inscrivent dans un ensemble de caractéristiques de **défavorisation sociale et matérielle** qui marquent les quartiers anciens (MSSS MAM, MEQ) et sont tributaires des caractéristiques des ménages actifs campivallensiens, alliée à l'insécurité d'emploi et aux fluctuations économiques qui marquent le développement de la communauté. La situation propre aux quartiers anciens s'explique par des inégalités au niveau des revenus, du travail, de la scolarité, de l'environnement physique, etc. Ils ont aussi été fortement touchés par le déclin des secteurs industriels traditionnels, pourvoyeurs de nombreux emplois requérant peu de qualification. Avec les années, la population résidente active a migré vers les banlieues ou vers d'autres villes. Cette mobilité a occasionné des fermetures d'écoles et de commerces et une utilisation moindre de certains équipements publics. En contrepartie, ces quartiers accueillent des ménages peu fortunés (jeunes adultes⁴³,

⁴³ On retrouve le Cégep, le Centre jeunesse de la Montérégie

personnes seules⁴⁴, des personnes ayant des problèmes de santé mentale⁴⁵, des personnes âgées⁴⁶) provenant de communautés voisines.

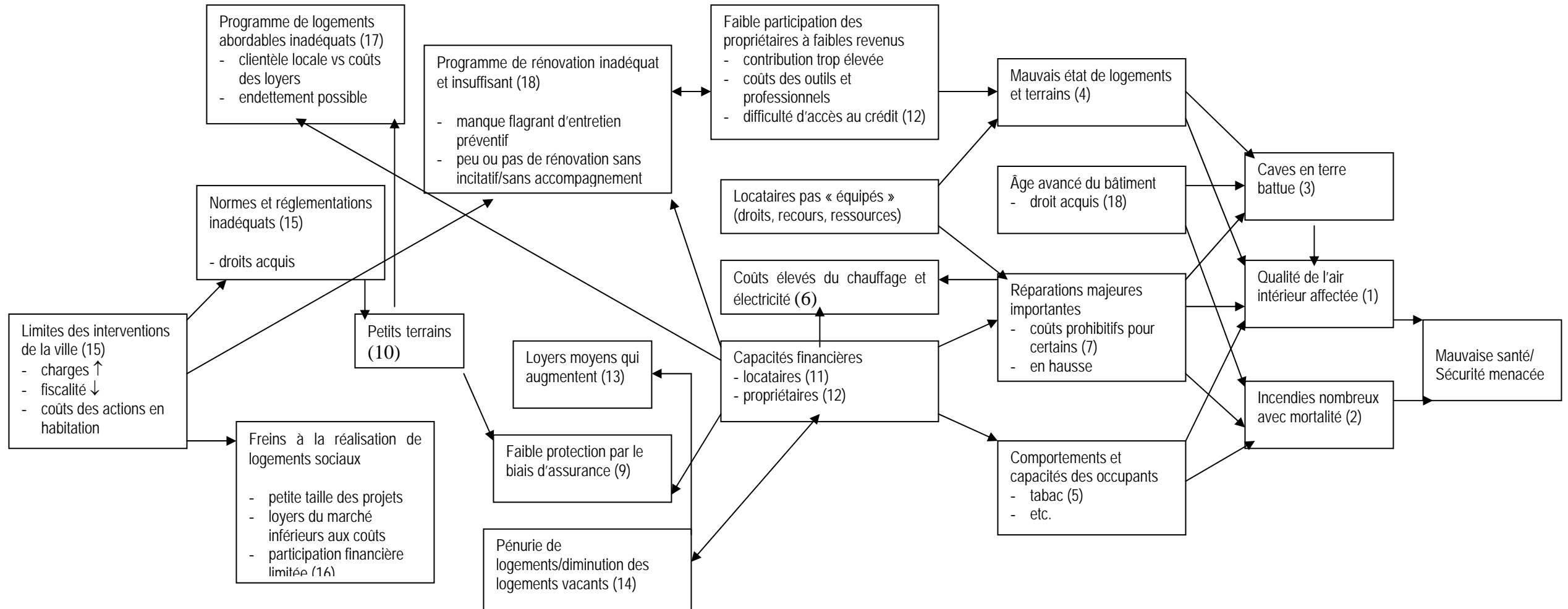
20) La **dynamique immobilière** actuelle contribuerait au maintien d'une mauvaise qualité de logements. Peu importe la qualité des logements, on les loue « *parce qu'il y aura toujours du monde qui auront besoin de ces logements* ». Avec le faible taux de vacances, les immeubles se vendent, même dans le quartier Nord, « *mais dans beaucoup de cas, se sont des gens de l'extérieur qui [...] ne sont pas intéressés à améliorer leurs quartiers mais seulement attirer du côté rentabilité du logement* ». Comparativement à Montréal les immeubles sont 11 à 13 fois moins chers, donc plus rentables (sans rénovation). Il y a plus d'obstacles au maintien et au développement de logements salubres et abordables.

⁴⁴ Cette population est très importante. Sa pauvreté dépasserait celle des personnes seules vivant à Montréal selon Schetagne, 2000.

⁴⁵ Phénomène relié à la présence du Centre Hospitalier régional du Suroît.

⁴⁶ Selon, le portrait fait par le CLSC, cette population est largement surreprésentée à Salaberry-de-Valleyfield.

Schéma explicatif de la problématique de la QAI et des facteurs qui affectent la qualité de l'habitation dans les trois quartiers anciens de Salaberry-de-Valleyfield (le chiffre fait référence au constat fait précédemment). Les flèches indiquent le sens de l'influence.



« Facteurs contextuels » :

- Dynamique immobilière (les logements de mauvaise qualité se louent / s'achètent par une clientèle captive).
- Défavorisation sociale, matérielle et spatiale des quartiers anciens

**ANNEXE 3 SOMMAIRE DE LA COLLABORATION DE LA DIRECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE LA
MONTÉRÉGIE**

La DSP de la Montérégie est impliquée dans le projet PRAQ depuis l'année 2000. Elle a élaboré le plan d'action du volet logement, son protocole d'évaluation et rédigé le rapport d'évaluation intérimaire de mars 2004. De plus, elle a conduit l'enquête sur l'état des bâtiments en 2000. Elle a élaboré un protocole d'enquête sur qualité du bâtiment et la santé en 2003. Elle a procédé à l'analyse de la dimension de la santé dans les dossiers d'inspection des bâtiments de 2003 à 2005. Elle a vu à la production de dépliants visant un grand public et de fiches santé en 2003 et 2004. Elle a participé régulièrement aux rencontres d'information avec les citoyens des quartiers en 2003 et 2005 et à l'inspection des bâtiments en 2003 et 2004.

ANNEXE 4 LA LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

PRAQ (3 permanents)

Julie Bergevin
Catherine Kammer-Mayer
Nathalie Leroux

Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands (5 directeurs-trices d'écoles)

Marie Bourbonnais
Lucie Deschamps
Colette Hébert
Guy Lambert
Suzie Lepage

CLSC Seigneurie de Beauharnois

Monique Barette
Jacinthe Demers
Jean Tremblay

CLE

Guylaine Martineau

Ville de Salaberry-de-Valleyfield

Monique Chagnon, gestionnaire
Michel Joly, gestionnaire
Denis Lapointe, maire
Claude Reid, conseiller
Denis Vaudrin, conseiller

Société d'habitation du Québec

Caroline Desbiens

GRT du Sud-Ouest

Manon Leduc

Un focus group avec les propriétaires des trois quartiers.