



Portugal 2005

Jean-Pierre Pellegrin

Programme de développement socio-communautaire

Mobiliser tous les organismes
concernés et promouvoir la
participation des populations
vivant en situation
d'exclusion sociale

Rapport de synthèse



au nom de



Commission Européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances





Table des matières

Résumé analytique	3
1. Le contexte national et la problématique	8
2. Le contexte et la perspective européens	10
3. L'exemple de bonne pratique	13
4. La pertinence pour d'autres contextes nationaux et le potentiel de transfert.....	22
5. Conclusions et leçons tirées	34
Annexe:	
Thèmes à discuter	37



Résumé analytique

Le contexte

Une réunion d'évaluation par les pairs des politiques d'inclusion sociale des États membres de l'UE s'est tenue à l'Institut de sécurité sociale (Instituto da Segurança social) les 12 et 13 septembre, à l'invitation du gouvernement portugais. Les pays pairs représentés étaient : Chypre, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, Malte et la Suède. Étaient également présents des représentants d'autres parties prenantes : ATD Quart-Monde, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) et le Réseau européen des villes & régions de l'économie sociale (REVES).

Cette réunion était organisée afin d'évaluer les résultats et les performances de deux mesures novatrices d'appui au développement social au niveau local, ayant pour principal objectif de mobiliser l'ensemble des parties prenantes concernées et de promouvoir la participation des personnes en situation d'exclusion sociale. Ces mesures ont été prises en 2000 dans le cadre du Programme de développement socio-communautaire, qui est un volet du Programme opérationnel pour l'emploi, la formation et le développement social (OPETDS).

Cette évaluation par les pairs est la troisième à se pencher sur les démarches entreprises en vue de mobiliser les acteurs locaux et d'associer la population et les bénéficiaires potentiels aux mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces réunions sont l'occasion d'échanger des connaissances et d'envisager le transfert dans d'autres États membres de l'UE de mesures de soutien à des initiatives ou projets locaux (ou de proximité) abordant des problématiques sociales locales prioritaires et promues par des acteurs locaux publics et privés (sans but lucratif) au sein de partenariats. Une visite de deux projets situés dans la Région d'Alenjeto et des bénéficiaires de ces mesures a été organisée le premier jour de la réunion de manière à faire mieux comprendre ce que recouvraient concrètement ces projets et de quelle manière ils étaient mis en œuvre.



La bonne pratique

Les deux mesures évaluées étaient les suivantes :

1. Les réseaux sociaux pour le développement qui fournissent une assistance technique aux acteurs locaux et les aident à élaborer une méthodologie, à former des ressources humaines, à diagnostiquer, concevoir et mettre en œuvre des plans d'action sociaux locaux. Un réseau – ou plus exactement une coalition d'acteurs regroupés en conseil social local – encadre les actions et coordonne les résultats pour accroître l'efficacité des actions et sélectionner celles qui conviennent le mieux à certaines catégories de population. L'appui fourni dans le cadre de cette mesure vise à activer et à consolider le partenariat local (par le financement d'études, le diagnostic, l'information, les conseils techniques, etc.) et à former des agents ou des travailleurs de développement social, des dirigeants et des volontaires locaux.

2. Le développement social et communautaire vise à améliorer les conditions de vie des personnes en situation d'exclusion sociale par le financement de projets locaux et de diverses actions spécifiques (qui s'attaquent à un problème social important, améliorent et perfectionnent les compétences personnelles et sociales, rendent les gens plus actifs au sein de leur communauté ou les mettent en capacité). Cette mesure propose également des programmes de formation à ceux – agents de développement, jeunes professionnels, travailleurs sociaux, fonctionnaires, volontaires, etc. – qui sont directement impliqués dans ces projets.

Seules sont habilitées à soumettre des projets les organisations publiques (pouvoirs locaux ou antennes locales d'une administration sociale) et les organisations sociales privées sans but lucratif, en coopération avec d'autres intervenants locaux. Ces projets ont une durée maximale de 2 ans.

Les résultats sont encourageants. Entre 2001 et 2004, des réseaux sociaux ont été créés dans 163 municipalités et plus de 700 projets ont été développés au titre de la deuxième mesure, impliquant plus de 157 000 personnes (dont près de 60% de femmes). Parmi les bénéficiaires figurent des particuliers, des communautés, des organisations et des professionnels. Ces chiffres devraient être dépassés au cours de la période 2005-2007.

Une évaluation effectuée sur un échantillon de projets révèle que ceux-ci ont eu des effets positifs pour les bénéficiaires, les communautés et les organisa-



tions exécutantes. Pour les bénéficiaires, 91% des actions ont eu des effets visibles sur (par ordre d'importance) :

- l'épanouissement personnel et l'amélioration de l'image de soi ;
- un meilleur accès à l'information
- une capacité accrue à rechercher un emploi
- l'acquisition de compétences professionnelles.

Pertinence pour le croisement des connaissances et potentiel de transfert.

Les participants ont été frappés par le niveau d'implication des acteurs locaux et par l'enthousiasme du personnel – les travailleurs sociaux et les agents de développement – des projets visités. Tous s'accordent à dire que les projets favorisent l'intégration au sein de la communauté et améliorent la qualité de vie des bénéficiaires et qu'une approche décentralisée et ascendante de ce type a de nombreux aspects positifs qui pourraient être reproduits d'une manière ou d'une autre dans d'autres pays. De l'avis général, les approches locales ne sont pas un pis-aller des politiques sociales nationales ; elles leur apportent une valeur ajoutée d'autant plus grande que les politiques nationales en matière de protection sociale et de logement sont solides. Elles seront d'autant plus efficaces que les administrations nationales et leurs fonctionnaires, tant au niveau central que territorial, créeront les conditions favorables à une coordination horizontale et à des approches ascendantes.

Les différences entre les modes de gouvernance en général et entre les modalités de décentralisation et d'autonomie et de compétences exercées par les pouvoirs locaux en particulier ne facilitent guère la transférabilité. De nombreux aspects inventifs des mesures sont cependant pertinents et propices à un échange de savoirs.

- Des mesures politiques nationales telles que celles qui étaient évaluées créent un cadre vital pour une approche « ascendante » en s'attelant à des problématiques sociales proches des citoyens et en associant les parties prenantes locales. Elles confirment que chacun a un rôle à jouer dans la lutte contre l'exclusion sociale et dans la création d'un instrument qui modernise l'État Protecteur et ouvre la voie à une « société du bien-être local ».
- Les participants – surtout des nouveaux États membres – se félicitent que l'accent ait été mis avec autant de force sur le développement social local



comme creuset de formes d'inclusion sociale extrêmement diversifiées, plutôt que de considérer la croissance économique et l'activation comme les seules réponses à apporter à ceux qui sont éloignés du marché du travail ou qui ne sont pas en mesure d'y accéder.

- Un processus décentralisé de cette nature contribue à redynamiser les communautés locales, au travers de nouveaux réseaux, du renforcement des capacités et de la création « d'infrastructures locales de base » qui permettent d'affronter des problèmes difficiles.
- Le développement social local est une approche qui bouleverse les modalités de prestation de services. Dans de nombreux pays, ces modalités sont critiquées et les travailleurs sociaux considérés d'un mauvais œil. Ici, ils travaillent en plus étroite collaboration avec les gens et pour eux.

Les participants se sont par ailleurs inquiétés de divers problèmes soulevés au cours de l'évaluation de ces mesures et ont attiré l'attention sur certaines faiblesses potentielles qui semblent largement communes aux politiques de promotion des approches locales et décentralisées :

- Le financement des actions et des projets par périodes de deux ans nuit à leur pérennité et à leur poursuite. Il faut allonger la durée si l'on veut que les gens prennent confiance et participent ; dans le cas portugais cependant, la poursuite de certains projets est garantie par les pouvoirs locaux, d'autres lignes budgétaires ou d'autres appuis du gouvernement.
- La question de l'intégration transversale de ce type d'initiatives locales reste ouverte ; le dilemme subsiste entre la focalisation des projets et des ressources sur des priorités, des zones ou des groupes désavantagés ou leur multiplication au risque d'une dispersion et d'une diminution de l'impact et du retour.
- La coordination entre les initiatives ascendantes et les politiques et stratégies nationales et européennes de même que la coopération avec les différents services et administrations paraissent bien faibles et devraient être améliorées.
- Il faudrait définir plus précisément les principes de partenariat. Au sein des réseaux sociaux, on ne voit pas très bien comment les partenaires locaux agissent ensemble, assurent la coordination ou participent activement aux projets ou à la mise en œuvre des plans sociaux locaux.
- Il faudrait opérer une distinction plus nette entre les différents niveaux de participation et définir les modalités d'implication et de mise en capacité des bénéficiaires.



- Il manque apparemment à la mesure évaluée un cadre précis et rétroactif permettant de traduire les enseignements tirés de cette approche décentralisée et ascendante en préconisations de politiques nationales.
- Bien que ces mesures soient en cours d'évaluation, on ne dispose que de peu de données sur les objectifs et les résultats mesurables, ainsi que sur les coûts. Les organismes publics qui versent d'importantes subventions à des instances privées (non lucratives) doivent évaluer si les objectifs ont été atteints et se servir de l'expérience acquise au travers de ce travail d'évaluation et de suivi pour améliorer les politiques futures.

Le programme est conforme aux objectifs de la stratégie européenne d'inclusion sociale notamment par le soutien apporté aux zones et aux groupes vulnérables, par la sensibilisation de la communauté aux problèmes sociaux et par la promotion de réponses sur mesures, via des partenariats entre les pouvoirs locaux, les ONG, les citoyens et les bénéficiaires, démarche qui devrait être renforcée à l'avenir dans les PAN et la stratégie de l'UE.



1. Le contexte national et la problématique

La société portugaise nourrit des contradictions internes qui sont difficiles à résoudre face à un mélange d'anciennes et de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les „nouvelles pauvretés“ se caractérisent par un faible niveau de compétences et de qualification et un ensemble de problèmes corrélés (faibles aptitudes, illettrisme, exclusion des groupes minoritaires, violence conjugale, mauvaises conditions de logement, mauvaise affectation des sols, familles monoparentales et atypiques) dont les effets se conjuguent et ne facilitent pas l'éclosion de réponses nouvelles. En 1998, 12% des travailleurs portugais touchaient moins des deux tiers du salaire moyen et 21% de la population était exposée au risque de pauvreté et 15% d'une façon permanente.

Des améliorations ont été apportées au système de sécurité sociale portugais au cours des dix dernières années. Le Portugal a introduit le revenu minimum (« revenu d'insertion sociale ») voici sept ans. La plupart des bénéficiaires de ce revenu sont des jeunes ou des personnes âgées qui ne pourraient s'insérer dans la société via le marché du travail. Pour les bénéficiaires en mesure de décrocher un emploi, le revenu minimum est accordé pour de courtes périodes et soumis à des contrôles réguliers. Cet appui peut être retiré lorsque le bénéficiaire refuse de participer à une formation ou ne parvient pas à prouver qu'il recherche activement du travail. Ce filet de sécurité constitue une avancée positive, mais malgré tout insuffisante face à une situation qui demeure inquiétante en ces temps de récession économique, d'augmentation du chômage et d'important déficit budgétaire.

Ce climat économique défavorable et l'importance du déficit des budgets publics font que le Portugal ne sait plus trop quelles priorités choisir dans la lutte contre l'exclusion sociale. La lutte contre la pauvreté demeure néanmoins prioritaire, même si les nouvelles initiatives restent parfois dans les cartons et s'il y a peu d'investissements supplémentaires dans les politiques sociales.

Les problèmes sociaux se concentrent largement dans des zones qui nécessitent une attention particulière. Il s'agit de zones caractérisées par le délabrement du bâti, par une population en situation de pauvreté, à bas salaires et en manque de qualifications et par des groupes vulnérables comme les enfants, les personnes âgées et les immigrants. Au Portugal, la pauvreté se décline au féminin. Les femmes constituent en effet 60% de la population pauvre et vivent avec leurs enfants.



Le contexte national est extrêmement diversifié et l'on peut recenser plusieurs types de territoires allant des zones touristiques modérément inclusives (surtout les côtes sud et ouest du pays) aux quartiers en situation très difficile de villes où se concentrent des communautés immigrées, en passant par les zones rurales désertifiées où la population vieillit. Certaines de ces situations sont inquiétants et incitent à investir dans des programmes qui associent des groupes ou des zones spécifiques et préconisent une approche intégrée de développement au niveau local.

C'est cette situation qui a amené les pouvoirs publics portugais à introduire des changements dans la gouvernance et dans la gestion des politiques de développement social et à promouvoir une approche territoriale, axée sur des solutions qui répondent à la situation des communautés locales tout en participant d'une stratégie générale coordonnée à haut niveau. Cette approche est au cœur des mesures de développement socio-communautaire qui font l'objet de la présente évaluation par les pairs.



2. La perspective et le contexte européens.

Les PAN portugais d'inclusion sociale – tant celui de 2001 que celui de 2003 – correspondent largement aux objectifs du programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale, même si l'on n'y trouve ni véritables priorités ni relevé précis des sources de financement (Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, p. 85).

Les mesures faisant l'objet de la présente évaluation sont des exemples de bonnes pratiques évoquées dans les PAN portugais d'inclusion sociale. Elles sont conformes aux divers objectifs et sous-objectifs de la stratégie d'intégration sociale de l'UE, s'agissant notamment de l'apport d'une aide aux plus vulnérables, du déploiement d'actions globales en faveur des zones marquées par l'exclusion, de la mobilisation de l'ensemble des instances concernées, de la promotion de la participation, de l'expression et du dialogue avec les personnes en situation d'exclusion.

Elles s'inscrivent en complément d'autres politiques de l'Union européenne telles que :

- la promotion du développement de l'emploi au niveau local basée sur des partenariats et des plans d'actions dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi ;
- le montage de partenariats, la mise en capacité des bénéficiaires et la lutte contre la discrimination au travers d'initiatives locales, qui sont des principes d'action essentiels de l'initiative communautaire EQUAL ;
- la promotion du « troisième système » ou d'organisations sans but lucratif, d'entreprises d'économie sociale et leur coopération avec les institutions publiques.

Ces deux mesures, qui sont financées par le Fonds social européen, contribuent directement aux objectifs du PAN Incl. portugais, et notamment à la décentralisation d'actions en faveur de groupes vulnérables et de certaines zones confrontées à des problèmes d'exclusion, au travers d'une mobilisation des partenaires concernés. En insistant sur la coopération entre acteurs locaux publics et privés au sein de réseaux ou de partenariats, ces mesures ont permis de mettre en place des structures de coordination adéquates et des services sociaux mieux adaptés aux besoins des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Elles soutiennent et concrétisent « l'approche de parte-



nariat » soutenue par la Commission depuis une vingtaine d'année au travers de ses programmes d'initiative communautaire. La mise en œuvre de cette approche témoigne d'un nouveau mode d'appréhension de ces problématiques et du caractère pluridimensionnel des facteurs à l'origine de la pauvreté et de l'exclusion et de leur concentration dans certaines zones ou communautés.

Ces mesures sont innovantes dans la mesure où elles ont été élaborées à partir de 1997 (pour les réseaux sociaux locaux) et mises en œuvre à partir de 2000, avant même que les politiques de l'UE et de ses États membres en matière d'exclusion sociale n'insistent sur la nécessité d'une coordination des efforts et d'une amélioration des capacités des pouvoirs locaux et régionaux en coopération avec les parties prenantes locales et de partenaires invités à se mobiliser et à participer. Ce besoin de coordination entre les programmes nationaux et communautaires d'une part et les efforts régionaux et locaux d'autre part, en vue de répondre à des problèmes sociaux par une action intégrée et pluridimensionnelle au niveau territorial, apparaît plus clairement dans le PAN inclusion sociale 2003-2005.

Concrétiser cette démarche n'est pas une sinécure. Cette évaluation par les pairs, axée sur les approches territoriales, l'implication et la mise en capacité des bénéficiaires, la participation des acteurs locaux et de la population locale – y compris comme volontaires – contribue à l'explicitier.

On sait toutefois peu de choses d'autres formes d'implication, notamment celles des partenaires sociaux. Les résultats engrangés en matière de responsabilité sociale et d'engagement de l'ensemble des citoyens dans la lutte contre l'exclusion, pour encourageants qu'ils soient, n'en restent pas moins fragiles et volatiles. Les effets de ce genre d'approche sur la qualité et les modalités de prestation des services sociaux ou sur la mise en capacité des personnes restent largement méconnus. Par ailleurs, si l'on dispose de certaines évaluations des résultats livrés par ces projets et dispositifs décentralisés et ascendants, on ignore bien souvent l'impact et le rapport coût-efficacité des actions menées et en l'absence d'un langage technique, d'indicateurs et de repères communs, il n'existe aucune comparaison entre États membres de l'UE.

Cette évaluation par les pairs s'inscrit dans le prolongement d'examen précédents, notamment ceux qui portaient sur l'accord de développement local en Suède et sur les réseaux citoyens d'appui social en Finlande où l'on retrouve une approche voisine. Au-delà des possibilités de transposition dans d'autres



contextes nationaux (voir § 4), ces exercices soulèvent diverses questions de pertinence et d'intérêt communs en vue de la prochaine étape de la stratégie européenne d'inclusion sociale.

Les prochaines étapes de l'agenda européen prévoient que la Commission européenne doit remettre ses objectifs révisés aux États membres d'ici la fin de 2005 et que le Conseil européen de mars 2006 doit fixer les objectifs communs en matière d'inclusion sociale et de protection sociale (une approche de rationalisation). La prochaine priorité sera la préparation d'une nouvelle génération de PAN Incl. La période 2006-2009 sera décisive sur le plan des efforts déployés pour atteindre l'objectif de Lisbonne, c'est-à-dire la réduction de la pauvreté d'ici 2010.

Le Fonds social devrait également évoluer vers plus de souplesse pour s'adapter aux changements dans les pays et ne plus limiter son appui à la formation mais s'ouvrir à d'autres formes de renforcement des capacités. Un aspect important sera de mettre l'ensemble des parties prenantes européennes, nationales et territoriales en capacité d'agir de manière plus souple, de suivre des approches plus larges fondées sur un partenariat multiple et de développer une dimension multisectorielle commune, au travers d'une coordination et d'une interaction entre différentes instances telles que le Comité de la protection sociale, le Comité pour l'éducation et le Comité pour la santé au niveau européen.



3. L'exemple de bonne pratique

Les mesures évaluées s'inscrivent dans le Programme de développement socio-communautaire, qui est un volet du Programme opérationnel pour l'emploi, la formation et le développement social (OPETDS), dont la finalité est « de développer de nouveaux modèles d'intervention en phase avec les nouveaux défis ». Elles apparaissent à la fois dans les PAN Emploi et Inclusion sociale et dans le Programme de développement régional.

L'OPETDS s'articule autour de 5 axes : la formation et la transition vers le travail ; l'apprentissage tout au long de la vie ; la modernisation de l'administration publique ; l'emploi et les politiques de formation ; la promotion du développement social. Le cinquième axe de ce programme opérationnel vise donc spécifiquement à **promouvoir le développement social** par une intégration des interventions à destination des groupes défavorisés. Un soutien est ainsi apporté à l'insertion sociale et professionnelle des personnes et des groupes défavorisés, de même qu'à l'économie sociale, aux coopératives sociales et à l'aménagement d'équipements sociaux.

Six éléments composent ce cinquième axe. Le premier d'entre eux est le **Programme de développement socio-communautaire** (5.1), qui se propose d'améliorer les conditions de vie, de rendre les gens plus actifs en tant que citoyens, d'éliminer les facteurs d'exclusion sociale et de revitaliser le tissu social. (D'autres programmes s'occupent plus spécifiquement de l'intégration des personnes handicapées, de l'insertion sur le marché du travail « secondaire » ou social, de l'appui aux coopératives et du financement d'équipements sociaux). Ce Programme a pour vocation d'amorcer des interventions intégrées qui permettent aux gens de s'insérer dans la société, que ce soit au travers du marché du travail, de l'économie sociale, du travail indépendant, des coopératives ou des activités communautaires. Pour certains groupes de la population, la conjoncture est de plus en plus difficile, aussi le programme se trouve-t-il souvent confronté à des situations de grande fragilité sociale et de territoires en crise. Il doit donc impulser des dynamiques suffisamment fortes que pour affronter ce genre de situations sur le terrain. Ces diverses mesures et initiatives qui nécessitent un soutien financier soutenu interviennent de façon complémentaire en vue d'atteindre des mêmes objectifs.



Le Programme propose diverses solutions qui répondent aux problèmes locaux et qui aboutissent à la formation d'un réseau social capable de faire le diagnostic d'une situation spécifique et d'activer les partenaires d'une communauté dans des domaines tels que l'éducation, la formation et la promotion de nouvelles compétences. Le Programme se traduit par deux mesures, le **Réseau social pour le développement** (5.1.1) et le **Développement social et communautaire** (5.1.2), qui sont toutes deux conçues avec une intention bilatérale d'incidence réciproque et qui font l'objet de cette évaluation.

Première mesure : le Réseau social pour le développement préconise une démarche stratégique et fournit une assistance technique aux acteurs et aux partenariats locaux, les aide à élaborer une méthodologie, à former les ressources humaines, à diagnostiquer, concevoir et mettre en œuvre des plans d'action locaux. Un Réseau social local se conçoit comme « un forum regroupant et combinant les actions de l'ensemble des acteurs locaux désireux de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Ces réseaux opèrent au niveau d'une communauté (généralement une municipalité) sous le titre de « conseil social local » (et de commissions sociales au niveau sous-municipal).

On attend de ces conseils sociaux locaux qu'ils définissent un cadre d'intervention et qu'ils coordonnent les actions afin d'accroître leur efficacité et de sélectionner celles qui conviennent le mieux à certaines catégories de population. En concevant et en mettant en œuvre des plans sociaux locaux, ils contribuent largement à sensibiliser les communautés à leurs problèmes sociaux, à stimuler la coopération entre les parties prenantes locales, à activer des solutions locales et à combiner et à optimiser les ressources internes et externes. Cette mesure est mise en œuvre par l'Institut pour la solidarité et la sécurité sociale dans le cadre d'un contrat passé avec l'unité de gestion du Programme opérationnel.

Les appuis financiers fournis dans le cadre de cette mesure se rapportent :

- à l'activation et à la consolidation du réseau local – chaque réseau reçoit un montant forfaitaire de 60 000 Euros – et au financement des études, diagnostics, informations, conseils techniques, etc. nécessaires à la préparation des plans locaux
- à la sensibilisation et à l'information de quelque 3 000 dirigeants et volontaires locaux et à la formation de quelque 1 260 agents de développement social ou travailleurs sociaux.



Mise en œuvre et résultats : Depuis l'an 2000, quelque 275 municipalités sont parvenues à mettre ce type de réseau en place, selon une démarche bien établie :

- création du réseau, en suivant les phases suivantes: information et sensibilisation des acteurs locaux associés à un « noyau de base de la dynamisation », élaboration des orientations et des règles de fonctionnement internes du réseau, création d'un conseil social local et de commissions par les partenaires les plus impliqués.
- préparation d'un plan d'action social local à l'issue des étapes suivantes: diagnostic commun des problèmes sociaux, études et recueil des informations, définition des objectifs et des priorités, proposition d'actions prioritaires, rédaction et discussion du plan avant son approbation et sa mise en œuvre.

On ne sait toutefois pas grand-chose des résultats de ces actions et des plans conçus et mis en œuvre au plan local, pas plus que de l'impact que ces réseaux et commissions locaux ont eu sur la fourniture et les prestations de services sociaux locaux, sur leurs coûts, sur les relations entre les acteurs privés et publics et sur les processus décisionnels.

Seconde mesure: Le développement socio-communautaire a pour but d'améliorer les conditions de vie des groupes en situation d'exclusion sociale par le biais du financement de projets locaux, dont les actions spécifiques visent à résoudre des problèmes sociaux jugés prioritaires, à renforcer les compétences personnelles et sociales, à rendre les populations plus actives au sein de communautés locales, à accroître leur autonomie, à offrir des formations et à renforcer les capacités de tous ceux et de toutes celles – agents de développement, jeunes professionnels, travailleurs sociaux, fonctionnaires, etc. – qui sont directement impliqués dans les projets de développement socio-communautaire (l'annexe du document de discussion décrit des exemples de tels projets et actions).

Les groupes visés par ces projets sont des personnes défavorisées, des familles ou des catégories de populations vivant dans des quartiers défavorisés. Les organismes qui peuvent les proposer sont des organisations publiques (collectivités locales, branche locale de l'administration sociale) et privées sans but lucratif, pour autant qu'elles collaborent avec d'autres acteurs locaux. La durée maximale des projets ne peut dépasser 2 ans.



Les projets sont sélectionnés sur base d'une série de critères et d'un système de cotation relatif à :

- l'organisation qui les soumet (participation à de précédents projets, capacité administrative et expérience);
- la pertinence du projet et sa capacité à faire le lien entre les objectifs fixés, la situation de départ et les besoins locaux, entre le contenu du projet et la méthodologie proposée.

D'autres critères sont mentionnés, comme l'égalité des chances entre hommes et femmes, la société de l'information ou la sensibilisation aux aspects environnementaux.

Résultats

Entre 2001 et 2004, 157.659 personnes ont participé au programme, par le biais de projets dont le nombre ne cessait de croître :

- 2001 95 projets 886.000 Euros
- 2002 86 projets
- 2003 208 projets
- 2004 321 projets 10,6 millions Euros

La priorité va aux quatre régions de Portugal ayant le statut de région de l'Objectif 1.

Les bénéficiaires peuvent être des personnes ou familles, des groupes ou communautés, des professionnels et des organisations du secteur social. Les participants ont des caractéristiques suivantes: 57% sont de femmes, 40% ont des niveaux d'études inférieurs à d'enseignement secondaire, 23% ont moins de 35 ans.

La période du programme 2005-2007 impliquera une population encore plus nombreuse , via 790 projets et un investissement de 28,5 millions d'Euros: Un échantillon de projets a été soumis à une évaluation approfondie (cfr document de discussion) qui montre, par exemple, que :

- si les projets, de manière générale, améliorent les qualifications des participants, leur confiance en soi et leur capacité de s'intégrer professionnellement (leur employabilité), ils ont un faible impact sur leur revenu et leur mobilité professionnelle ;
- les professionnels sont généralement de jeunes femmes très qualifiées. Le programme les aide à mettre leurs compétences à jour et à développer des



méthodologies d'intervention spécialisée en réponse à une combinaison de problèmes multiples survenant aux échelons régional et local. Le revers de la médaille est qu'ils perçoivent des salaires relativement bas et sont confrontés à une certaine insécurité professionnelle.

- Nombreuses sont les structures organisationnelles au Portugal qui ont des hiérarchies bien établies. Le travail est souvent délégué à un personnel qui n'a pas le pouvoir de prendre de décisions, ce qui a pour effet de ralentir la mise en oeuvre. Il est plus aisé de s'accorder sur les objectifs que sur les actions à mener pour les réaliser. D'autres pays du Sud de l'Europe partagent ces caractéristiques.
- Au niveau local, les résultats laissent supposer qu'une approche basée sur des projets bénéficiant de financement à court terme crée de l'incertitude, car la durée de l'intervention ne coïncide pas avec les besoins. La conséquence peut en être une stigmatisation des communautés locales lorsque les problèmes sont identifiés, sans qu'aucun résultat ne soit atteint.

Caractéristiques et spécificité des mesures de développement socio-comunautaire.

L'initiative repose sur une expérience d'intervention sociale acquise dans le cadre de précédents dispositifs (programme Intégrar et programme NAPP de lutte contre la pauvreté. Des activités à échelle réduite dans les domaines de la formation et de l'emploi avaient débouché sur des résultats positifs et méritaient un plus. Cependant, il apparaissait clairement que le financement devait être réorienté afin de bénéficier aux groupes et quartiers les plus défavorisés.

Le Portugal connaissant des zones de conditions de vie très difficiles, les interventions doivent identifier les éléments positifs et les projets être structurés de manière à avoir un impact réel sur la vie de la famille et les perspectives de chacun, tout en garantissant des répercussions en amont qui iraient au-delà des communautés locales. La mise en oeuvre se fait par différents modules ayant chacun leur propre budget. Une approche « descendante » a donc été transformée en approche « ascendante ».

L'idée sous-jacente au Programme et aux mesures qui font l'objet de cet examen est de promouvoir de nouveaux modes d'interventions afin de répondre à de nouveaux enjeux. Le programme repose sur les principes suivants :

- Intégration: des dimensions économiques et sociales ;des individus, des groupes et dans la société;



- Articulation: entre des objectifs communs
- Subsidiarité: et proximité: au niveau des relations étroites avec la population locale, des problèmes et des initiatives locales dans le cadre d'une responsabilité collective locale, régionale et nationale.
- Innovation: par le biais d'approches multidisciplinaires, inter-institutionnelles et débarrassées de la lourdeur bureaucratique, et
- Participation: par une implication active de tous les acteurs locaux, mais principalement des groupes les plus défavorisés, dans les interventions sociales.

Les projets proposent un éventail de solutions, qui évoluent selon la nature des problèmes et débouchent sur la mise en place d'un partenariat capable d'offrir un diagnostic partagé de la situation de départ et d'activer des partenaires au niveau local dans des domaines comme l'enseignement, la formation ou la promotion de nouvelles qualifications. Leurs structures suivent trois lignes d'actions complémentaires :

- Apporter une aide aux acteurs locaux ayant un rôle social ou politique, afin d'optimiser leurs capacités d'intervention, par exemple par la coordination d'études ou de diagnostics.
- Servir de catalyseur de l'esprit communautaire, en mobilisant la population locale aux fins d'un changement.
- Améliorer les qualifications d'une gamme de groupes prioritaires, par le biais de pré-formations de courte durée et de mécanismes d'acquisition de compétences sociales et interpersonnelles.
- Offrir des formations aux personnels responsables des relations avec les communautés, par le biais de cours de médiation, afin d'améliorer leurs capacités d'interventions dans des quartiers précis ou auprès de groupes à problèmes et aider les experts qualifiés pour qu'ils puissent mettre en œuvre avec plus d'efficacité les solutions.

Les administrations des Etats Protecteurs étant souvent mal adaptées pour résoudre les problèmes d'exclusion sociale, ces mesures décentralisées combinent des formes à la fois, individuelles, sociales et professionnelles d'enseignement et de formation, qui comportent un éventail d'actions dont le but est de donner plus de chances de réussite aux bénéficiaires et, si possible, de leur permettre d'intégrer le marché du travail. Les projets, financés au titre de la mesure 2, ne se contentent pas de donner une occupation aux bénéficiaires ; ils leur révèlent leur propre valeur et leur offrent de véritables opportunités. L'objectif ultime reste l'intégration sociale et professionnelle. Les projets reposent sur



une réflexion et une analyse, censées déboucher sur un changement ; ils sont parvenus à modifier la perception que les bénéficiaires avaient de la réalité, ainsi que leur capacité à travailler au sein d'organisations, tout en optimisant leurs potentiels.

Le programme renforce également les capacités des agents de développement impliqués, ce qui permet à ces professionnels d'améliorer leurs connaissances. Il est ainsi un instrument pour aider à promouvoir l'emploi de ces jeunes professionnels. Le renforcement de ces qualifications s'accompagne d'une volonté d'optimiser des ressources, d'un véritable changement d'attitudes et d'une meilleure vision que les populations défavorisées ont de leur avenir.

Les partenariats ayant un potentiel pour accroître les capacités d'agir (empowerment), le programme veut encourager les membres des communautés locales à travailler ensemble afin de promouvoir leurs propres interventions. Le développement personnel est, ainsi, envisagé dans un contexte tant individuel que social, et les résultats dépendent de la volonté de chacun d'apporter une contribution.

Un emploi, que ce soit par le biais du marché du travail primaire, une profession libérale ou un emploi social, change l'individu et sa famille, et brise le cycle de l'exclusion sociale. La plus petite intervention peut aider à modifier la perception qu'ont les personnes, par exemple, de l'intérêt d'acquérir des qualifications.

La plupart des mesures n'étant opérationnelles que depuis quatre ou cinq ans, il est prématuré de dire jusqu'à quel point elles ont précisément atteint ces buts et répondu aux problèmes, ou d'évaluer leur impact. Cependant, le programme contribue à un meilleur ciblage des fonds et va à l'encontre de la vieille tradition portugaise qui consiste à privilégier les actions à court terme aux interventions plus stratégiques. Force est également de reconnaître l'importance de la participation des acteurs et de la surveillance civile.

Quelques points d'interrogations :

Les interventions sociales ne sont pas toutes automatiquement positives ; il est donc indispensable de continuellement revenir sur la stratégie et d'identifier ses points faibles. Quelques difficultés ont déjà été identifiées et concernent l'inadéquation de certaines interventions pour mettre en place des partenariats. Les sujets suivants ont été discutés:



Durabilité des projets : si ceux-ci sont cofinancés par l'UE et par le gouvernement national, leur pérennisation n'est pas assurée. Certaines des initiatives seront toutefois reprises par les services sociaux. L'avenir du GAAF –un des projets visité – est assuré, par exemple, grâce à un « accord atypique » passé avec les services de sécurité sociale. Si le service offert ne s'inscrit pas dans l'offre normale, sa qualité lui a ouvert les portes de l'agence locale de sécurité sociale, qui financera sa survie après la fin du projet, pour le plus grand bénéfice de chacun.

Le processus d'inclusion et sa distance par rapport à l'emploi : les mesures évaluées soutiennent des projets de terrain qui attirent les participants, non pas directement dans un emploi, mais dans d'autres activités telles que la formation. C'est le financement de l'UE qui a permis cette initiative pilote, et son évaluation débouchera sur des améliorations.

La mesure concerne des populations de bas niveaux de qualifications. Certaines des personnes en question ne connaissent pas, par exemple, les mécanismes de la recherche d'un emploi. La mesure leur permet de gagner en indépendance et d'évoluer personnellement. Elle ne débouche pas automatiquement sur un emploi « traditionnel », mais peut donner accès à des emplois dans le secteur social ou à une formation plus structurée.

Partenariats : il existe très peu de preuves de l'impact des réseaux sociaux locaux et des partenariats sur la mise en œuvre des plans d'action locaux. Le Portugal connaît plus de partenariats potentiels qu'effectifs, qui s'attaquent à de nombreux défis :

- Comment répartir les responsabilités entre le système politique, les organisations et les personnes ?
- Comment trouver de nouvelles méthodes de travail ?
- Comment améliorer le dialogue interne au sein des organisations, afin de susciter un changement (puisque le partenariat privilégie le dialogue avec l'extérieur) ?
- Manque d'investissements et d'autres mécanismes d'accompagnement de la part de l'administration centrale.

Un tiers des réseaux locaux est constitué d'ONG. Mais seule une dizaine d'initiatives ont des liens avec les partenaires économiques, tandis que 46% des acteurs disent avoir besoin de la participation du secteur économique dans leurs partenariats. S'il importe de convaincre le secteur économique qu'il doit



s'impliquer, ce dernier doit également se rendre compte de l'importance du secteur social. Le programme, qui a été mis en œuvre dans des quartiers en crise, est très exigeant. Le Portugal doit capitaliser sur ce qui est déjà connu et l'appliquer sur le terrain. Comme l'a dit un des participants : "le programme est complexe parce que la réalité sociale l'est et qu'il n'est pas possible d'atteindre l'ensemble de la population avec une stratégie uniforme ».

Evaluation du processus d'empowerment : un diagnostic approfondi dans certains petits quartiers a montré que les participants gagnent en indépendance et en capacité d'exercer leurs propres droits. Cependant, l'évaluation doit être approfondie. Des progrès notables ont été accomplis en matière de formation des populations à l'établissement d'un diagnostic.



4. Pertinence et potentiel de transfert vers d'autres contextes nationaux.

Dans le but d'examiner la **pertinence** des mesures par rapport à des expériences semblables dans d'autres Etats membres, une discussion a porté sur certains des sujets soulevés dans les documents de commentaires des pays pairs et des organisations partenaires (voir annexe), dans le cadre de trois groupes de travail abordant les thèmes suivants:

i) Mesures politiques territoriales dans le cadre de la stratégie européenne/nationale pour l'inclusion sociale

Des problèmes se posent dès la définition d'un territoire, d'une zone ou d'une communauté locale, car les définitions diffèrent d'un Etat membre à l'autre. Les stratégies doivent s'attaquer aux préoccupations régionales et locales, sans être imposées par l'UE ou par un gouvernement national. Le processus pourrait être facilité par une décentralisation du financement européen et national en coopération avec les collectivités locales.

Il est tout aussi difficile de définir et d'évaluer la qualité de la vie. Comment garantir la même qualité de vie à des populations vivant dans des régions différentes? Les pays du Sud de l'Europe et ceux du Nord de l'Europe ne perçoivent pas de la même manière la notion d'intégration sur le marché du travail. Au Nord, on a une meilleure idée de qui peut et ne peut pas avoir un emploi et de la manière dont on peut intégrer les populations sur le marché du travail. Les pays du Sud, eux, se posent la question des raisons qui empêchent certains de trouver un emploi. Les pays peuvent apprendre énormément les uns des autres et le développement économique doit prendre en compte la dimension sociale.

Qui dit financement dit « responsabilité ». Mais comment évaluer l'impact de projets sociaux ? Des compromis et un certain niveau de flexibilité s'imposent entre les Etats membres avant de décider comment utiliser au mieux les fonds et mettre en place des politiques adaptées aux différentes régions.



ii) Les aspects liés à l'approche territoriale locale dans le développement social : participation et empowerment

Par participation locale, nous entendons l'implication des résidents, ainsi que des organisations. Il convient de préparer les organisations afin qu'elles apprennent les recettes d'une bonne participation, afin que les personnes puissent se faire entendre. Le risque existe que certaines organisations bénévoles locales ne soient pas toujours réellement représentatives des usagers des services.

Par exemple, le Danemark s'est dotée d'une plate-forme de financement des ONG nationales ayant des filiales locales, ce qui contribue au processus d'empowerment. Les municipalités sont tenues de réserver 20 € par habitant et par année pour les organisations bénévoles. En France, un programme EQUAL relatif à la lutte contre les discriminations a mis sur pied un « groupe de pairs » de personnes victimes, chargé d'évaluer les projets. Une exposition a été mise en place à destination des entreprises, des agences de l'emploi, etc.

Un sentiment de méfiance peut également diviser les usagers et les assistants sociaux. L'organisation ATD Quart Monde a, l'année dernière, mis en œuvre avec succès un projet dont l'objectif était de mettre en place un module de formation afin de sensibiliser les travailleurs sociaux aux points de vue des familles.

On identifie deux obstacles de taille à la communication et à la participation :

- L'utilisation d'une langue ou d'un jargon : tous les acteurs et toutes les parties prenantes doivent trouver une langue commune.
- La localisation des activités : les usagers doivent se sentir chez eux au lieu d'éprouver un sentiment d'intimidation. Le cadre est important. Au Danemark, par exemple, les réunions de discussion entre les assistants sociaux et les usagers se tiennent dans les centres d'accueil où le public cible vit et se sent à l'aise.

Les réseaux locaux et les partenariats risquent de rencontrer de graves problèmes lorsque certains partenaires ne s'avèrent pas suffisamment actifs. Par exemple, il est connu que certaines organisations rejoignent des partenariats dans le seul but de garder les organisations « rivales » à l'œil... Les participants à l'évaluation par les pairs s'accordent pour dire que la mise en place d'un bon partenariat est une entreprise de longue haleine, dont chaque partenaire doit comprendre les avantages et désavantages.



iii) Gérer et évaluer des mesures communautaires et des projets locaux

Deux questions ont été posées. Dans la gestion et la mise en œuvre de mesures et de projets territoriaux :

- comment encourager la participation locale afin de renforcer la démocratie et la gouvernance participative ? Et comment veiller à l'équité entre les différents groupes d'acteurs et s'assurer que les populations les plus marginalisées soient réellement représentées?
- comment influencer les politiques nationales ?

La première étape, dans la gestion d'un projet, doit être de renforcer l'autonomie locale et personnelle, un processus de longue haleine.

Des critères d'évaluation devraient prendre en compte les améliorations apportées à la qualité de la vie, par exemple par un meilleur accès à l'enseignement.

Chaque étape de la conception et de la mise en œuvre d'un projet devrait se poser la question : qui doit participer ? Lors de la définition des rôles de chaque partie prenante, des doublons s'imposeront certainement, mais ce risque est moins important au niveau local qu'à l'échelon national. S'il est indispensable de disposer de ressources pour la participation des communautés locales, cela ne peut se faire via un financement à court terme. Les partenaires sociaux tendent à apporter une contribution moindre, parce qu'ils ont tendance à privilégier les questions économiques.

Si les projets de développement communautaire doivent correspondre aux objectifs et paramètres des PAN Incl, les groupes locaux doivent disposer de l'autonomie nécessaire pour définir des objectifs précis.

On doit également se poser la question du responsable de l'évaluation. Les bénéficiaires doivent y participer et l'évaluation porter sur la durabilité des projets.

L'évaluation de l'impact sur la pauvreté (poverty proofing) est un outil de planification censé vérifier si une nouvelle politique est susceptible d'avoir des conséquences sur la pauvreté. Pour l'instant, il ne s'applique qu'au seul cadre national. L'Irlande s'est dotée d'un outil d'évaluation de l'impact sur l'égalité, mais sans obligation de consultation. Par exemple, au cours de l'élaboration du plan d'action national sur l'emploi (PAN/Empl), la procédure de consultation a permis à certains groupes concernés d'identifier d'éventuels risques de discrimination.



A propos du potentiel de transfert vers d'autres contextes nationaux, les représentants des pays pairs et les experts ont échangé les avis suivants :

Chypre : l'expérience s'est avérée très utile car elle illustre l'importance d'une bonne préparation et d'un travail d'information préalable, pour tout projet semblable. Les participants ont reçu confirmation que les développements économiques et sociaux devaient aller de pair. Les populations défavorisées, pour se réintégrer sur le marché du travail, doivent bénéficier d'une amélioration de leurs conditions sociales, faute de quoi les communautés en crise ne connaîtront aucun développement économique.

Les participants chypriotes se sont rendus compte que, pour mener à bien un programme de ce type, ou une réforme globale visant à décentraliser la politique sociale, une préparation en profondeur s'impose, ainsi que la mise en place de conditions de base, telles que :

- Des capacités appropriées au sein des municipalités qui doivent disposer d'un personnel formé, de ressources financières suffisantes et des outils de gestion de projets et de coopération avec les entreprises privées ;
- Un renforcement des capacités des ONG locales afin qu'elles puissent mettre en place, gérer, évaluer et suivre les projets ;
- Une bonne définition des projets, dotés d'objectifs mesurables pour des groupes précis de populations; la fixation d'objectifs et des outils d'évaluation des résultats du projet
- Une étude des autres options (l'argent ne pourrait-il pas être mieux utilisé d'une autre manière ?) afin de minimiser les coûts et d'optimiser les résultats.

Danemark : le programme portugais a confirmé que le travail de terrain ne cessera pas de si tôt, mais qu'un équilibre s'impose entre les politiques nationales et les communautés locales qui devraient trouver leur place dans le cadre national.

Force est de souligner l'importance de la durabilité : aucun projet ne devrait débuter s'il n'y a aucun moyen de maintenir les services. Le Danemark, il y a 20 ans, menait quelque 2.000 projets, dont la plupart ont disparu après deux années. L'argent serait mieux utilisé s'il servait à créer des emplois peut-être moins nombreux, mais plus durables.

Le programme portugais, quand il combine l'offre d'un service à la communauté et l'organisation d'une formation professionnelle pouvant déboucher sur un emploi, est excellent. Cependant, il va sans dire que ces projets sont, dans



la majorité, des exemples de bon travail social, mais pas automatiquement de promotion des communautés locales. En effet, les collectivités locales se devaient, de toute façon, de prévoir un service d'orientation aux écoles (un des projets visités). Peut-on dire que toute activité locale est un travail de nature communautaire ?

La question du lien entre pareil programme et l'emploi doit être posée. Le gouvernement danois a, pour sa part, ciblé des mesures de réintégration sur le marché du travail, mais que peut-on faire pour créer des emplois dans des quartiers où les populations sont trop éloignées du marché du travail pour avoir réellement une chance de s'y réintégrer ? Les collectivités locales pourraient-elles, dans des circonstances exceptionnelles, prendre à leur charge un pourcentage du salaire des personnes retrouvant un travail ?

Il convient de privilégier, avant toute autre chose, l'implication et la participation des usagers, pour autant qu'il s'agisse d'une valeur ajoutée et que cela contribue à renforcer leurs capacités et à améliorer leurs conditions de vie. Il faut éviter une participation que rien ne justifie si ce n'est une „obligation de participer“ ou une quelconque volonté „démocratique“. Enfin, l'expérience danoise montre qu'il n'y a pas „empowerment“ sans infrastructure. Le programme portugais a tout à gagner d'une aide accrue aux organisations bénévoles

France : le programme portugais souligne et confirme l'importance du développement local et d'une approche « ascendante ». Plusieurs des thèmes discutés au cours de l'évaluation s'appliquent également à la situation française :

- L'articulation entre les politiques européennes, nationales et locales;
- La participation des bénéficiaires, même si la notion de participation a différents sens qu'il convient de préciser
- L'évaluation des résultats.

La France a une longue expérience d'implication des bénéficiaires, principalement dans l'évaluation des politiques afin d'améliorer les futurs plans d'action. Cependant, une autre approche, plus globale, a été adoptée, qui consiste à offrir un accès universel aux droits pour combattre l'exclusion sociale. Une stratégie nationale est en vigueur depuis 1998, les politiques d'inclusion sociale étant décentralisées au niveau départemental. Certains départements et certaines régions ont mené à bien des expériences, dont l'évaluation et les résultats doivent encore être rendus publics.

Les questions suivantes exigent qu'on les approfondisse: la coordination des stratégies régionale et nationale, l'amélioration de la coopération entre des partenaires et la participation des parties prenantes et des ONG.



Hongrie : les mesures portugaises proposent une solution réfléchie permettant de garantir la participation des acteurs locaux dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; leur expérience peut s'avérer particulièrement utile, car les mesures en question partagent de nombreuses caractéristiques communes avec des systèmes récemment mis en place en Hongrie. Les participants hongrois ont particulièrement apprécié l'aspect novateur du programme portugais. On peut néanmoins se demander si ce dernier sera renouvelé après 2006.

Au niveau de l'UE, les mesures d'emploi et de formation ne conviennent pas pour répondre aux besoins des personnes vivant en situation de pauvreté et les Fonds structurels européens devraient couvrir une gamme plus large de problématiques. L'UE et les Etats membres devraient étendre la planification intersectorielle des stratégies et des financements, tandis que le Comité « Protection sociale » de l'UE devrait organiser une réunion conjointe avec les Comités « Enseignement » et « Santé public » afin de renforcer leur coopération.

Irlande : le problème de l'exclusion sociale est à la fois énorme et complexe. Les programmes comme celui mis en place au Portugal confirment que le développement communautaire est un outil très utile, principalement en milieu rural, et que des programmes de ce type permettent, notamment, de régénérer des communautés composées de personnes âgées. L'Irlande a déjà parcouru un long chemin en la matière, un groupe de réflexion gouvernemental devant, d'ici peu, remettre un rapport sur les moyens de créer des marchés du travail plus inclusifs.

Les réactions précédentes ont confirmé que le programme avait permis de stimuler les économies locales, tout en admettant qu'il était prématuré de porter un jugement sur les résultats ; d'où la difficulté de mettre en place des indicateurs. En Irlande, il ne suffit plus d'évaluer les résultats en fonction, par exemple, du nombre de personnes ayant achevé une formation. Des données complémentaires sont nécessaires pour montrer combien d'entre elles ont obtenu un emploi. Pour ce qui est de la participation, elle doit avoir un sens et impliquer ceux et celles qui sont le plus à même d'apporter une véritable contribution.

S'il est indéniable que ce genre d'activité doit venir de la base, il est plus facile de le dire que de le faire. Les responsables des infrastructures nationales doivent également se demander comment les politiques nationales peuvent intégrer l'aspect communautaire, ce qui est loin d'être aisé. Tous les niveaux ont beaucoup à apprendre. L'Irlande s'est dotée d'un processus de dévelop-



pement communautaire particulièrement élaboré qui est coordonné par une nouvelle agence.

L'Italie estime que le programme portugais est source d'inspiration. L'élaboration de la stratégie et du projet depuis le sommet, ainsi que l'implication des communautés pauvres dans la solution d'une partie de leurs problèmes constituent des aspects novateurs, même si nous pouvons nous interroger sur la véritable capacité des communautés concernées à agir dans ce sens. Pareille approche soulève un grand nombre de questions : l'éventuelle confrontation entre les acteurs locaux et les partenaires sociaux s'ils ne partagent pas les mêmes solutions ; le rôle du troisième secteur et les relations avec les collectivités locales ; la question des capacités – notamment financières – de ces dernières.

Cependant, le contexte italien, marqué par une réduction des ressources budgétaires consacrées à la politique sociale et un transfert des compétences vers les régions et les municipalités sans contrepartie financière, rend le système portugais peu adapté en Italie. Qui plus est, il s'avère difficile d'organiser des activités dans des petites communautés.

Malte estime qu'il convient de multiplier les activités afin de couvrir toutes les régions du pays. L'approche « ascendante » des mesures portugaises est indispensable pour un bon développement communautaire, qui place les assistants sociaux là où vivent les populations, au lieu de les confiner dans un bureau lointain. Pour contribuer au développement national, Malte pourrait s'inspirer de plusieurs des projets visités, comme celui de Beja, où des professionnels travaillent directement dans la communauté locale, dans les écoles.

Autre élément pouvant intéresser Malte où les travailleurs sociaux sont peu qualifiés, une priorité est à donner à leur formation, ainsi qu'à celle des agents de développement, pour autant que le processus de développement communautaire dépende de leur capacité à faire le lien avec la population, de faciliter le processus d'habilitation et de promouvoir la participation. Le programme met une stratégie commune et un cadre opérationnel à la disposition des assistants sociaux travaillant dans des communautés locales très fragmentées.

D'autres préoccupations ont été exprimées, liées notamment aux actions à mener lorsque les résidents ne participent pas, au temps nécessaire pour connaître le potentiel et les besoins de la population locale, à la manière de pérenniser les projets, au niveau d'engagement nécessaire pour transformer un réseau en partenariat, et aux critères à respecter pour aider les populations les plus défavorisées à sélectionner et à financer les candidatures.



Les activités locales mises en évidence dans le programme portugais trouvent un écho en **Suède**. Les réseaux sociaux partagent de nombreuses caractéristiques de départ avec les réseaux créés dans le cadre des accords de développement local en Suède, ainsi que les concepts de perspective ascendante, de coopération, d'activités trans-sectorielles, etc., même si, en Suède, la pauvreté est principalement urbaine. Cependant, le gouvernement suédois a mis un terme au financement de projets dans les municipalités, préférant se concentrer sur le transfert des initiatives locales dans les services sociaux généraux.

Thèmes abordés:

- Quid du lien nécessaire entre les projets locaux ou activités locales et la politique nationale, « puisque le travail social de terrain ne pourra jamais réaliser seul l'objectif de développement socio-communautaire » et de l'interaction entre les objectifs nationaux et locaux ?
- Comment comprendre et définir la manière dont les parties prenantes parviendront à s'accorder sur les actions à mener dans le réseau social local et dont les habitants s'impliqueront réellement et auront une véritable influence ?
- L'importance d'adopter et d'appliquer une approche à long terme, faute de quoi le développement socio-communautaire est voué à l'échec ;
- Les différents ministres responsables doivent se doter des politiques nécessaires à une meilleure coopération horizontale. Cette exigence s'applique également aux agences publiques et aux organisations concernées.

ATD Quart monde : la mesure comporte de nombreux aspects positifs et « illustre une volonté réelle d'impliquer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et de les aider à jouer un rôle actif ». Cette approche repose sur le principe du développement social comme pré requis du développement économique, ce qui est « heureusement en contradiction avec l'approche promue par de nombreux Etats membres de l'UE et qui a connu un recentrage de la stratégie de Lisbonne sur les emplois et la croissance au détriment des objectifs d'inclusion sociale ».

Plusieurs points faibles ont été mentionnés :

- La durée maximale de deux années, insuffisante si nous voulons que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale bénéficient des projets proposés et alimentent le processus de leurs connaissances
- L'exigence d'un engagement dans le temps pour assurer la participation des populations locales, accroître leur autonomie, obtenir leur confiance;
- La nécessité de considérer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale comme des partenaires à tous les niveaux décisionnels, de



mettre en place un véritable partenariat avec celles-ci et de remédier au déséquilibre qui existe entre les différentes parties prenantes ;

- La nécessité de réduire la charge administrative qui pèse sur les organisations demanderesse et de permettre aux petits groupes de la base de bénéficier des financements.

EAPN : le programme opérationnel et les mesures évaluées constituent des outils importants et efficaces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, car ils privilégient le renforcement des capacités des acteurs, la décentralisation et la mise en place de partenariats locaux, la promotion des initiatives locales de création d'emploi et de renforcement des qualifications.

Il importe de les pérenniser et, plus précisément, d'assurer la viabilité des réseaux sociaux dont l'importance dans la promotion et le renforcement de la participation des populations n'est plus à prouver.

Des suggestions sont ensuite faites afin :

- De rendre les réseaux plus flexibles et moins dépendants des fonds structurels et de la bureaucratie, dans le but de faciliter l'accès des ONG, ainsi que la nécessaire innovation et la capacité de s'adapter aux besoins concrets ;
- De décentraliser la mise en œuvre du programme ;
- De faire l'expérience de l'offre directe de subventions par des ONG ou par une coalition d'acteurs divers.
- De garantir la participation des organisations de la société civile.

D'après le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), au Portugal, la mesure des Réseaux sociaux pourrait devenir un outil puissant, notamment lorsqu'il s'agira d'associer les populations. La participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale est indispensable et doit être renforcée. Le programme est un exemple de bonne pratique, qui devrait être privilégié et pérennisé. D'après le représentant du réseau, « la démocratie portugaise est encore jeune, mais elle ne deviendra jamais adulte tant qu'existera la pauvreté ». Le programme est nécessaire si nous voulons une société plus juste, plus responsable, une société de la cohésion ; cependant, il réaliserait de meilleurs résultats s'il était doté d'un financement plus souple et mieux adapté aux besoins territoriaux, et si le rôle des ONG était renforcé dans la mise en œuvre des projets.

REVES : les mesures reconnaissent l'importance du niveau local et d'une « solidarité de la proximité », pour autant que l'on dote le niveau municipal du



capital social et des infrastructures sociales nécessaires. Cependant, il convient de mieux définir et d'appliquer les principes sous-jacents, comme l'intégration, la transversalité et l'approche multisectorielle, le partenariat et la participation. Par exemple, nous ne savons que peu de choses sur la structure des réseaux locaux, sur leur mode de fonctionnement, leur composition, les droits accordés à leurs membres, les mécanismes décisionnels et le rôle des ONG.

A propos de l'importance de la formation, il a été dit que la formation institutionnelle faisait défaut et qu'il faudrait privilégier les échanges mutuels comme outils d'auto apprentissage.

Le délégué de REVES rappelle que les situations d'exclusion sociale diffèrent d'une région à l'autre et que, parfois, une population ne se rend pas compte qu'elle vit en situation d'exclusion sociale. Voilà pourquoi des réponses flexibles et des activités locales s'imposent et que nous devons nous pencher sur les mesures déjà existantes afin de les transférer éventuellement ailleurs. Pour éviter une approche « descendante », il est important de faire le lien entre les actions européennes, nationales et locales ; nous devons apprendre de la base, autant que du sommet.

L'évaluation par les pairs a également souligné combien il est nécessaire de soutenir les organisations qui dispensent déjà des services dans les différentes régions européennes et combien il est important de modifier la culture institutionnelle dominante afin de faire tomber les obstacles.

Leçons tirées de l'exercice par les hôtes portugais

L'évaluation par les pairs a confirmé que si le programme portugais vaut la peine d'être mené, l'échange de points de vue a jeté un nouvel éclairage sur le processus.

On peut déceler deux attitudes parmi les participants de l'évaluation par les pairs : les pays du Nord de l'Europe ont plus d'expériences en la matière et disposent de politiques de l'emploi plus élaborées. La situation des pays du Sud est plus proche de celle du Portugal, où le processus en est encore à un stade embryonnaire. Le Portugal mène actuellement une évaluation du processus, afin d'identifier le meilleur moyen d'intégrer le développement local dans les politiques nationales et européennes, mais cette tâche est ardue. Le programme concerne des populations « proches de la situation de base », ce qui impose de combiner diverses formes d'intervention. Cependant, une plus grande convergence entre les organisations locales et les politiques publiques est un objectif qui mérite qu'on fasse tout pour le réaliser.



Si les autorités portugaises savent qu'il est nécessaire d'améliorer l'évaluation de l'impact du programme, ce dernier vise une population qui ne peut s'intégrer seule sur le marché du travail. Elles sont convaincues qu'une société, pour être plus productive, a besoin d'une combinaison d'actions de sensibilisation et de promotion des capacités.

Le Ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale, **M. José António Vieira da Silva**, remercie tous les participants pour le travail accompli, ajoutant que le programme d'évaluation par les pairs lui semble être l'une des initiatives les plus réussies de la politique européenne. Des Etats membres se sont engagés à coordonner leurs politiques sociales et l'évaluation par les pairs propose un modèle excellent pour concilier l'exigence d'objectifs communs et la grande diversité des situations politiques nationales.

L'UE est confrontée à d'immenses défis et la lutte pour la cohésion et contre la pauvreté que nous souhaitons mener nous oblige à choisir avec grande attention les meilleurs instruments politiques possible, a-t-il ajouté.

M. Vieira da Silva a ensuite identifié trois principes de base :

- 1) L'intégration transversale : la lutte pour l'inclusion sociale doit se refléter non seulement dans les politiques de cohésion et d'emploi, mais dans tous les autres domaines concernés, dont l'économie, le logement, le transport, la santé et l'enseignement. « Dans tous ces domaines, nous devons faire l'effort de créer de la cohésion et de combattre la pauvreté, chose que nous n'avons pas toujours faite ».
- 2) L'efficacité des politiques sociales pour redistribuer les revenus : nous devons concilier le principe d'universalité de la protection sociale et l'exigence de sélectivité des politiques sociales. L'année prochaine, le Portugal réservera des fonds pour combattre la pauvreté chez les personnes âgées, qui constituent un des groupes les plus vulnérables à exclusion, à l'isolement et à la pauvreté. Il faut combiner universalité et sélectivité par le biais des actions locales.
- 3) Les politiques nationales et européennes, si elles sont menées séparément, ne suffisent pas. Il convient de concentrer les ressources là où les problèmes s'avèrent les plus graves. Il y a une logique inhérente aux programmes locaux intégrés dans des territoires urbains ou ruraux, ou au sein des groupes les plus exposés, comme les personnes handicapées, les minorités ethniques et les immigrants. Combinées à des politiques nationales, elles facilitent



le traitement des problèmes et déconstruisent des modèles complexes de pauvreté et d'exclusion sur un plan local, où l'action peut être menée au plus proche des citoyens.

Le choix ne se pose pas entre les actions locales ou nationales, d'après le Ministre. L'expérience a montré, par exemple, que des projets locaux, s'ils sont soutenus par l'application d'une politique de revenu de base garanti, ont un meilleur rapport coût/ bénéfice.

Enfin, pour plus d'efficacité et de rentabilité, les projets devraient être auto-suffisants et durables. Cependant, tous les projets ne peuvent gagner leur autonomie. Tous les pays, quels qu'ils soient, sont confrontés à des problèmes particulièrement graves (qui touchent par exemple les personnes handicapées ou âgées) qui exigent un soutien public. « Nous devons garantir un certain niveau de soutien public afin de pérenniser ces projets », a-t-il conclu.



5. Conclusions et leçons tirées

Les participants partagent dans leur majorité l'opinion que les projets mis en œuvre dans le cadre des mesures évaluées parviennent à promouvoir l'intégration au sein de la communauté locale et à améliorer la qualité de vie des bénéficiaires. L'approche décentralisée et ascendante a de nombreux avantages qui pourraient inspirer quelques transferts.

Les deux mesures ont contribué à l'enrichissement des territoires locaux, via un large éventail de projets adaptables qui parviennent à stimuler les petites économies locales, à créer des synergies, à accroître l'autonomie des populations dans des zones urbaines et rurales vulnérables et à les impliquer plus activement dans les processus décisionnels.

La nature novatrice du programme a permis de mettre en place d'autres interventions de lutte contre l'exclusion sociale inédites. Le développement social s'inscrit maintenant au cœur du développement local. Pareille approche territoriale des nombreux problèmes multidimensionnels reflète un glissement de paradigme des politiques sociales:

- On abandonne les politiques sociales ciblées sur les populations, les familles et les groupes défavorisés au profit de politiques ciblées sur des territoires en crise, marqués par une forte concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- On tend à substituer aux politiques centralisées et sectorielles des réponses aux problématiques sociales plus décentralisées et territoriales, qui associent les collectivités locales et les acteurs locaux et font le lien avec des organismes de financement centraux via des contrats, des accords ou des subventions globales;
- L'approche axée sur l'offre qui ne laisse que peu à dire au client et ne remet jamais en question la qualité des services laisse la place à une approche axée davantage sur l'utilisateur, qui implique les bénéficiaires et rend le fournisseur de services responsable de la qualité ;
- L'approche traditionnelle de type « action sociale » est remplacée par une approche de développement social.

La complexité, la multi-dimensionnalité et l'interdépendance des problématiques sociales exigent de nouvelles formes de gouvernance, que le Programme a expérimentées :



- La confiance et la coopération s’imposent entre les acteurs locaux au sein des réseaux et des partenariats ;
- Il y a partage d’informations, de diagnostics et de visions;
- L’approche est stratégique et les priorités sont définies;
- Une coordination s’installe entre les différentes actions et les projets dans le cadre d’un plan social local.

Si pareilles approches territoriales ou communautaires ne remplaceront jamais les politiques sociales nationales, elles leur apportent une valeur ajoutée, plus forte encore en présence de politiques de protection sociale et de logements puissantes. Elles gagneront en efficacité si les administrations nationales, et leurs fonctionnaires aux niveaux centraux et territoriaux, mettent en place les conditions d’une coordination horizontale et d’une approche ascendante et parviennent à intégrer les différents échelons (européen, national, local) d’administration, ainsi que les approches ascendantes et descendantes, en définissant les priorités aux divers niveaux et en s’inspirant des politiques de terrain.

Cette approche s’accompagne également de plusieurs défis. Il s’agit notamment de définir les liens entre les dimensions sociales et économiques de l’exclusion sociale. Si la question de la primauté chronologique entre le développement économique et social se pose dans les mêmes termes que celle entre « la poule et l’œuf », l’objectif reste de prendre en compte la situation réelle de la population et d’améliorer les conditions de vie de ceux qui sont à ce point éloignés du marché du travail qu’ils ne pourront jamais l’atteindre seuls. Un autre défi vient de la difficulté de multiplier et d’essaimer les projets ou d’assimiler une grande diversité de services tout en se concentrant sur les priorités. Une solution serait d’apporter un plus grand soutien aux meilleurs projets afin de les transformer en services permanents. Force est également de mentionner les questions de durabilité, de continuité des projets et d’intégration transversale de la politique en question. Mettre en place de nouvelles formes de « bien-être sociaux » basés sur les communautés locales dans le cadre de partenariats associant les citoyens et les bénéficiaires dans le sens d’un renforcement des capacités constitue un autre défi.

Enfin, pareils programmes territoriaux doivent

- établir une meilleure distinction entre les différents niveaux de participation et déterminer la manière dont les bénéficiaires seront impliqués et responsabilisés ;



- se doter d'un cadre précis afin que les projets et les leçons acquises par le biais de l'approche décentralisée et ascendante alimentent l'élaboration des mesures et politiques nationales ;
- collecter des données sur des objectifs, des résultats et des coûts mesurables
- procéder, par le biais des agences publiques qui apportent des montants importants de financement à des organismes privés (sans but lucratif), à une évaluation de la manière dont les objectifs ont été réalisés et dont les expériences acquises lors de l'évaluation et du suivi pourront alimenter de futures politiques.

Comme **M. Feltesse** l'a dit dans ses remarques de conclusions, le programme évalué poursuit deux des objectifs communs de l'UE en matière d'inclusion sociale: accroître la prise de conscience des problèmes sociaux par les communautés locales et activer des solutions locales ; promouvoir le dialogue et la participation par le biais de partenariats locaux qui impliquent les citoyens. L'exemple portugais se situe dans le prolongement des évaluations par les pairs menées en Suède et en Finlande ; les participants ont appris comment mobiliser tous les acteurs au niveau local, comment répondre à l'exigence du renforcement des capacités et adopter une approche adaptée à certains problèmes sociaux complexes.



Annexe :

Thèmes à discuter :

Les thématiques suivantes ont été identifiées sur base des commentaires préparés par les pays pairs et les ONG participantes. Elles ont été rassemblées sous trois thèmes discutés dans trois groupes de travail.

1. Des mesures politiques territoriales dans le cadre de la stratégie européenne / nationale d'inclusion sociale

- Comment définir les territoires et quel est l'intérêt de cette approche pour la politique d'inclusion sociale de l'UE ? Dans la stratégie européenne pour l'emploi, par exemple, les plans d'action locaux ont joué un rôle central. Des systèmes semblables existent-ils dans d'autres Etats membres ?
- Quel est le lien entre les actions locales et les politiques nationales – Qu'en est-il, par exemple, du rôle du revenu minimum ? La politique de l'UE définit des objectifs, mais les actions locales restent diversifiées. Cela pose la question de la décentralisation et de l'opposition entre les approches « descendantes » et « ascendantes ».
- Développement économique versus développement social : qui a la primauté ? La stratégie de l'UE met en évidence le rôle central de l'emploi dans l'inclusion sociale. Mais qui précède l'autre ? Certaines populations sont à ce point éloignées du marché du travail que la croissance en emploi ne résout pas automatiquement leurs problèmes.
- Dans certains Etats membres, on envisage de passer d'un Etat protecteur centralisé à une société du bien-être locale, avec le risque que le gouvernement central délaisse la fourniture de services sociaux.



2. La composante de l'approche local communautaire dans le développement social

- Un nouveau type de gouvernance se met en place pour promouvoir des initiatives locales. Pourtant, certains pays comprennent mal le concept de partenariat, notamment ceux d'Europe du Sud où le développement reste un quasi monopole public.
- Quels sont les partenariats les plus efficaces ? Quel est, par exemple, le rôle des ONG ?
- Les initiatives doivent-elles reposer sur un système de gestion en fonction des objectifs, comme c'est le cas dans le cadre du programme européen EQUAL ?
- Modèles de participation et d'empowerment: un mot qui n'existe pas dans toutes les langues.
- Quelle est la différence entre un travailleur social et un agent du développement ?
- Comme les partenariats se mettent-ils en place ? Qui en prend la charge et comment les coûts sont-ils répartis ?

3. Gestion et suivi des mesures communautaires et des projets locaux

- Les projets locaux laissent une grande part de la responsabilité de la gestion de fonds publics à des organisations privées, sans but lucratif. Comment cela doit-il se faire ?
- Gestion au niveau central : comment garantir la réalisation de l'objectif politique ? Comment confier la responsabilité de l'évaluation et de la capitalisation de l'expérience ? Comment promouvoir l'échelonnage (benchmarking) entre les organisations locales ? Comment améliorer le processus d'élaboration des futures politiques ? Comment assurer les restitutions dans une structure « descendante » ?
- Gestion au niveau local : comment renforcer les capacités ? Quel type d'assistance technique est nécessaire ? Quel devrait être le rôle du gouvernement central pour accompagner les travailleurs locaux ?