

La **lutte**

contre la pauvreté et l'exclusion sociale

au Portugal

Quelques expériences du Programme national de lutte contre la pauvreté



Bureau international du Travail

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
ET L'EXCLUSION SOCIALE AU PORTUGAL



Le programme global Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP) du Bureau international du Travail (BIT) intervient dans deux domaines thématiques interdépendants: extension de la protection sociale aux exclus et approches intégrées d'inclusion sociale.

STEP appuie la conception et la diffusion de systèmes novateurs destinés à la protection sociale des populations exclues, notamment de l'économie informelle. STEP travaille en particulier sur les systèmes basés sur la participation et l'organisation des exclus. Il œuvre également au renforcement des liens entre ces systèmes et les autres mécanismes de protection sociale. Il soutient ainsi la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale cohérents basés sur les valeurs d'efficacité, d'équité et de solidarité.

STEP situe son action en matière de protection sociale dans le cadre plus large de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il s'attache en particulier à une meilleure compréhension des phénomènes d'exclusion sociale et au renforcement, sur le plan méthodologique et stratégique, des approches visant à réduire ce problème. STEP met l'accent dans ce domaine sur les articulations entre les niveaux locaux et nationaux tout en contribuant aux travaux et agendas internationaux.

Dans ses interventions, STEP combine différents types d'activités: réalisation d'études et de recherches, production d'outils méthodologiques et d'ouvrages de référence, exécution de projets sur le terrain, appui technique à la définition et à la mise en œuvre de politiques, formation et mise en réseaux des acteurs.

L'action du programme s'inscrit dans l'intervention plus large du Service Politiques et Développement de la Sécurité sociale et en particulier dans la Campagne mondiale sur la Sécurité sociale et la Couverture pour tous.

Programme Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté
Service Politiques et Développement de la Sécurité sociale
Bureau international du Travail
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse
Tél.: (+41 22) 799 65 44
Fax: (+41 22) 799 66 44
<http://www.ilo.org/step>

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE AU PORTUGAL

Quelques expériences
du Programme national
de lutte contre la pauvreté

Copyright © Organisation internationale du Travail 2005
Première édition 2005

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

BIT/STEP

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal. Quelques expériences du Programme national de lutte contre la pauvreté.
Genève, Bureau international du Travail, Programme Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP), 2005

ISBN 92-2-213584-9

Photo de couverture © Cyril Brunet

Version originale en portugais : *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza* (ISBN 92-2-813584-0), Genève, 2003. Egalement disponible en anglais : *The fight against poverty and social exclusion in Portugal. Experiences from the National Programme of Fight against Poverty* (ISBN 92-2-113584-5), Genève, 2004 et en espagnol : *La lucha contra la pobreza y la exclusión social en Portugal. Experiencias del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza* (ISBN 92-2-313584-2), Genève, 2003.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email : pubvente@ilo.org ou par notre site web : www.ilo.org/publns

Préface du ministre de la Sécurité sociale et du Travail du Portugal

Au cours de ces dernières décennies, des phénomènes sociaux nouveaux ont fait leur apparition, qui confrontent les sociétés contemporaines à des réalités différentes et leur confèrent des caractéristiques propres de ces temps nouveaux.

La globalisation de l'économie, les tendances du marché mondial, les modifications intervenues sur le marché de l'emploi, les flux migratoires récents ont entraîné des mutations sociales, suscité l'apparition de phénomènes nouveaux et une complexification de ceux que l'on connaissait déjà. Une telle complexité de l'environnement social dans lequel nous vivons a suscité, à son tour, débats et analyses autour de nouvelles approches de ces questions.

Dans un tel contexte, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité font l'objet d'une attention particulière au plan national, européen et mondial. En effet, dans une société chaque jour plus universelle, il est indispensable que non seulement l'Etat mais aussi la société civile corrige les disparités et fasse progresser l'inclusion sociale. Cela doit notamment se faire grâce à la participation directe des populations en les impliquant et les responsabilisant dans la mise en place de politiques sociales qui leur procurent à la fois l'autonomie et l'insertion recherchées. Davantage que dans un Etat-providence, nous vivons aujourd'hui dans une Société-providence où il est essentiel que chacun prenne conscience de ses responsabilités sociales et les exerce. Tel est le droit social pour tous et le devoir de chacun.

Réaliser une étude portant sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal, en vue d'en examiner le contexte et les caractéristiques essentielles, constitue non seulement une tâche noble et complexe mais aussi un élément primordial du diagnostic de la situation sociale dans notre pays.

Une telle étude est également importante parce qu'elle contribue, de manière décisive, à la mise en lumière des causes des problèmes sociaux les plus graves et, partant, à l'élaboration de politiques sociales plus pertinentes et, surtout, plus justes.

La présente étude a aussi le mérite de constituer une base essentielle pour l'évaluation de l'efficacité des politiques sociales qui se mènent aujourd'hui. Cependant, pour que la justice sociale soit une réalité, ce travail doit être complété, notamment par l'élaboration de nouvelles stratégies et l'actualisation des politiques au fur et à mesure de l'apparition de problèmes nouveaux.

Avec une telle étude, c'est un véritable service public qui est rendu aux différents acteurs sociaux. En effet, elle contribue à leur fournir information, éclairages et éléments de compréhension. En vérité, malgré le caractère transversal

de la matière traitée, la présente étude n'élude pas la complexité et le caractère multidimensionnel de la pauvreté actuelle. De fait, elle favorise l'apparition d'une culture sociale davantage tournée vers l'action, riche de droits et des devoirs correspondants, en même temps qu'elle souligne le besoin pressant d'une ample coordination des différentes institutions et des politiques sectorielles.

Enfin, il est impératif d'accepter la contribution d'un tel examen, d'assumer les problèmes qu'il aborde, de les analyser et de mettre en chantier de nouvelles réformes pour promouvoir la solidarité, favoriser l'équité et renforcer la cohésion sociale.

António Bagão Félix

Préface du Directeur général du BIT

La pauvreté et l'exclusion sociale n'ont pas disparu de la surface de la terre. Tout au contraire, dans de nombreux pays ces phénomènes gagnent en ampleur et en intensité, affectant l'ensemble de l'humanité, qui ne peut ni ne doit fermer les yeux devant tant de millions de personnes vivant dans l'extrême précarité, en marge des réseaux de consommation et de production, ne disposant pas d'un travail décent et ne pouvant pas participer à la vie économique, sociale, politique et culturelle.

Si bien qu'il faut redoubler d'efforts pour combattre de telles situations, aussi graves qu'urgentes, en créant les conditions d'une répartition plus équitable des ressources à l'échelle mondiale afin d'améliorer les niveaux de vie, d'élargir les droits des citoyens, d'éliminer discrimination et racisme. Dans le monde du travail, il faut parvenir à ce que chacun ait accès à un travail décent.

L'Organisation internationale du Travail (OIT), toujours active sur le terrain du monde du travail et de la justice sociale, se sent profondément engagée auprès de tous ceux qui, où qu'ils se trouvent dans le monde, luttent non seulement contre la pauvreté matérielle mais aussi pour une inclusion sociale, politique et culturelle. Ses efforts, passés et présents, pour améliorer les relations de travail, le cadre normatif, le dialogue social et la protection sociale vont de pair avec une volonté toute particulière de combattre l'exclusion sociale. Volonté qui se concrétise dans un ensemble d'activités parmi lesquelles il convient de relever le Programme STEP (Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté) du Secteur de la protection sociale et l'actuelle Campagne mondiale pour la Sécurité sociale et la Couverture pour tous. Pour accomplir cette tâche, il importe que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit mise à l'ordre du jour par les gouvernements et les administrations publiques afin que l'ensemble des acteurs, les organisations d'employeurs, les syndicats et le monde associatif s'engagent à contribuer à la réduction de ces deux problèmes. Il est également nécessaire d'analyser et de mieux répondre aux besoins des communautés et des populations qui rencontrent le plus de difficultés à s'intégrer dans les circuits économiques (femmes, travailleurs migrants, chômeurs, travailleurs de l'économie informelle, victimes de trafics illégaux, personnes affectées par le SIDA, handicapés, jeunes, personnes âgées, peuples indigènes et groupes ethniques). Toutes demandent que leurs besoins fassent l'objet d'analyses rigoureuses et soient intégrés aux propositions à débattre en vue de la prise de décisions politiques.

Depuis le démarrage du Programme STEP, le Gouvernement portugais a manifesté sa volonté de collaboration avec l'OIT; au départ, l'action s'adressait

aux pays africains lusophones mais elle se trouve aujourd'hui renforcée d'une nouvelle étape. La présente publication constitue donc l'expression de cette collaboration.

Pour de nombreux pays, y compris pour ceux de l'Union européenne (UE), le Portugal a apporté son éclairage propre au panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Il a parcouru un long chemin pour sortir d'une situation difficile vis-à-vis de la pauvreté. C'est pourquoi sa capacité à développer divers programmes destinés à la combattre doit être d'autant plus soulignée. Le présent livre offre, à titre d'illustration, quelques-uns de ces programmes élaborés dans le cadre du Plan national de lutte contre la pauvreté. Il présente un ensemble d'expériences qui, reprenant les principes du partenariat, de l'intégralité, de la localisation de l'action et de la participation des populations cibles, s'efforcent de prévenir et de faire régresser l'exclusion sociale.

A tous, ces tâches nous incombent; et tous, nous pouvons apprendre de l'analyse des expériences qui se mènent de par le monde. Telle est l'aspiration qui guide la publication de ce livre; d'autres suivront, comme autant d'instruments que l'OIT et son Programme STEP mettent au service de l'incontournable objectif de la lutte contre l'exclusion sociale.

Juan Somavia

Table des matières

Abréviations	xiii
Introduction générale	1
PARTIE I – Cadre théorique et historique	5
Introduction	7
Chapitre 1 – Pauvreté et exclusion sociale dans les sociétés contemporaines – concepts et contexte	9
1.1. Pauvreté et exclusion sociale dans le monde et en Europe dans les dernières décennies – un changement d’attitudes	9
1.2. Genèse et évolution récente des concepts de pauvreté et d’exclusion sociale – principales formulations	15
1.3. Facteurs et causes de la pauvreté et de l’exclusion sociale	21
1.4. Principales formes, processus et incidences	27
Chapitre 2 – L’évolution de la société portugaise et les manifestations de la pauvreté et de l’exclusion sociale dans les années 1970 et 1980	33
2.1. Réajustements dans la société portugaise après le 25 avril 1974 et leurs principaux effets sociaux jusqu’au milieu des années 1980 ...	33
2.2. Le processus de croissance économique dans la seconde moitié des années 1980, dans le contexte de l’intégration dans la CEE	37
2.3. Pauvreté et exclusion sociale dans les années 1980 au Portugal – caractéristiques principales	39
Chapitre 3 – Les premières solutions apportées par les politiques sociales aux problèmes de la pauvreté et de l’exclusion sociale au Portugal (jusqu’au début des années 1990)	43
3.1. La création tardive de l’Etat-providence au Portugal (seconde moitié des années 1970)	43
3.2. Les orientations et les programmes communautaires de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale dans les années 1980 et leur incidence au Portugal – référence aux Programmes européens de lutte contre la pauvreté (PELCP)	47
PARTIE II – Le programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP) du Portugal – Origine et évolution	55
Introduction	57
Chapitre 4 – La création du PNLCP	59
4.1. L’héritage des PELCP et les premières intentions et mesures. Principaux facteurs à l’origine de la création du PNLCP	59

4.2. Objectifs et principes méthodologiques fondamentaux	61
4.3. Principaux acteurs et destinataires	66
4.4. Modèles d'organisation et de fonctionnement	67
Chapitre 5 – Analyse globale de l'évolution du PNLCP de 1990 jusqu'à nos jours	71
5.1. Principaux facteurs de l'évolution socio-économique et principales caractéristiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Portugal dans les années 1990	71
5.2. Changements de conception et de logique dans l'organisation et le déroulement du PNLCP dans les années 1990	81
Partie III – Analyse de quelques expériences du PNLCP – Etudes de cas	87
Introduction	89
Chapitre 6 – Projet intégré de développement de la commune d'Espinho ..	93
6.1. Origine et contexte géographique et social	93
6.2. Objectifs et principes de l'action	96
6.3. Etapes et actions principales	98
6.4. Les choix méthodologiques et leur application	100
6.5. Principaux résultats	104
6.6. Perspectives	106
Chapitre 7 – Projet de Serra da Aboboreira	107
7.1. Origine et contexte géographique et social	107
7.2. Objectifs et principes de l'action	108
7.3. Etapes et actions principales	109
7.4. Les choix méthodologiques et leur application	112
7.5. Principaux résultats	115
7.6. Perspectives	117
Chapitre 8 – Projet Education pour le développement de São Torcato	119
8.1. Origine et contexte géographique et social	119
8.2. Objectifs et principes de l'action	121
8.3. Etapes et actions principales	122
8.4. Les choix méthodologiques et leur application	124
8.5. Principaux résultats	127
8.6. Perspectives	129
Chapitre 9 – Projet de Quinta do Mocho – Développer, accueillir et rebâtir	131
9.1. Origine et contexte géographique et social	131
9.2. Objectifs et principes de l'action	134
9.3. Etapes et actions principales	135
9.4. Les choix méthodologiques et leur application	139
9.5. Principaux résultats	142
9.6. Perspectives	143

Chapitre 10 – Projet Racines pour un avenir réussi à Almada	145
10.1. Origine et contexte géographique et social	145
10.2. Objectifs et principes de l'action	148
10.3. Etapes et actions principales	149
10.4. Les choix méthodologiques et leur application	153
10.5. Principaux résultats	159
10.6. Perspectives	160
Chapitre 11 – Projet d'intervention communautaire de la commune de Reguengos de Monsaraz	161
11.1. Origine et contexte géographique et social	161
11.2. Objectifs et principes de l'action	163
11.3. Etapes et actions principales	164
11.4. Les choix méthodologiques et leur application	167
11.5. Principaux résultats	170
11.6. Perspectives	172
 PARTIE IV – Analyse des principaux enseignements, conclusions et suggestions	173
Introduction	175
Chapitre 12 – Principaux enseignements et suggestions du PNLCP	177
12.1. Principaux enseignements (vue d'ensemble)	177
12.2. Concepts et dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale	182
12.3. Concepts et pratiques de l'intégration sociale	183
12.4. Approche en termes de développement	185
12.5. Principaux choix méthodologiques	187
12.6. Rôle des travailleurs sociaux et de la structure organisationnelle	192
12.7. Politiques publiques à effets sociaux	194
12.8. Conclusions et conditions de transférabilité	197
 Bibliographie	201
 ANNEXES	
Annexe I Législation concernant le Programme national de lutte contre la pauvreté – Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale Résolution du Conseil des ministres n° 8/90	207
Annexe II Liste des projets de lutte contre la pauvreté (janvier 1996 à décembre 2001)	
Liste des projets de la région Nord	217
Liste des projets de la région Sud	222

Abréviations

ADCE	Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho (Association pour le développement de la municipalité d’Espinho)
ADESCO	Associação para o Desenvolvimento Comunitário de Amarante (Association pour le développement communautaire d’Amarante)
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (Agence nationale pour l’éducation et la formation des adultes)
ATL	Actividades de Tempos Livres (Activités de temps libre)
BM	Banque mondiale (angl. WB)
CAIC	Centro de Apoio Infantil Comunitário (Centre communautaire d’aide à l’enfance)
CEE	Communauté économique européenne
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social (Centre d’études pour l’intervention sociale)
CIES	Centro de Investigação e Estudos Sociológicos – ISCTE (Centre de recherches et d’études sociologiques)
CIRIEC	Centre international de recherches et d’information sur l’économie publique, sociale et coopérative
CLA	Comissão Local de Acompanhamento (Comité local de suivi)
CLAS	Conselhos Locais de Acção Social (Conseils locaux d’action sociale)
CSF	Comissões Sociais de Freguesia (Commissions sociales de <i>freguesia</i>)
CRSS	Centros Regionais de Segurança Social (Centres régionaux de la Sécurité sociale)
DAR	Projecto Desenvolver, Acolher e Recriar (Projet Développer, Accueillir et Rebâtir)
ECU	European Currency Unit (Unité de compte européen)
EFTA	European Free Trade Association (Association européenne de libre-échange – AELE)
EUA	Etats-Unis d’Amérique
EUROSTAT	Banque de données statistiques de la Communauté/ Bureau des statistiques

FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social (Institut pour le développement social)
IED	Investissement étranger direct
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional (Institut pour l'emploi et la formation professionnelle)
ILE	Iniciativas Locais de Emprego (Initiatives locales pour l'emploi)
INE	Instituto Nacional de Estatística (Institut national de la statistique)
INTEGRAR	Programme cofinancé par le Fonds social européen pour l'intégration de groupes sociaux défavorisés
INTERREG	Initiative communautaire concernant les zones frontalières
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social (Institutions privées de solidarité sociale)
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Institut supérieur des sciences du travail et de l'entreprise)
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Programme européen de soutien au développement de l'économie rurale)
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (Ministère de l'équipement, de la planification et de l'administration du territoire)
MESS	Ministério do Emprego e da Segurança Social (Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale)
MQS	Ministério para a Qualificação e o Emprego (Ministère de la formation et de l'emploi)
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade (Ministère du travail et de la solidarité)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OID	Operação Integrada de Desenvolvimento (Opération intégrée de développement)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale

PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos (Programme d'aide intégrée aux personnes âgées)
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Pays africains de langue officielle portugaise)
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional (Plan de développement régional)
PEDAP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (Programme spécifique pour le développement de l'agriculture portugaise)
PEDIP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (Programme spécifique pour le développement de l'industrie portugaise)
PELCP	Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (Programme européen de lutte contre la pauvreté)
PER	Programa Especial de Realojamento (Programme spécial de relogement)
PhD	<i>Philosophiae doctor</i> (lat. docteur en philosophie)
PIA	Plano Integrado de Almada (Plan intégré d'Almada)
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Projecto de Intervenção Comunitária (do Conselho de Reguengos de Monsaraz) (Projet d'intervention communautaire de la municipalité de Reguengos de Monsaraz)
PISACA	Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada (Projet d'intervention sociale intégrée de la municipalité d'Almada)
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão (Plan national d'action pour l'inclusion)
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) (Plan national de développement économique et social)
PNE	Plano Nacional de Emprego (Plan national pour l'emploi)
PNLCP	Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (Programme national de lutte contre la pauvreté)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement [angl.: UNDP]
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PS	Partido socialista (Parti socialiste)
PSD	Partido Social-Democrata (Parti social-démocrate)
REAP	Rede Europeia Anti-Pobreza (Réseau européen antipauvreté) [angl.: EAPN]

REAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza Nacional (Réseau européen antipauvreté au niveau national)
RMG	Rendimento Mínimo Garantido (Revenu minimum garanti)
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (Territoires d'intervention prioritaire pour l'éducation)
UE	Union européenne
UNICEF	United Nation Children's Fund (Fonds des Nations Unies pour l'enfance)
UNIVA	Unidade de Inserção na Vida Activa (Unité d'insertion dans la vie active)
YOUTHSTART	Iniciativa Comunitária Emprego para os Jovens (Initiative communautaire pour l'emploi des jeunes)

Introduction générale

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait aujourd'hui partie des impératifs de l'humanité pour assurer son avenir, au même titre que la préservation de l'environnement, la lutte contre le terrorisme et les divers fondamentalismes, la conquête de la paix, l'éradication des nouvelles maladies infectieuses et contagieuses, l'utilisation des codes génétiques à des fins acceptables, le développement de nouvelles technologies correspondant aux problèmes les plus urgents, le contrôle de l'accroissement démographique et la définition des conditions de la compétition mondiale.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait également partie des préoccupations et de l'ordre du jour de nombreuses organisations internationales, notamment de l'OIT.

La présente étude se propose de décrire et d'analyser l'expérience portugaise dans ce domaine. Dans la mesure où cette dernière est considérée comme présentant un incontestable intérêt tant au niveau de son élaboration que de sa réalisation et de ses résultats, ses enseignements peuvent contribuer à :

- conférer une pertinence et une efficacité plus grandes aux politiques et programmes de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, principalement en Europe, mais aussi dans d'autres régions du monde;
- trouver des éléments de réponse concernant la méthodologie et la stratégie à suivre pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale dans d'autres pays;
- sélectionner un ensemble de principes, de manières d'aborder les problèmes et d'agir applicables à différents contextes.

Par conséquent, le présent document s'adresse à un public divers mais tout particulièrement aux :

- décideurs et responsables chargés de l'élaboration et de l'application de politiques et de programmes dans les domaines cités;
- experts, spécialistes et chercheurs associés à la conception et à l'application de ces politiques et programmes;
- intervenants et agents travaillant dans ces domaines;
- investigateurs intéressés par ce thème.

C'est en fonction de ces objectifs que le présent travail a été divisé en quatre parties.

La première veut replacer le Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP) au Portugal dans son contexte historique et théorique. Pour ce faire, elle décrit:

- la sensibilisation croissante à ce thème dans le monde, en Europe et au Portugal ainsi que l'apparition d'un cadre théorique définissant les concepts et les modèles explicatifs de la pauvreté et de l'exclusion sociale (chapitre 1);
- l'évolution, dans ses grandes lignes, de la société portugaise dans les deux décennies précédant la mise en place du Programme, en détaillant les principales manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui furent à l'origine de sa création (chapitre 2);
- les premières tentatives de réponse à ces problèmes qui ont précédé l'apparition du Programme, notamment en ce qui concerne l'application au Portugal des directives communautaires contenues dans les Programmes européens de lutte contre la pauvreté (chapitre 3).

La deuxième partie porte exclusivement sur le PNLCP mis en place au Portugal en 1990. On y caractérise:

- sa philosophie et son modèle de départ inspirant sa conception, son application et son organisation (chapitre 4);
- l'évolution de la société portugaise dans les années 1990 et les adaptations correspondantes du PNLCP aux réalités nouvelles (chapitre 5).

La troisième partie analyse 6 expériences concrètes relatives aux projets soutenus par le PNLCP (chapitres 6 à 11). On cherche à y rendre notamment compte de leurs options méthodologiques et de quelques-uns de leurs résultats.

Enfin, la quatrième partie propose une réflexion sur les résultats et les enseignements du PNLCP et de certains de ses projets menés au Portugal, qui permet de formuler un certain nombre de conclusions et de suggestions (chapitre 12) pouvant servir dans des contextes différents et dans d'autres expériences de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour résumer, on a tenté de préciser le cadre (théorique et historique) dans lequel se posent les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale (partie I) qui conduisent à élaborer, au Portugal, un programme spécifique pour les combattre et les réduire ainsi que des mesures de politique sociale et d'autres programmes (partie II). Leur mise en œuvre est illustrée par l'étude de 6 cas (partie III), ce qui permet de systématiser un certain nombre de réflexions en guise de conclusion et de s'interroger sur l'éventuelle utilisation de ce programme dans d'autres contextes (partie IV).

On n'a jamais prétendu, cependant, procéder à une évaluation du PNLCP, mais seulement préciser et illustrer ses principes méthodologiques et ses stratégies

de mise en œuvre à partir de l'analyse de projets concrets, dont les enseignements puissent servir de référence dans d'autres pays ou situations.

Par ailleurs, bien qu'il s'intitule Programme de lutte contre la **pauvreté**, ce dernier doit être analysé et compris par référence au rapport entre les deux concepts utilisés tout au long du présent travail – **pauvreté** et **exclusion sociale** –, le premier renvoyant davantage à la situation de nonaccès aux ressources indispensables à toute vie en société, le second, à la rupture des liens sociaux assurant la cohésion sociale (voir chapitre 1).

Cette double référence et l'interaction entre les deux concepts constituent l'option méthodologique utilisée tout au long du présent travail bien que, dans la majorité des cas, l'analyse concrète privilégie le phénomène de la pauvreté. Il en va ainsi parce que ce n'est que récemment que ces deux concepts ont été distingués, la majorité des études disponibles portant de ce fait encore sur le premier de ces concepts, la même tendance se manifestant au niveau des actions menées dans le cadre des projets réalisés.

On a cependant jugé utile de maintenir cette double référence parce qu'elle est de plus en plus utilisée (au moins au niveau du discours) et parce qu'elle facilitera la compréhension des réflexions finales, comme on le verra notamment au chapitre 12.

La réalisation du présent travail sur l'expérience portugaise a exigé le recours à différentes méthodologies parmi lesquelles on peut citer:

- recherche bibliographique et de rapports divers, pour le chapitre 1;
- utilisation de techniques d'analyse documentaire, de recherche et d'analyse de données statistiques conventionnelles, notamment dans les chapitres 2, 3, 4 et 5;
- conduite d'entretiens semi-directifs et observation participante dans les chapitres 6 à 11, selon une logique (plus intensive) d'études de cas.

La présente étude a été menée dans le cadre du Programme STEP de l'OIT. L'organisation des tâches nécessaires à sa réalisation a mobilisé l'équipe de Proact – *Unidade de Investigação e Apoio Técnico ao Desenvolvimento Local, à Valorização do Ambiente e à Luta contra a Exclusão Social* [Unité de recherche et d'appui technique au développement local, à la valorisation de l'environnement et à la lutte contre l'exclusion sociale] constituée de plusieurs personnes, à savoir:

- Amélia Bastos – économiste;
- Ana Rita Monteiro – économiste;
- Isabel Rodrigues – sociologue;
- Susana Neves – sociologue;
- Susana Sousa – sociologue;
- Teresa Pinto Correia;
- Rogério Roque Amaro – économiste, coordonnateur du travail et rédacteur de l'ensemble du rapport.

De plus, le présent travail a bénéficié de la collaboration d'une équipe de spécialistes de différentes régions du pays formée des personnes suivantes:

- José Portela – sociologue (Nord);
- Pedro Hespanha – sociologue (Centre);
- José Manuel Henriques – économiste (Lisbonne et Vallée du Tage);
- Marcos Olímpio dos Santos – sociologue (Sud).

Produit de la recherche et de la réflexion de l'équipe de Proact déjà citée, le travail présenté aujourd'hui a bénéficié également d'importantes contributions et suggestions du Comité de pilotage du programme STEP, formé de spécialistes de l'OIT et du ministère de la Sécurité sociale et du Travail du Portugal.

Partie I

CADRE THÉORIQUE ET HISTORIQUE

Introduction

Cette première partie du travail a pour objet de replacer la création du Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP) au Portugal dans le contexte de la discussion théorique sur la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que dans le contexte de l'évolution socio-économique du pays au cours des deux décennies précédentes.

De fait, pour comprendre les facteurs qui conduisirent à la création de ce Programme, il est important de commencer par situer la pertinence des thèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le monde actuel ainsi que la sensibilisation croissante qu'ils suscitent dans les milieux politiques, universitaires et dans la société tout entière.

La pauvreté et l'exclusion sociale font partie des préoccupations actuelles de l'humanité et des défis à venir; ces réalités ne sont plus considérées comme des phénomènes anormaux et secondaires. Les aborder en tant que problèmes structurels des sociétés contemporaines (aussi bien des pays dits sous-développés que des pays développés) oblige à approfondir ces concepts et leurs modèles d'interprétation (en mettant en rapport les causes, les formes et les effets de manière nouvelle). Telle est l'approche qui est exposée, à grands traits et à titre d'introduction, au **chapitre 1** ainsi que ses possibles applications à la discussion au Portugal.

Par ailleurs, il a paru également important de décrire l'évolution de la société portugaise dans les années 1970 et 1980, avant la création du PNLCP en 1990.

Cette analyse veut rendre compte des principaux changements intervenus après la Révolution du 25 avril 1974 (et des espoirs suscités) ainsi que des changements enregistrés dans la seconde moitié des années 1980, dans le cadre de l'adhésion du Portugal, en 1986, au projet de l'UE.

A la lumière de l'évolution scandée par ces deux «temps forts» (la Révolution de 1974 et l'entrée du Portugal dans ce qui s'appelle à l'époque la Communauté européenne) et par le nouveau contexte mondial marqué par la crise économique de la fin des années 1960/début des années 1970, on peut alors caractériser les manifestations de pauvreté et d'exclusion sociale dont les études menées à cette époque au Portugal permettent l'analyse systématique et novatrice.

Tels sont les paramètres qui configurent le **chapitre 2**.

Enfin, cette partie s'efforce de rendre compte de la fragilité des réponses sociales apportées au Portugal pour faire face aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale en mettant en évidence l'inexistence d'un Etat-providence dans le pays durant ce que l'on a appelé la période «salazariste». Cette dernière s'étendra jusqu'en 1974, ou, plus précisément, jusqu'à la fin des années 1960,

lorsque, après plus de trente ans de «consulat», le Premier ministre se voit remplacé, pour raison de santé, par Marcelo Caetano.

L'apparition tardive de l'Etat-providence au Portugal, dans un contexte (les années 1970) où se manifestent partout les symptômes d'une crise idéologique et financière qui allait l'ébranler, a conditionné jusqu'à une date très récente les réponses données aux différents problèmes sociaux du pays.

Avec l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne, un virage important s'amorce, qui consiste à rechercher des solutions plus adaptées aux problèmes déjà identifiés et analysés. L'application dans les différents pays des Programmes européens de lutte contre la pauvreté (PELCP) va constituer le cadre de référence fondamental de cette évolution, y compris en raison de l'influence qu'elle va exercer sur la philosophie et le modèle qu'adoptent le PNLCP en 1990.

Telles sont les questions abordées dans le **chapitre 3**.

Chapitre 1 – Pauvreté et exclusion sociale dans les sociétés contemporaines – concepts et contexte

1.1. Pauvreté et exclusion sociale dans le monde et en Europe dans les dernières décennies – un changement d'attitudes

Longtemps, la pauvreté ne s'est pas trouvée au centre des préoccupations des hommes politiques et des théoriciens parce que, considérée comme une «anomalie» dans l'évolution habituelle d'une société moderne, elle n'appelait pas d'intervention systématique de la part de l'ensemble de la société, notamment par le biais de l'Etat, ni de théorisation spécifique.

C'est-à-dire qu'il était admis que la croissance économique associée (et souvent confondue) à la notion de développement, l'une des images de marque et l'un des succès attribués aux sociétés industrielles des deux cents dernières années, conduirait inévitablement et automatiquement à la réduction de la pauvreté parce qu'elle accroîtrait l'offre d'emplois, la consommation et la création de richesses.

Dans ce sens, la pauvreté était considérée comme un manque de richesses, avec les **privations** afférentes, comblé, dans des conditions normales, par la croissance économique ou par des actions compensatrices ponctuelles de type «assistanciel» (pour les plus pauvres).

C'est pourquoi on pensait que les pays dits riches étaient exempts de ce «problème» ou que, du moins, ils étaient parvenus à le maintenir à des niveaux «civilisés» grâce à leur processus de développement. La pauvreté était, par conséquent, perçue comme l'image de marque des pays sous-développés.

De fait, il est malheureusement bien connu qu'il s'agit d'un des plus lourds fléaux structurels des pays sous-développés où persistent des niveaux inhumains de dénuement et de misère. Il aurait donc suffi que ces pays imitent le (bon) exemple des pays les plus riches pour que ce problème puisse être éradiqué grâce à une croissance économique fondée sur l'industrialisation.

Mais les dernières décennies (notamment depuis le milieu des années 1970) ont porté un démenti cinglant à ces véritables mythes.

Des rapports de diverses organisations internationales telle que la BM, la Commission de l'UE, la FAO, l'OCDE, l'OIT, l'OMS le PNUD et l'UNICEF, entre autres, ainsi que d'autres études et ouvrages scientifiques publiés durant cette période font état d'un malaise croissant et constatent que les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale se sont accentués au cours des dernières décennies.

Non seulement leurs formes traditionnelles persistent et s'accroissent mais de nouvelles manifestations et modalités apparaissent de même que se creusent les inégalités entre pays, classes sociales et individus (voir tableau 1.1).

Les succès remportés au cours des dernières décennies dans la lutte contre la faim, l'analphabétisme, la mortalité infantile, les maladies endémiques, la faible espérance de vie à la naissance, le manque d'eau potable, de conditions sanitaires de base et de conditions décentes de logement, la désertification et la dégradation de l'environnement, etc., ne constituent qu'une petite goutte d'eau dans l'«océan»: de graves problèmes restent à résoudre, de nouveaux apparaissent constamment, qui sont la cause et la conséquence de conflits et tensions ethniques, de génocides et de déplacements massifs de populations, entre autres phénomènes.

Comme l'indique le tableau 1.1., malgré quelques améliorations et une certaine croissance économique enregistrées durant la période, le taux de pauvreté¹ reste élevé, surtout dans les pays dits sous-développés.

Mais même les pays dits riches ne sont pas exempts de ce problème aujourd'hui.

Plusieurs rapports déjà cités, surtout ceux de l'UE et de l'OCDE, ont montré que, loin d'avoir été éradiqués dans ces pays, les foyers de pauvreté avaient tendance à s'étendre en fonction du niveau des inégalités sociales et des revenus, que de nouvelles situations étaient en train de se créer (surtout en ce qui concerne les enfants, les chômeurs de longue durée, les retraités et pensionnés, les familles monoparentales féminines, les personnes de faible niveau de scolarisation et les minorités ethniques), que l'augmentation du nombre des sans-abri (caractéristique des grandes villes) constituait l'une de ses manifestations les plus criantes et que les situations d'exclusion sociale sans signe apparent de pauvreté s'aggravaient (cas des personnes âgées, des enfants et des jeunes sans soutien familial).

Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que la pauvreté et l'exclusion sociale soient devenues l'une des questions qui semblent le plus préoccuper les responsables des organismes internationaux, les gouvernants des différents pays, les chercheurs qui se penchent sur la question, ainsi que les agents et les intervenants qui tentent, sur le terrain, de lutter contre ce phénomène et de le réduire.

Elles sont désormais à l'ordre du jour des politiques nationales et internationales ainsi que des sommets et réunions (dits de haut niveau) qui s'efforcent de trouver des stratégies communes pour gérer les grands problèmes actuels de notre planète: les menaces et les risques environnementaux, l'insécurité, le chômage, l'explosion (et l'implosion) démographique, les conflits armés, le terrorisme, la gestion des ressources stratégiques et, bien sûr, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Sommet mondial pour le développement social de 1995 à Copenhague en est un exemple: nombre de ces préoccupations y ont été exprimées et nombre d'orientations y ont été fixées, qui servent toujours de référence pour aborder ces problèmes à l'échelle internationale comme à l'échelle nationale.

¹ Le «taux de pauvreté» peut être défini de plusieurs manières mais ici, la définition suivante a été adoptée: pourcentage d'individus vivant avec moins d'un dollar US par jour.

Tableau 1.1. Elargissement du fossé entre pays riches et pauvres depuis le début du siècle

Les inégalités au niveau mondial se sont constamment accrues pendant près de deux siècles. Une analyse de la tendance à long terme de la répartition du revenu (entre les différents pays) montre que la distance séparant les pays les plus riches des pays les plus pauvres était de 3 à un en 1820, de 11 à un en 1913, de 35 à un en 1950, de 44 à un en 1973 et de 72 à un en 1992. Le plus surprenant, c'est que les Britanniques possèdent, en 1820, un revenu près de six fois supérieur à celui des Ethiopiens en 1992!

Cette tendance masque le fait que de nombreux pays ont rattrapé les pays les plus avancés. Au Japon, par exemple, les revenus ne représentaient que 20%, à peine, de ceux des Etats-Unis en 1950, mais 90% en 1992! L'Europe méridionale enregistre une tendance semblable avec 26% du revenu des Etats-Unis en 1950 contre 53% en 1992. Certains pays arabes connaissent également une croissance significative de leur revenu.

Les pays les plus riches et les plus pauvres, 1820-1992
 PIB per capita (dollar US de 1990)

Les plus riches

1820	1900	1992
Royaume-Uni 1756	Royaume-Uni 4593	Etats-Unis 21 558
Hollande 1561	Nouvelle-Zélande 4320	Suisse 21 036
Australie 1528	Australie 4299	Japon 19 425
Autriche 1295	Etats-Unis 4096	Allemagne 19 351
Belgique 1291	Belgique 3652	Danemark 18 293

Les plus pauvres

1820	1900	1992
Indonésie 614	Myanmar 647	Myanmar 748
Inde 531	Inde 625	Bangladesh 720
Bangladesh 531	Bangladesh 581	Tanzanie 601
Pakistan 531	Egypte 509	Rép. démocratique du Congo 353
Chine 523	Ghana 462	Ethiopie 300

Source: Maddison, 1995.

Source: adapté de UNDP (1999) *Human Development Report*, New York: Oxford University Press.

Mais, comme ce fut le cas pour d'autres conférences (sur l'environnement à Rio de Janeiro en 1992, sur la population et le développement au Caire en 1994, sur les femmes et le développement à Beijing en 1995, sur les villes à Istanbul en 1996, parmi tant d'autres), les actions et les résultats restent bien en deçà des intentions et des déclarations.

Cependant, par comparaison avec l'ignorance et la passivité des décennies précédentes, quelque chose a changé. La pauvreté et l'exclusion sociale sont aujourd'hui considérées comme des situations parmi les plus intolérables et les plus injustes, et des menaces parmi les plus graves vis-à-vis de la paix et du développement dans

Tableau 1.2. Taux de pauvreté (%) par région du globe^a

Région	1987	1998 ^b
Asie de l'Est et Pacifique	26,6	15,3
Europe et Asie centrale	0,2	5,1
Amérique latine et Caraïbes	15,3	15,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	4,3	1,9
Asie du Sud	44,9	40,0
Afrique subsaharienne	46,6	46,3
Total	28,3	24,0

^a Le taux de pauvreté est défini ici, en termes absolus, comme le pourcentage d'individus vivant avec moins d'un dollar US par jour. ^b Estimations.

Source: adapté de World Bank (2001-a) – *World Development Report 2000/2001 – Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

le monde contemporain, dont les rapports avec le terrorisme actuel et les fondamentalismes qui les sous-tendent sont évidents.

Par conséquent, il n'est pas étonnant que les Nations Unies aient décrété les années 1997-2007 décennie de l'éradication de la pauvreté.

A cet égard, il faut signaler l'intéressante initiative de la BM qui a décidé, dans son rapport annuel 2000-2001, de donner la parole aux pauvres, à partir de 60 000 témoignages recueillis dans 73 pays, pour qu'ils décrivent et caractérisent leur propre situation².

L'éradication de la pauvreté est ainsi devenue, avec la lutte contre l'exclusion sociale, l'un des principaux défis pour le développement et les droits de l'homme au XXI^e siècle. En effet, la «convivance» n'est plus possible dans une situation caractérisée par les chiffres suivants:

près de 800 millions de personnes souffrent de faim et d'insécurité alimentaire, près de 1,2 milliard vivent avec moins de un dollar par jour (PPA en dollars US de 1993). Dans les pays de l'OCDE eux-mêmes, près de 8 millions de personnes sont sous-alimentées. Pour les seuls Etats-Unis, près de 40 millions de personnes ne sont pas couvertes en cas de maladie et un adulte sur cinq est un analphabète fonctionnel³.

Conséquence de l'attention portée à ces problèmes, la nécessité d'approfondir l'étude des manifestations de la pauvreté, notamment de ses nouvelles formes (inconues jusque-là), s'est fait sentir, induisant une augmentation du nombre des recherches, des études et des rapports dédiés à cette question à différents niveaux.

² Voir World Bank (2001-b) – *World Development Report 2000-2001 on Poverty and Development – Voices of the Poor* (3 volumes): <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm>

³ Voir PNUD (2000) – *Rapport mondial sur le développement humain*, Bruxelles: Editions de Boeck.

Tout cela a contribué à approfondir la connaissance des situations de pauvreté, jusque-là analysées de manière très superficielle, presque toujours associées aux faibles (ou à l'absence de) revenus, donnant ainsi davantage de rigueur et de fondement théorique à l'élaboration et à la discussion des concepts (voir point 1.2.).

Les rapports et les études mentionnés ont permis d'approfondir, de préciser les concepts et d'établir que la pauvreté et l'exclusion sociale ne sont pas des phénomènes caractéristiques des seuls pays les plus pauvres. Ils ont également mis en lumière l'extraordinaire hétérogénéité des situations de pauvreté et d'exclusion sociale à l'intérieur des différents pays et entre eux (voir point 1.4.) qui exige l'utilisation de grilles d'observation et d'analyse, de stratégies d'intervention et de politiques plus diversifiées.

Dans les pays les plus pauvres, la rareté des ressources (associée à la notion de pauvreté) est prédominante et entraîne l'insatisfaction des besoins essentiels (privation), en termes absolus, et la marginalisation par rapport aux conditions de vie minimales. Très souvent, cependant, les liens communautaires, enracinés dans les réseaux familiaux et de voisinage, restent actifs, évitant une exclusion sociale totale (tout au moins de «proximité»).

Dans les pays les plus riches, le manque de ressources se mesure davantage en termes relatifs (par rapport à un mode de vie dominant ou moyen), bien que les situations de privation absolue aient augmenté au cours des dernières années (cas des sans-abri). En revanche, les situations d'exclusion sociale se voient aggravées du fait de la rupture des liens sociaux (cas des personnes âgées, des enfants et des jeunes de familles déstructurées, des chômeurs de longue durée et des minorités ethniques, notamment) alors même que les autres ressources ne manquent pas.

L'UE, traditionnellement dotée de quelque sensibilité aux questions sociales, montre un certain souci à propos de la pauvreté et de l'exclusion sociale, quoique de manière quelque peu irrégulière.

Dès 1975, à titre expérimental, un Programme européen de lutte contre la pauvreté (PELCP) est mis sur pied à l'initiative de la Commission elle-même; en vigueur jusqu'en 1980, il est suivi d'un second programme, de 1984 à 1989, puis d'un troisième, de 1989 à 1994⁴.

Ces programmes vont avoir une influence décisive sur la manière d'aborder ces questions au Portugal ainsi que sur la création et la conception du PNLCP.

En 1994, la pauvreté revêtait encore des proportions considérables dans l'UE⁵ (voir tableau 1.3.).

Malgré cela, aucune initiative conjointe au niveau de l'UE ne sera prise dans ce domaine entre 1994 et 2000 pour divers motifs, notamment en raison des efforts consentis pour atteindre d'autres objectifs (consolidation du marché unique et

⁴ Voir plus loin, chapitres 3 et 4.

⁵ On utilise ici la notion de «pauvreté relative», c'est-à-dire l'ensemble des foyers ou individus qui disposent d'un «revenu mensuel moyen équivalent» inférieur au «seuil de pauvreté» qui correspond, dans les statistiques utilisées, à 50 % du «revenu mensuel moyen équivalent» du pays considéré.

Tableau 1.3. Taux de pauvreté (%) dans l'UE en 1994^a

	Foyers	Individus
Danemark	8	6
Belgique	12	16
Pays-Bas	13	16
Luxembourg	14	15
Allemagne	15	16
Autriche	15	16
Italie	15	18
France	18	17
Grèce	23	21
Royaume-Uni	23	24
Irlande	25	26
Portugal	26	24

^a Par «taux de pauvreté», on entend le pourcentage de foyers et d'individus dont le «revenu mensuel moyen équivalent» est inférieur de 50% au «revenu mensuel moyen équivalent» du pays envisagé.

Sources: EUROSTAT, Ministère de l'équipement, de la planification et de l'administration du territoire (MEPAT) – Secrétariat d'Etat au développement régional (1999) – PNDES – Plano de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo, Lisbonne, p. V-25.

construction d'une union économique et monétaire avec l'adoption d'une monnaie unique).

Toutefois, certains programmes (comme LEADER, Urban, Integra, entre autres) reprenant ces préoccupations vont être mis sur pied durant cette période, bien qu'ils répondent à d'autres objectifs spécifiques.

Par ailleurs, dans certains pays, des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté vont être appliqués, comme ce fut le cas au Portugal.

Ce n'est qu'en 2000, à partir du Sommet de Lisbonne, que la question va être à nouveau considérée comme un objectif central de la construction européenne, la cohésion sociale étant placée au même niveau que la croissance économique et l'augmentation de l'emploi (ce dernier objectif, quant à lui, étant déjà adopté depuis le Traité d'Amsterdam).

Au Sommet de Nice (décembre 2000), il sera question de l'**inclusion** avec la création des Plans nationaux pour l'inclusion issus d'une **stratégie européenne** reconnue explicitement comme telle.

Durant cette période, la Belgique assurant la présidence de l'UE (second semestre 2001), un grand effort est réalisé pour mettre au point des indicateurs plus rigoureux de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui tiennent compte des modifications apportées à ces notions (voir point 1.2.).

Tel est le contexte général dans lequel s'inscrivent les premières études plus systématiques sur la pauvreté au Portugal (voir points 1.2. et 2.3.) menées à partir du milieu des années 1980, ainsi que les premiers projets de lutte contre la pauvreté, d'abord dans le cadre du PELCP (point 3.2.) puis dans celui du PNLCP (partie II).

1.2. Genèse et évolution récente des concepts de pauvreté et d'exclusion sociale – principales formulations

Etant donné ce qui vient d'être dit dans le point précédent, on comprend pourquoi les concepts de pauvreté et d'exclusion sociale ont suscité un débat croissant non seulement parmi les chercheurs en sciences sociales, mais aussi chez les hommes politiques et les intervenants dans ce domaine.

Les rapports qu'ils entretiennent, ainsi que la croissante complexité des approches et des facteurs considérés, rendent difficile la définition des limites et du contenu de ces concepts.

Au niveau du discours politique comme de la formulation et de l'évaluation de la politique sociale, ces concepts sont généralement confondus, la notion d'exclusion sociale ayant tendance à prendre le pas sur celle de pauvreté. Assurément, ce fait n'est pas étranger à la prolifération de nouvelles formes de pauvreté, notamment dans ce que l'on appelle le premier monde, mais aussi à la plus grande complexité et à la plus grande extension de l'exclusion sociale.

Bien que distincts, les deux concepts visent à rendre compte d'un ensemble de difficultés sociales, affectant un certain nombre d'individus. Ces dernières sont établies par référence à une norme donnée, définie en termes de satisfaction de besoins considérés comme essentiels ou par référence à un modèle dominant de bien-être social.

La définition du concept de pauvreté, plus ancienne, longtemps associée à l'insuffisance des revenus et/ou de la consommation (bien-être matériel), a évolué, au cours des dernières décennies, au fur et à mesure que les manifestations de ce phénomène dans les sociétés contemporaines étaient mieux connues.

A cet égard, on peut considérer cette réalité sous cinq grands angles, eux-mêmes regroupés selon deux logiques⁶.

a) Privation physiologique

Dans ce cas, on privilégie l'approche des conditions matérielles de vie selon deux perspectives différentes:

a.1.) Approche centrée sur les ressources et la consommation

Il s'agit de la perspective la plus traditionnelle suivie par ce que l'on appelle l'«économie du bien-être»⁷, qui définit un seuil de pauvreté, en termes absolus ou

⁶ Voir Banque mondiale (2001).

⁷ Voir entre autres:

- LANJOUW, J. (1997) – “Behind the line: demystifying poverty lines”, in *Poverty Reduction – Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line*, New York: PNUD.
- LIPTON, M. (1996) – *Defining and measuring poverty: conceptual issues*, New York: PNUD.
- RAVALLION, Martin (1994) – *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Coire, Suisse: Harwood Academic Publishers.

relatifs, en fonction d'un niveau déterminé de ressources et/ou de consommation, en dessous duquel se trouvent les pauvres.

a.2.) Approche centrée sur les besoins humains fondamentaux

Dans ce cas, on considère que la satisfaction d'un certain niveau des besoins fondamentaux – alimentation, vêtement, logement, eau potable, conditions d'hygiène de base et éducation – constitue un minimum nécessaire pour prévenir les maladies, la malnutrition et l'ignorance⁸.

Surtout utilisée dans les années 1970, cette perspective permet d'allonger la liste précédente des besoins fondamentaux que recouvre le concept de bien-être.

b) *Privation sociale*

Cette logique met l'accent sur la nature sociale de la pauvreté et la dégradation des relations sociales qui en découle, se rapprochant ainsi du concept d'**exclusion sociale**, comme on va le voir.

On peut, à cet égard, distinguer trois approches différentes:

b.1.) Approche centrée sur le concept de pauvreté humaine

Développée par le PNUD, spécialement dans ses rapports de 1996 et de 1997⁹, notamment sur la base des travaux de l'économiste Amartya Sen¹⁰, elle fait référence aux notions de **capacité** (ce que l'on peut faire) et de **fonction** (ce que l'on fait).

Pour cette approche, la pauvreté est l'incapacité de «vivre une vie longue, saine, constructive et de jouir d'un niveau décent de vie, ainsi que [de] la liberté, la dignité, le respect de soi-même et d'autrui»¹¹.

b.2.) Approche centrée sur les conséquences découlant de l'exclusion sociale

Adoptée surtout par l'Institut international d'études sociales de l'OIT, cette approche est fondée, pour l'essentiel, sur les propositions du sociologue Peter

⁸ Voir entre autres:

– STREETEN, Paul *et al.* (1981) – *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press.

– STREETEN, Paul (1984) – “Basic Need: some unsettled questions”, in *World Development*, 12 (9).

⁹ Voir PNUD (1996) et (1997) – *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris: Ed. Economica.

¹⁰ Voir en particulier:

– SEN, Amartya (1984) – “Poor, relatively speaking”, in *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell.

– SEN, Amartya (1993) – “Capability and well-being”, in NUSBAUM et SEN (1993) – *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

¹¹ Voir PNUD (1997), p. 16.

Townsend¹² pour qui la pauvreté doit être considérée essentiellement comme la non-disponibilité des ressources nécessaires pour faire face aux conditions de vie et de bien-être généralement en vigueur (mode de vie dominant) et pour participer aux activités sociales et culturelles de la société dont on fait partie.

Le concept de pauvreté se trouve ainsi associé aux notions de citoyenneté et d'intégration sociale.

b.3.) Approche participative

Pour les tenants de cette approche, la question fondamentale n'est pas celle du contenu du concept mais celle de l'identité du sujet qui le définit; elle propose donc la participation active des pauvres eux-mêmes¹³.

Pour cette approche, la pauvreté commence avec la non-participation, de telle sorte que c'est le manque de dignité, d'estime de soi, de sécurité et de justice ainsi que l'absence d'accès aux soins et à la vie sociale qui, en empêchant la participation, ont des conséquences nécessairement plus importantes que le manque de revenus.

Le concept de pauvreté a gagné, par conséquent, en extension et il est centré aujourd'hui sur l'absence de **ressources**; celles-ci étant envisagées dans une perspective **multidimensionnelle**, c'est-à-dire qui englobe les dimensions économique, sociale, culturelle, politique et environnementale.

C'est dans cette perspective qu'entre la définition de la pauvreté que l'UE a adoptée depuis 1984:

«Par pauvres, on doit entendre les personnes, familles et groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont limitées au point de les exclure du niveau de vie minimal acceptable de l'Etat membre dans lequel ils résident»¹⁴.

Par ailleurs, la pauvreté peut être abordée en termes **relatifs**, lorsque le seuil de pauvreté est défini en fonction du mode de vie dominant, ou **absolus**, lorsque ce rapport n'est pas établi.

¹² Voir en particulier:

– TOWNSEND, Peter (1979) – *Poverty in United Kingdom*, Londres: Allen Lane.
 – TOWNSEND, Peter (1985) – “A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen”, in *Oxford Economic Papers*, n° 37.

¹³ Voir entre autres:

– CHAMBERS, Robert (1983) – *Rural Development – Putting the Last First*, Essex: Longman Scientific and Technical.
 – CHAMBERS, Robert (1995) – “Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?”, Institute for Development Studies, Discussion paper, n° 311.
 – IIED – International Institute for Environment and Development (1992) – *Special issue on applications of wealth ranking*, Rapid Rural Appraisal, note n° 15.
 – SCOONES, I. (1995) – “Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe” in *Development and Change*, vol. 26.

¹⁴ Décision du Conseil de l'UE du 19 décembre 1984.

Il est également courant d'utiliser une seconde grille d'analyse du concept de pauvreté, liée à la méthode d'identification de la population pauvre. On a ainsi affaire à un concept subjectif lorsque l'évaluation réalisée par un individu de sa situation face à la pauvreté est intégrée au processus d'identification (cas de l'approche participative) et à un concept objectif lorsqu'il n'est pas tenu compte de cette évaluation.

Parallèlement, comme on vient de le voir, la globalisation, entre autres facteurs, est à l'origine de l'apparition de nouvelles manifestations de la pauvreté, particulièrement visibles dans les économies les plus développées.

Cette nouvelle pauvreté, qui ne se limite pas à un manque de ressources matérielles, peut se traduire par la non-participation au mode de vie dominant en raison de facteurs comme la scolarité, l'âge, le manque de relations, de maîtrise des nouvelles technologies et d'insertion dans le vaste monde de l'information cybernétique.

C'est dans ce contexte plus ample que le concept d'**exclusion sociale** a gagné en importance par rapport à la notion de pauvreté, comme on l'a d'ailleurs vu en abordant la question de l'évolution de cette dernière.

L'exclusion sociale signifie fondamentalement la non-intégration sociale à différents niveaux: économique, social, culturel, environnemental et politique. Cette désintégration se traduit par la fragilisation des liens familiaux et sociaux ainsi que par la non-participation à la vie de la communauté; elle implique ce que Robert Castel nomme la «désaffiliation» par rapport à la société: la non-reconnaissance d'une place dans la société¹⁵.

L'exclusion sociale, par conséquent, est un concept plus englobant que la notion de pauvreté. Elle se traduit par la privation de différentes formes de pouvoir: de disposer de revenus, de décider, d'influer sur la vie de la communauté et d'y participer en exerçant pleinement ses droits et devoirs de citoyen.

Elle possède, par ailleurs, un caractère fortement relationnel, si l'on considère que les relations sociales sont une composante fondamentale du bien-être des populations et leur destruction, une forme de non-participation à la société, c'est-à-dire, de «non-lieu» par rapport aux opportunités qu'offre cette dernière¹⁶.

Cependant, au cours de leur évolution, les concepts de pauvreté et d'exclusion sociale se sont, d'une certaine manière, rapprochés; quoiqu'ils renvoient à des approches différentes, ils se trouvent liés dans de nombreux cas.

¹⁵ Voir:

– CASTEL, Robert (1995) – *Les Métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris: Fayard.

– CASTEL, Robert (2000) – “The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships”, in *International Journal of Urban and regional Research*, vol. 24, n° 3, septembre, p. 519-535, Oxford.

¹⁶ Voir, entre autres:

– BHALLA, A. S., et LAPEYRE, Frédéric (1999) – *Poverty and Exclusion in a Global World*, Londres: MacMillan Press.

– XIBERRAS, Martine (1993) – *As Teorias da Exclusão – Para Uma Construção do Desvio*, Lisbonne: Instituto Piaget.

En d'autres termes, l'exclusion sociale s'enracine fondamentalement dans la pauvreté, bien qu'elle ne se résume pas à cette dernière: il existe des pauvres qui ne sont pas exclus de leur environnement communautaire (surtout en milieu rural) et des exclus (surtout dans les pays riches) qui ne sont pas pauvres du point de vue matériel.

Ainsi, la distinction entre les deux concepts permet de regrouper des situations relativement semblables de pauvreté mais qui se traduisent par des modalités ou des niveaux d'exclusion sociale différents (par exemple, entre milieux rural et urbain, entre différents contextes culturels ou entre différents groupes d'âge)¹⁷.

Au Portugal, la discussion autour de ces concepts se généralise à partir du milieu des années 1980, lorsque apparaissent les premiers travaux systématiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale, comme on l'a déjà vu.

Parmi les travaux pionniers, on peut citer ceux de Manuela Silva et d'Alfredo Bruto da Costa¹⁸, suivis, dans un deuxième temps (dans les années 1990), de ceux de João Ferreira de Almeida, de Luís Capucha, de Leonor Ferreira et de José Pereirinha, entre autres auteurs¹⁹.

¹⁷ D'un point de vue plus pratique, cependant, étant donné les difficultés d'application du concept d'exclusion sociale, ce sont habituellement les indicateurs associés au concept de pauvreté qui sont le plus utilisés dans les différentes analyses.

¹⁸ Voir notamment:

- SILVA, Manuela (1982) - «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)», in *Análise Social*, (Lisbonne) vol. XVIII, n^{os} 72-73-74, p. 1077-1096.
- SILVA, Manuela (1984) - «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974», in *Cadernos de Ciências Sociais*, (Porto) n^o 1, juin, p. 117-128.
- SILVA, Manuela (1989-a) - *A pobreza infantil em Portugal*, Unicef.
- SILVA, Manuela (1989-b) - *Ser pobre em Lisboa. Conceitos e questões*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1991) - *Precariedade e vulnerabilidade económica. Nova pobreza em Portugal - uma aproximação empírica*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984) - «Conceitos de pobreza» in *Estudos de Economia*, (Lisbonne) vol. IV, n^o 3, avril-juin, p. 275-295.
- COSTA, A. B. et al. (1985) - *A pobreza em Portugal*, Lisbonne: Cáritas Portuguesa.
- COSTA, A. B. (1991) - *Minorias étnicas pobres em Lisboa*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.
- COSTA, A. B. (1993) - *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Thèse Ph. D, Royaume-Uni, University of Bath.
- COSTA, A. B. (1998) - «Exclusões sociais», in *Cadernos Democráticos*, n^o 2, (Lisbonne: Gradiva).

¹⁹ Voir:

- ALMEIDA, João Ferreira et al. (1992) - *A Exclusão Social - Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (1998-a) - «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades», in VIEGAS, José Manuel et COSTA, António Firmino, *Portugal, que Modernidade? Oeiras: Celta Editora*.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998-b) - *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Ministère du travail et de la solidarité, Lisbonne: CIES.
- FERREIRA, Leonor (1995) - «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 - 1989/1990», in *Estudos de Economia*, (Lisbonne) vol. XIV, n^o 4, juillet - septembre, p. 451-464.
- FERREIRA, Leonor (1997) - *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, thèse pour le doctorat, ISEG/UTL, Lisbonne.
- PEREIRINHA, José (1988) - *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Thèse Ph. D, La Haye, Pays-Bas.

Outre ces auteurs, les plus cités, plus de 200 ouvrages, portant sur la pauvreté et l'exclusion sociale, ont été écrits au Portugal au cours de ces vingt-cinq dernières années, parmi lesquels des ouvrages (10), des monographies (53), des articles parus dans des revues scientifiques (63), des thèses pour le doctorat (4), et pour le diplôme de troisième cycle (plus de 50)²⁰.

On constate une augmentation annuelle du nombre des publications, avec un maxima dans la première moitié des années 1990²¹:

- 1975-1980 – 0;
- 1981-1985 – 2,9%;
- 1986-1990 – 6,8%;
- 1991-1995 – 50,7%;
- 1996-1999 – 37,1%;
- sans date – 2,4%.

Dans nombre de ces publications, le débat autour des concepts de pauvreté et d'exclusion sociale suit, en termes plus généraux, les grandes lignes de l'évolution décrite plus haut.

On peut affirmer que les réflexions de Manuel Silva et d'Alfredo Bruto da Costa autour du concept de **pauvreté** ont été les plus marquantes au Portugal au cours de ces dernières années. Inspirées des propositions de Peter Townsend, elles envisagent la pauvreté comme une situation d'insuffisance de moyens, dans une perspective multidimensionnelle, qui a des implications dans tous les domaines de l'existence des personnes, des familles et des groupes, et qui empêche toute participation effective au mode de vie dominant de la société²².

Pour ce qui est du concept d'**exclusion sociale**, certains auteurs, conscients de la nécessité de le distinguer de celui de pauvreté, le lient au débat sur la citoyenneté, avec les droits et les devoirs qui s'y attachent.

A cet égard, la cohésion sociale peut se révéler un critère important pour établir la distinction entre pauvreté et exclusion sociale:

«Il peut y avoir pauvreté sans exclusion sociale, comme c'était le cas pour les pauvres sous l'ancien régime. Les serfs étaient de ceux-là, mais ils étaient intégrés à un réseau de relations de groupe ou de communauté. Quelque chose

²⁰ Voir:

– SILVA, Manuela (1999) – «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos», in CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal*, Lisbonne, Actes du séminaire, novembre, p. 17-22.

– Voir également: CESIS (1999), *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999)* – inventário bibliográfico, Lisbonne.

²¹ Voir SILVA (1999), p. 19.

²² Voir, par exemple: SILVA (1989-b), COSTA (1984) et COSTA (1993).

– Voir également: CAPUCHA (1998-a).

de semblable peut se produire aujourd’hui parmi les pauvres en milieu rural. Par conséquent, dans la perspective exposée, pauvreté et exclusion sociale recouvrent des réalités différentes et qui ne vont pas toujours ensemble»²³.

La notion d’exclusion sociale apparaît ainsi, au Portugal, surtout liée à l’existence d’un contexte de référence auquel est intégrée la personne ou duquel elle est exclue. Ce contexte de référence est formé de cinq systèmes fondamentaux: social, économique, institutionnel, territorial et symbolique²⁴.

Comme on le verra plus loin (parties II, III et IV), ces conceptions vont avoir une influence décisive sur la perception et l’approche de la pauvreté et de l’exclusion sociale dans les différents programmes et projets mis sur pied au Portugal à partir de la fin des années 1980, même si le terme de pauvreté est le plus habituellement utilisé.

1.3. Facteurs et causes de la pauvreté et de l’exclusion sociale

Le caractère multidimensionnel et systémique de la pauvreté et de l’exclusion sociale, ainsi que la diversité de leurs manifestations, rendent relativement complexe la tâche d’identifier les éléments qui sont à leur origine et la clarification des possibles liens de causalité existants entre elles.

Ces deux réalités sont, avant tout, le produit de l’interaction et de la convergence de divers désavantages sociaux qui ne peuvent les expliquer séparément, mais qui, ensemble, créent une situation propice à la propagation de ces deux phénomènes.

Dans un tel contexte, il est plus correct de parler de facteurs de pauvreté et d’exclusion sociale, dans la mesure où les possibles rapports de causalité ne sont pas linéaires. C’est pourquoi l’analyse à mener ici doit porter en priorité sur la définition d’un ensemble d’éléments pouvant être associés à ce type de situations, en s’efforçant de clarifier les rapports que de tels éléments peuvent entretenir avec elles, notamment dans le cas portugais. Pour les besoins de l’analyse, on prend en considération trois ensembles de facteurs: i) facteurs macro (globaux), ii) facteurs meso (locaux ou sectoriels) et iii) facteurs micro (personnels et familiaux).

²³ COSTA (1998), p. 10.

²⁴ Voir COSTA (1998).

1.3.1. Facteurs macro (globaux)

Les facteurs macro associables à la pauvreté sont ceux qui ont un rapport avec les structures de l'économie mondiale et les modèles de développement, d'organisation et de fonctionnement des systèmes économiques et financiers mondialement dominants au cours d'une période donnée ainsi qu'avec les valeurs, normes et principes qui en découlent.

A titre d'exemples, on peut citer, entre autres, les facteurs suivants:

- globalisation économique et financière avec un accroissement de la compétitivité et de l'agressivité commerciale, qui s'accompagnent de coûts sociaux et environnementaux non contrôlés et non partagés;
- modèles de développement prédominants excessivement basés sur l'économie, la production, la consommation et le quantitatif;
- domination ethnocentrée de ces modèles au détriment des pays les plus pauvres, ce qui aggrave leurs problèmes traditionnels dans ce domaine;
- flexibilité et précarisation croissante des rapports de travail, s'accompagnant fréquemment de chômage, de réduction ou d'absence de revenus et d'instabilité sociale;
- utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui produit des effets négatifs de polarisation entre ceux qui en bénéficient et ceux qui n'y ont pas accès (la «fracture informationnelle»);
- perte d'efficacité de l'action de l'Etat-providence et tendance à la libéralisation des économies, laissant le marché réguler l'économie et la société, comme l'illustrent bien les traces très profondes laissées par l'application, dans les pays les plus pauvres, des Programmes d'ajustement structurel préconisés par le FMI et par la BM;
- dégradation de l'environnement (désertification, «salinisation» et contamination de la nappe phréatique, épuisement des ressources naturelles, extinction d'espèces animales et végétales, pollution de l'air, augmentation du volume des déchets et des difficultés de leur traitement, mauvaises conditions d'hygiène de base, etc.) qui conduit à la fragilisation des conditions de vie, surtout de celles des populations les moins protégées;
- individualisme croissant, à la fois conception culturelle et comportement dominant, dans les sociétés actuelles (renforcé par la crise des expériences socialistes), impliquant et/ou résultant de l'affaiblissement ou de la destruction des réseaux familiaux, communautaires et sociaux d'entraide;
- autres valeurs et préjugés dominants qui conduisent à la marginalisation et au mépris de groupes sociaux, culturels, ethniques et politiques, y compris les divers fondamentalismes et fanatismes religieux et politiques;
- politiques publiques **nationales** discriminatoires.

La majorité de ces facteurs ont une incidence générique, imputable à leur nature propre, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas spécifiques à tel ou tel pays, et qu'ils se rapportent aux caractéristiques structurelles des modèles de développement dominants dans les sociétés industrielles (d'origine européenne) au cours des deux cents dernières années.

D'une manière générale, on peut dire que ces modèles ont oscillé entre deux paradigmes principaux opposés, qui ont toutefois pris différentes formes au cours de l'histoire:

- le paradigme du «**capitalisme libéral**», qui, valorisant la compétitivité, suscitant l'individualisme au détriment de la solidarité et du sens du collectif, provoque des injustices graves et des situations dramatiques d'exclusion sociale;
- le paradigme du «**socialisme bureaucratique**», qui, privilégiant le collectivisme et imposant la solidarité au détriment de la liberté individuelle et de l'efficacité, provoque la violation des droits de l'homme fondés sur l'individu.

En négligeant les interactions écologiques et les conditions environnementales, ces deux paradigmes ont, à leur tour, porté atteinte à certains des équilibres naturels vitaux et menacé l'avenir de l'humanité.

Tout cela va provoquer, directement et indirectement, des situations très critiques en matière de pauvreté, d'exclusion sociale et d'environnement, bien souvent cumulées: voir, par exemple, les conditions de vie, dégradées dans tous les domaines, des populations pauvres d'Afrique subsaharienne, touchées par la famine et la sécheresse, privées d'accès aux soins et à l'éducation ainsi que de conditions minimales de logement; ou, au Portugal, de celles des habitants de quartiers dégradés et abritant des taudis dans des villes comme Lisbonne et Porto, dont les moyens sont insuffisants à tous égards: emploi, revenu, consommation, éducation, santé, logement, lien social et environnement, bien que sur ce dernier point, les conditions d'hygiène de base et/ou d'aménagement des quartiers et leur aspect esthétique soient meilleurs.

Ce niveau d'approche prend également en considération les facteurs liés aux politiques publiques nationales (comme on l'a vu) dans la mesure où leur action peut avoir des effets négatifs sur la pauvreté et l'exclusion sociale lorsque cette dimension n'est pas explicitement prise en considération et lorsque ces politiques ont des conséquences de nature discriminatoire (comme cela peut être le cas de certaines orientations politiques centrées de manière excessive sur l'économie).

1.3.2. Facteurs meso (locaux ou sectoriels)

Il s'agit d'un ensemble de facteurs qui, bien que résultant de politiques macro ou de facteurs culturels dominants, ont un effet plus significatif au niveau local ou sectoriel. De fait, la situation géographique ou la position sectorielle peut atténuer ou accentuer leur importance. On peut citer, par exemple :

- les attitudes culturelles, les préjugés et comportements sociaux discriminatoires de type local: par exemple, ceux d'une communauté vis-à-vis d'immigrants, de toxicomanes, de porteurs du VIH fréquentant certaines institutions, etc.;
- les politiques régionales et locales (des pouvoirs locaux, par exemple), qui créent, aggravent ou perpétuent les situations de pauvreté et d'exclusion sociale: politiques de construction et de rénovation urbaine qui dépossèdent les populations pauvres; politiques de relogement qui créent des îlots d'exclusion sociale; décisions discriminatoires vis-à-vis des minorités ethniques; absence de décisions permettant l'accès des personnes en difficulté aux services publics, etc.;
- les pratiques institutionnelles (de services publics, d'organisations privées, d'associations religieuses, etc.), qui excluent, en agissant ou en s'abstenant d'agir, les plus vulnérables (les moins revendicatifs ou les plus passifs) des soins, des prestations de services et de l'information, etc.;
- l'existence de cultures locales repliées sur elles-mêmes, qui consolident les ghettos;
- les restructurations sectorielles, qui entraînent des modifications profondes du processus de production dans certains secteurs d'activité (comme ce fut le cas, au cours des années 1970 et 1980, dans la sidérurgie, les chantiers navals et l'industrie automobile).

Il s'agit de facteurs qui forment le cadre de la vie quotidienne des groupes sociaux et des individus et qui ont la capacité de filtrer, d'atténuer ou, à l'inverse, d'amplifier et de consolider les effets des facteurs micro.

Au Portugal, on constate, dans nombre de cas, l'effet de ces facteurs sur l'apparition et/ou l'aggravation de situations de pauvreté et d'exclusion sociale (par exemple, des cas de non-acceptation de communautés tziganes de la part d'habitants de certains quartiers).

Mais le fait le plus significatif (voir parties III et IV), c'est que certaines expériences parmi les plus intéressantes et novatrices en termes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont fondées sur un apport de facteurs de ce type selon une logique inverse de celle mentionnée plus haut. Il s'agit d'une logique de changement et de **développement local** qui se traduit, par exemple, par des politiques menées par les instances locales et de pratiques institutionnelles de partenariat qui, au niveau local, encadrent et confèrent une viabilité à des stratégies d'intégration sociale de groupes défavorisés (voir l'exemple du projet d'Espinho, présenté au chapitre 6).

1.3.3. Facteurs micro (personnels et familiaux)

Cet ensemble comprend des variables comme la dimension et le statut de la famille, la santé, l'âge, l'éducation, les parcours et les histoires de vie, les projets de vie, les choix personnels, les occasions saisies et manquées, etc.

Il s'agit d'un ensemble d'éléments intimement liés dont le poids, en tant que facteurs de pauvreté et d'exclusion sociale, se fait sentir essentiellement par le biais des interactions au niveau personnel et familial. Pour exemple:

Dimension et statut de la famille – La transmissibilité de génération à génération de la pauvreté est, sans aucun doute, une voie privilégiée de perpétuation du phénomène. Les conditions de vie de la famille conditionnent l'avenir des enfants nés dans un contexte de pauvreté, soit par le biais des ressources matérielles disponibles, soit par le biais des facteurs sociaux et culturels qui caractérisent certains modes de vie dans des situations de pauvreté. D'où l'importance de l'Etat, des institutions d'aide sociale, des ONG et de la communauté en tant qu'agents correcteurs des cycles familiaux de pauvreté et d'exclusion sociale.

Santé – L'état de santé influe directement sur le niveau du revenu par le biais de la productivité et des dépenses de soins médicaux. C'est pourquoi on peut affirmer que la maladie (surtout chronique) peut conduire à l'appauvrissement et à l'exclusion sociale. Il faut cependant signaler que le rapport entre santé et pauvreté peut être inversé dans la mesure où le manque de ressources s'accompagne d'une alimentation déficiente et qu'en règle générale, les pauvres ne disposent que de peu de soins de santé primaires. De plus, il est prouvé empiriquement que les pauvres sont davantage exposés à la maladie. Par conséquent, la relation de causalité entre pauvreté et maladie peut se vérifier plus souvent que la relation inverse.

Age – Les personnes âgées, en particulier celles qui vivent d'une pension de la Sécurité sociale, sont particulièrement exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Dans la mesure où l'âge va en général de pair avec une augmentation des soins de santé, le nombre des années peut fonctionner comme un mécanisme de vulnérabilité à ce type de situations, surtout à l'exclusion sociale (particulièrement, l'isolement et l'abandon), et notamment sur son degré.

Education – La population pauvre a, dans sa quasi-totalité, un bas niveau de scolarisation et de formation professionnelle, ce qui constitue un handicap considérable pour son insertion sur le marché du travail. Education et pauvreté semblent former un cercle vicieux: les personnes sont pauvres parce qu'elles n'ont pas pu investir ou n'ont pu investir que peu pour elles-mêmes, mais elles ne disposent que de faibles moyens pour leur formation. Le mode de fonctionnement du marché du travail et la globalisation elle-même remettent en question le lien de causalité entre éducation et pauvreté, ainsi qu'on l'a analysé. Si bien qu'il est plus prudent d'affirmer que le bas niveau de scolarisation accentue la vulnérabilité à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

De plus, certains phénomènes, qui se produisent au cours de la vie et qui sont le résultat de choix assumés ou imposés ou de quelque accident de parcours, peuvent conduire à des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, provoquant incertitude et insécurité.

Souvent, des personnes ayant une vie familiale et professionnelle apparemment stable se voient prises, à un âge déjà avancé, dans une spirale d'échecs qui va leur coûter leur emploi (licenciement), leur famille (conflits et éclatement), leur santé (accident du travail, sur la voie publique ou maladie chronique) ainsi que leur dignité, et qui les jetteront à la rue, pour y connaître la condition de sans-abri.

Pour résumer, on peut dire que la pauvreté et l'exclusion sociale ont un rapport avec des facteurs:

- a) **liés à la société** dans son ensemble ou à l'environnement immédiat (niveau macro et meso), qui ne fournit pas d'**opportunités** ou de solutions, ce qui empêche les personnes comme les groupes sociaux d'y avoir accès, les privant des possibilités d'accès au mode de vie dominant et/ou les plaçant en situation de rupture du lien social;
- b) **liés à une histoire personnelle et familiale concrète** (niveau micro), à la vulnérabilité et/ou au gaspillage des capacités et des compétences des personnes qui ne disposent pas, de ce fait, des ressources suffisantes pour participer pleinement à la vie de la société.

C'est le constat, dans la seconde moitié des années 1980, de l'importance de ces facteurs au Portugal, mais aussi, dans une large mesure, l'influence des directives européennes qui conduisirent à l'adoption de nouvelles **politiques sociales** (voir chapitre 5) visant à accroître les **opportunités** offertes par la société portugaise ainsi qu'à la multiplication de programmes et de projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale surtout axés sur le **renforcement des capacités** (*empowerment*) des individus et des groupes sociaux (voir parties II et III).

1.4. Principales formes, processus et incidences

La pauvreté et l'exclusion sociale se manifestent, comme on l'a indiqué, assez différemment en fonction de la région, de l'organisation économique et sociale, de la culture dominante et du niveau de développement. De plus, leurs manifestations dépendent de la manière dont les différentes catégories sociales sont affectées par les processus et les incidences des facteurs mentionnés précédemment ainsi que des stratégies qu'elles adoptent pour y faire face.

C'est pourquoi l'analyse des diverses modalités de manifestation de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Portugal passe par *a)* l'identification des catégories sociales qui sont les plus vulnérables à ces phénomènes et par *b)* la caractérisation des différents modes de vie en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale.

a) Catégories sociales les plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale

Grâce aux différents travaux qui ont été réalisés dans ce domaine au Portugal, on peut identifier un certain nombre de sous-ensembles de populations qui sont particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale²⁵.

En règle générale, ce sont les catégories sociales suivantes²⁶:

- petits agriculteurs et paysans;
- ouvriers agricoles salariés;
- travailleurs non qualifiés occupant un emploi précaire;
- travailleurs d'âge moyen licenciés dans le cadre de processus de restructuration de la production;
- chômeurs, surtout de longue durée, ayant un bas niveau de scolarisation et de qualification;
- personnes âgées percevant ou non une pension;
- femmes chefs de famille;
- enfants, surtout orphelins ou issus de familles monoparentales ou déstructurées;
- analphabètes formels ou fonctionnels;
- porteurs de certaines maladies aiguës ou chroniques socialement stigmatisées (tuberculose, SIDA, hépatite B, cancer, etc.);

²⁵ Voir par exemple: ALMEIDA *et al.* (1992), CAPUCHA (1998-a), COSTA *et al.* (1985), COSTA (1993) et SILVA (1991).

²⁶ La présente liste est pratiquement identique pour tous les pays bien que présentant une hiérarchie différente selon le poids respectif de ces catégories.

- personnes frappées de handicaps et d'incapacités;
- minorités ethniques;
- déplacés et réfugiés.

La vulnérabilité de ces différentes catégories n'a pas été constante au cours de ces vingt dernières années, des changements ayant été enregistrés (aggravations et améliorations) en fonction de l'incidence des différents facteurs cités au point 1.3., comme on va le voir plus loin (chapitres 2 et 5).

b) Modes de vie en situation de pauvreté et d'exclusion sociale

Dans la population pauvre et socialement exclue, les modes de vie sont très divers. Cette diversité est fonction des stratégies adoptées en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, de l'environnement culturel, des types et modalités de consommation prédominants, des catégories sociales et de leur manière de se positionner par rapport au passé, au présent et à l'avenir.

Pour illustrer cette diversité des modes de vie en situation de pauvreté et d'exclusion sociale au Portugal, on trouvera plus loin une typologie proposée par l'un des auteurs déjà cités sur la base de différents travaux sur ce thème²⁷.

La typologie suivante présente sept modes de vie:

- a) transitoire;
- b) investissement dans la mobilité sociale;
- c) double référence;
- d) convivialité;
- e) restriction;
- f) épargne;
- g) démission.

On présente de manière synthétique les caractéristiques fondamentales de chacun d'entre eux en fonction des variables suivantes:

- catégorie sociale prédominante;
- stratégie de vie;
- attitude face au passé, au présent et à l'avenir.

²⁷ Voir CAPUCHA (1998-a) et aussi ALMEIDA *et al.* (1992).

a) *Transitoire*

- nouveaux pauvres (conséquence de licenciements opérés dans le cadre de processus de restructuration de la production et résultant de l'instabilité du marché du travail et/ou de perturbations sociales et familiales);
- camouflant une situation de manque soudain de ressources en ayant recours aux membres de la famille ou à des amis proches;
- impuissants face au présent, ils vivent dans la nostalgie du passé. L'avenir leur apparaît incertain et ils n'ont pas de stratégie définie.

b) *Investissement dans la mobilité sociale*

- travailleurs pour le compte d'autrui, intégrés au marché du travail et bénéficiant d'un certain niveau scolaire et de qualification, ils disposent d'un revenu stable mais faible;
- fort investissement sur les enfants et/ou sur l'apparence et le confort domestique pour tenter de se rapprocher du modèle de vie dominant;
- vivant le présent dans le respect de la discipline et des normes sociales dans le but d'en finir un jour avec leur condition de pauvres. Le passé constitue pour eux une référence négative dont ils ont honte et avec laquelle ils souhaitent prendre leurs distances.

c) *Double référence*

- immigrants (Cap-Verdiens, Angolais, Guinéens, Ukrainiens ou ressortissants d'autres pays d'Europe de l'Est, Bengalais, Pakistanais, etc.);
- ils accumulent les moyens nécessaires pour retourner dans leur pays d'origine. Ils vivent une situation de double référence, à leur terre natale, qui constitue leur principale référence culturelle, et au pays d'immigration, dans lequel ils savent qu'ils peuvent améliorer leurs conditions de vie;
- vivant le présent dans une incertitude relative en raison de l'illégalité de la situation dans laquelle ils se trouvent très souvent. Ils envisagent l'avenir avec espoir et ils entretiennent de fortes relations affectives avec le passé bien qu'ils reconnaissent avoir manqué de moyens matériels durant cette période.

d) *Convivialité*

- habitants des vieux quartiers des centres urbains ou à l'habitat dégradé, de quartiers de logements sociaux (en raison de relogements) ainsi que des membres de certains groupes ethniques, tels les Tsiganes;

- ils travaillent presque exclusivement dans le secteur de l'économie parallèle, vivent de revenus incertains, font très souvent appel à la Sécurité sociale et recourent aux expédients les plus divers²⁸;
- ils vivent intensément dans le présent avec une sociabilité exubérante et une culture de groupe relativement solide. Liés affectivement au passé, l'avenir ne les préoccupe pas dans la mesure où c'est le présent qui gouverne leur vie.

e) Restriction

- personnes ayant une faible qualification professionnelle (travailleurs déqualifiés, notamment), retraités âgés et chômeurs (surtout de longue durée);
- elles visent à optimiser l'utilisation des biens de consommation dont elles disposent, leurs ressources étant assez limitées, et, de ce fait, elles en usent avec discernement. Survivre au jour le jour constitue leur objectif principal;
- elles vivent le présent assez difficilement mais elles s'en contentent et le passé revêt souvent un caractère négatif. Les difficultés quotidiennes ne leur laissent aucune possibilité d'envisager l'avenir.

f) Epargne

- petits agriculteurs;
- l'agriculture de subsistance qu'ils pratiquent généralement leur permet tout juste de maintenir avec peine leur patrimoine, auquel ils sont fortement attachés;
- bien qu'ils soient affectivement liés au passé, parce qu'ils vivent encore une culture profondément rurale, ils assument les difficultés du présent dans le but de préserver ou agrandir leur patrimoine et se ménager une sécurité pour leur vieillesse.

g) Démission voir commentaire 6

- n'importe qu'elle catégorie sociale peut être concernée. Identifiée à la misère, cette attitude correspond à la forme extrême de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elle s'étend aux personnes ayant un mode de vie marginal, qui souffrent d'autres problèmes, comme l'alcoolisme, la dépendance vis-à-vis de la drogue et les maladies chroniques;
- elles vivent de la charité et n'ont aucune stratégie de vie définie;
- atones face au présent, elles n'ont ni lien avec le passé, ni quelque projet que ce soit;

²⁸ Depuis 1997, ils bénéficient presque toujours du Revenu minimum garanti.

Les diverses initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal montrent que les stratégies à suivre pour renforcer les capacités aussi bien des personnes que des groupes doivent être adaptées à chacun des modes de vie envisagés.

En règle générale, on peut dire que la définition d'un projet de vie pour le changement (l'insertion sociale) trouve un terrain plus propice dans les situations d'«investissement dans la mobilité sociale» et de «double référence» ainsi que, parfois, dans celles d'«épargne» et de «transitoire».

Inversement, les situations les plus difficiles à modifier avec le consentement et la participation des personnes concernées sont celles qui se réfèrent à la «convivialité», à la «restriction» et, surtout, à la «démission» voir commentaire 6.

Chapitre 2 – L'évolution de la société portugaise et les manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les années 1970 et 1980

2.1. Réajustements dans la société portugaise après le 25 avril 1974 et leurs principaux effets sociaux jusqu'au milieu des années 1980

La Révolution du 25 avril 1974 apporta des changements dans la quasi-totalité de la société portugaise. Rien ne fut plus comme avant. A partir de cette date, commencent à se faire sentir de manière plus tangible les transformations les plus importantes et les plus rapides du Portugal sous la forme de ce que l'on a appelé le processus de «modernisation» économique, sociale et politique de la société, selon les modèles dominants dans l'Europe de l'après-guerre.

Une fois renversée la dictature en vigueur pendant près d'un demi-siècle, la démocratie s'implante dans la société portugaise, bien qu'au début de cette nouvelle phase on note une certaine instabilité politique, économique et sociale, inévitable dans le contexte des bouleversements qui venaient de se produire.

Au niveau du système économique mondial, cette période est également témoin d'une série de ruptures liées:

- à la crise économique et sociale qui débute dans les années 1960;
- aux chocs pétroliers de 1973-1974 et de 1979-1980 qui eurent une influence sur les termes de l'échange et l'inflation et provoquèrent des changements profonds dans les choix énergétiques et les structures sectorielles de l'économie;
- à la dégradation du système monétaire international qui se traduit par l'augmentation des taux d'intérêt et la surévaluation du dollar;
- à la faillite du modèle de production fordiste entraînant une crise de l'emploi et de la productivité ainsi que des transformations radicales dans l'organisation du travail;
- à la perte d'autonomie des politiques économiques nationales qui se traduit par une accélération de l'internationalisation de la production, des échanges commerciaux et des flux financiers.

Sous l'effet de facteurs externes et d'autres facteurs internes, la situation économique et sociale s'aggrava au Portugal à la fin des années 1970.

Le passage soudain d'un modèle dictatorial à un système démocratique nouveau eut des conséquences immédiates à différents niveaux. L'une des toutes premières est la fin des guerres de libération auxquelles le Portugal se trouvait confronté dans les colonies et qui exigeait la mobilisation de milliers de soldats. Par ailleurs, après la Révolution de 1974, la population en âge de travailler n'est plus contrainte d'émigrer pour trouver un emploi et de meilleures conditions de vie, ou pour fuir la guerre coloniale imposée par l'ancien régime, ou encore pour des motifs politiques.

De plus, avec la fin de la guerre coloniale et la perte des colonies qui en découle, on assista à un mouvement relativement important d'arrivée (précipitée) de familles entières dont la vie s'était entièrement bâtie dans ces territoires et qui se virent obligées de repartir quasiment de zéro: ceux que l'on a appelés les *retornados*, dont le nombre, dans les années 1975 et 1976, atteindra près de 700 000 personnes (approximativement 7% de la population portugaise). Leur intégration dans la société portugaise fut tout d'abord considérée comme un drame aux conséquences imprévisibles (notamment au niveau du chômage et des conditions de survie); mais, au terme de quelques années, elle finit par se réaliser sans grands soubresauts voire, dans certains cas, avec quelque succès et des effets positifs dans certaines régions du Portugal¹.

Cependant, après 1974-1975, on assiste à un accroissement considérable de la population dû non seulement à ce mouvement de *retornados*, à la démobilisation des militaires mais aussi au retour de nombreux émigrés, certains motivés par la fin de la guerre coloniale et l'instauration d'un régime politique plus libre, d'autres, par le désir de retourner enfin au pays grâce à l'épargne accumulée. Tout ceci obligea l'Etat, alors dirigé par un gouvernement provisoire, à prendre des mesures visant à garantir la stabilité du pays, notamment en ce qui concerne la création d'emplois.

La politique de nationalisations (menée par le régime de tendance socialiste de l'après-1974), la création d'emplois dans la fonction publique, la réforme agraire conduite dans les régions méridionales des propriétaires latifundiaires (Alentejo), la contractualisation des relations de travail, la réduction de la durée moyenne du travail, l'élargissement de la protection sociale et de celle du système de santé, la transformation du système des salaires avec la création de compléments de salaire et du salaire minimum national sont quelques-unes des mesures

¹ Au cours de ces vingt-cinq dernières années, nombre d'initiatives des pouvoirs locaux, de l'entreprise et de l'université furent prises par des personnes venues des ex-colonies, surtout dans les régions de l'intérieur (par exemple: Vila Real, Viseu, Castelo Branco et Évora). Les effets de ce mouvement de *retornados* sur la société portugaise est une question extrêmement intéressante en raison de ses multiples conséquences. Elle pourrait être, par exemple, comparée avec ce qui s'est passé en France, au début des années 1960, avec le retour des Français résidant en Algérie (les Pieds noirs) à la suite de l'accession du pays à l'indépendance.

adoptées par l'Etat pour améliorer les conditions de vie durant la période post-révolutionnaire, dans un contexte international rendu défavorable par le premier choc pétrolier (1973-1974).

Dans une logique d'acceptation du fait syndical permise par la Révolution, le droit de grève est reconnu ainsi que le droit à l'emploi; les congés payés et la prime de Noël se généralisent. La situation des femmes vis-à-vis du travail connaît également des changements, notamment en ce qui concerne le libre accès, tant souhaité, à toutes les professions, que la loi garantit aux deux sexes, depuis 1974.

Durant la phase d'assimilation de tous ces changements structurels et de démarrage du processus de démocratisation, le Portugal souffrait encore de graves carences de base dont l'impact est accentué par une crise économique internationale de portée considérable: dépendance au niveau alimentaire, énergétique et des biens d'équipement, non-maîtrise des finances publiques, inflation élevée, nécessité d'avoir recours à l'emprunt extérieur, entre autres difficultés. Dans le courant des années 1977-1978 et 1983-1985, le Portugal se vit ainsi dans l'obligation d'accepter les conditions des programmes de stabilisation de l'économie que le FMI impose pour l'attribution de prêts.

Censés remédier à la délicate situation dans laquelle se trouvait l'économie, ces cycles d'austérité résultant des accords passés avec le FMI vont provoquer une baisse de l'activité économique, du produit intérieur, des revenus, de la consommation intérieure et de l'investissement ainsi que la diminution de la valeur réelle des salaires. Ce qui a comme conséquence, en 1977-1979, une chute brutale de la part du salaire dans le revenu disponible des particuliers, après une nette amélioration en 1974 et 1975 (voir graphique 2.1.).

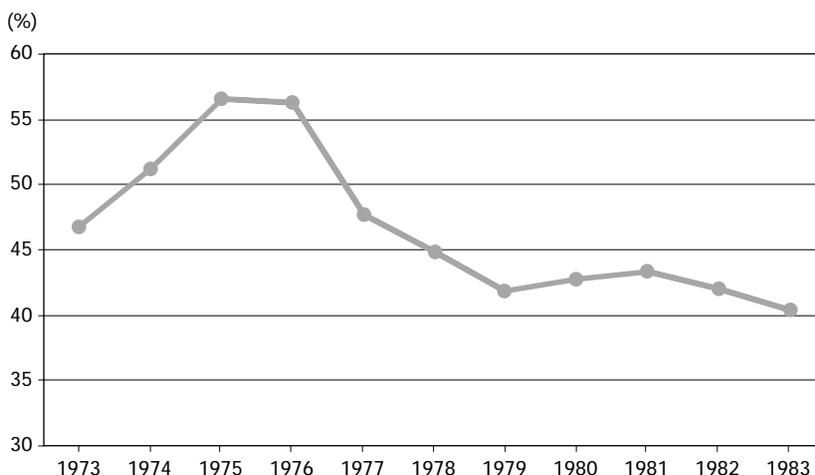
Dans ce contexte, ce sont les prestations sociales et les transferts courants de l'Etat (inhérents à la logique de l'Etat-providence qui prévaut alors) ainsi que les intérêts des dépôts à terme et les transferts privés extérieurs (essentiellement, les apports des émigrants) qui accroissent considérablement leur poids dans le revenu disponible des particuliers entre 1973 et 1983, «compensant» la perte de pouvoir d'achat des travailleurs².

Ces mesures politiques de type conjoncturel, assez rigides, conditionnées, dans le cadre du premier accord avec le FMI, par des cycles d'instabilité politique et électorale, contribuèrent à la perte de contrôle du développement et de la reprise économique. Dans la mesure où leur principal objectif était de compenser le déficit extérieur et public en utilisant des instruments purement financiers et à court terme, parmi lesquels on peut relever la dévaluation de l'escudo, le plafonnement des salaires et l'augmentation des taux d'intérêt, il n'y a pas de place pour l'application de politiques structurelles et sectorielles à moyen et long terme.

Avec l'austérité imposée par de telles mesures, la société et l'économie connurent une série de crises d'ajustement, qui provoquèrent une récession à différents

² Le poids des prestations sociales et des autres transferts courants provenant de l'Etat passe de 4,1% en 1973 à 12,1% en 1983, avec un maximum de 12,8% en 1981.

Graphique 2.1. Part (%) du revenu salarial dans le revenu disponible des particuliers au Portugal (1973-1983)



Source: graphique élaboré à partir de: MATEUS, Augusto (1985) – «25 de Abril, transição política e crise económica: que desafios 10 anos depois?», in *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra), n° 15-16-17, mai, p. 292.

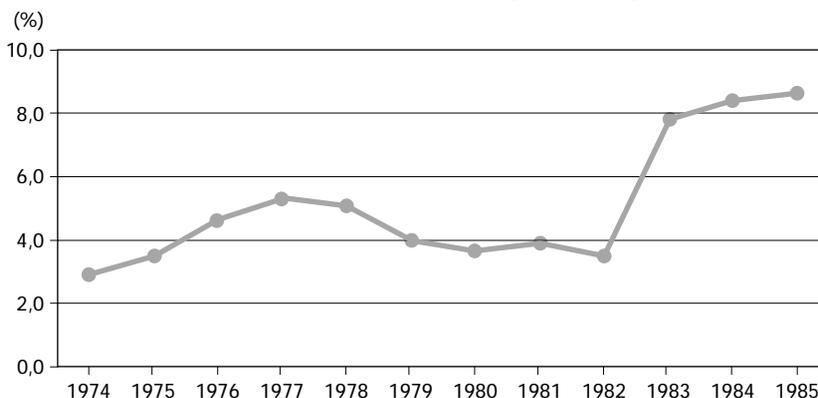
niveaux. De nombreuses branches de l'industrie commencèrent alors à décliner, soit en raison de l'épuisement d'un certain modèle industriel (fondé sur l'acier et le pétrole ainsi que sur les industries métallurgique et automobile), soit en raison des conséquences négatives de la crise économique internationale, soit encore sous l'effet de mesures d'austérité à court terme imposées par le FMI.

De telle sorte que les régions, parfois de mono-industrie, les plus industrialisées des secteurs cités connurent de véritables désastres économiques et sociaux, avec une baisse généralisée des salaires réels, la cessation ou des retards de leur paiement, une augmentation des licenciements et du chômage et une aggravation des formes de précarisation de l'emploi (contrats à durée déterminée, sous-traitance, travail clandestin, travail à domicile, etc.), qui multiplient les situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Les cas les plus graves furent ceux des régions du textile (Centre intérieur), de la verrerie (Centre littoral), de la métallurgie ainsi que des chantiers navals (sud de Lisbonne).

C'est pourquoi, au début des années 1980, le marché de l'emploi accusa un taux élevé de chômage, particulièrement en 1985 où il atteint le chiffre de 8,7% (voir graphique 2.2.).

Pour résumer, on peut dire qu'au cours de cette période, après une première phase où se produisirent des améliorations dans certaines zones, surtout pour les travailleurs, les conditions de vie de nombreuses couches de la population se détériorèrent gravement, notamment celles des plus touchées par le chômage,

Graphique 2.2. Evolution du taux de chômage au Portugal (1974-1985)



Source: graphique élaboré d'après BARRETO, António (coord.) (1996) – *Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisbonne: ICS – Universidade de Lisboa, p. 105.

les restructurations industrielles, les effets sociaux des politiques d'austérité et la précarisation du travail. Il fut alors question de faim et de situations dramatiques dues aux difficultés économiques, par exemple dans les régions déjà évoquées, à traditions industrielles, qui connurent des difficultés de restructuration, de même que dans le Sud agricole (Alentejo), où la réforme agraire socialiste commencée en 1974-1975, mais interrompue ensuite, créa plusieurs poches de pauvreté et de frustration collective.

2.2. Le processus de croissance économique dans la seconde moitié des années 1980, dans le contexte de l'intégration dans la CEE

En 1985, lorsque le Portugal signa l'accord d'adhésion à ce qui était à l'époque la CEE, la situation économique initiale portait les séquelles des mesures d'austérité adoptées en 1983 et 1984 dans le cadre du second accord passé avec le FMI. Si bien que, comme on l'a indiqué, on enregistrait jusqu'en 1984 une croissance faible, une structure productive fonctionnant au-dessous de ses capacités, une inflation élevée, des salaires réels en baisse, un chômage élevé et des situations sociales dramatiques.

Après 1985, on assiste à une reprise de l'économie, que l'on peut attribuer à divers facteurs, parmi lesquels:

- a) un gouvernement pour la première fois stable depuis la Révolution de 1974: de 1985 à 1995, le Parti social-démocrate a pu gouverner seul, bénéficiant d'une majorité absolue pendant deux mandats entre 1987 et 1995;
- b) une conjoncture internationale plus favorable, avec une baisse des prix du pétrole et d'autres matières premières, une réduction des taux d'intérêt internationaux et une dévaluation du dollar;
- c) une intégration dans la CEE qui, par ailleurs, entraîna, entre autres changements, l'élimination des différents obstacles aux échanges commerciaux avec l'extérieur. De plus, les fonds communautaires perçus dans ce cadre impulsèrent de manière relativement importante la croissance économique. Ces aides se traduisirent, entre autres, par une extension et une amélioration de la formation professionnelle, par le lancement de différents travaux publics d'infrastructure ainsi que par la concrétisation de nombreux projets d'investissement.

Le gouvernement qui disposait, comme on l'a dit, d'une grande stabilité, prit une série de mesures relatives à la libéralisation de l'économie, à la privatisation³ et à la réduction de l'interventionnisme de l'Etat. Le marché du travail fut également la cible de la politique de libéralisation qui se traduisit par une nouvelle législation du travail (1989) accordant plus de flexibilité à son organisation.

Avec la reprise économique, le nombre des emplois augmenta à nouveau, mais sans atteindre un niveau permettant une entente stable entre les entrepreneurs et les travailleurs. C'est-à-dire qu'il se produisit une précarisation et une flexibilisation plus importantes des relations de travail. Si bien que, pendant cette période, on enregistra une baisse du taux de chômage (de 8,4% en 1986, il passe à 4,7% en 1998), avec, en contrepartie, une augmentation du poids des formes atypiques de travail⁴. La part des contrats à durée déterminée dans l'ensemble des contrats signés par les salariés passa, par exemple, de 15,8% en 1986 à 18% en 1990 (avec un maxima de 19,2% en 1988).

La progression de l'économie, l'augmentation du besoin de main-d'œuvre et la libéralisation du marché de l'emploi entraînèrent une augmentation du salaire réel et une amélioration du pouvoir d'achat des particuliers. La chute des prix extérieurs, en partie provoquée par la baisse du prix du pétrole et par celle du dollar, constitua l'une des causes de la baisse du taux d'inflation jusqu'en 1987, les biens importés devenant meilleur marché et plus faciles à acquérir.

Pour cette période, sous l'effet de cet ensemble de facteurs, le PIB présenta des valeurs relativement favorables au bien-être économique de la population en général, avec une croissance remarquable (voir tableau 2.1.).

³ Notamment, du secteur bancaire et des grandes industries, qui avaient été nationalisés en 1974-1975.

⁴ Atypiques par rapport au modèle fordiste d'emploi garanti, caractéristique des pays capitalistes dans la période de l'après-Deuxième Guerre mondiale.

Tableau 2.1. Evolution du PIB *per capita* au Portugal de 1980 à 1985 (1985 = 100)

Années	PIB per capita
1980	97,4
1985	100,0
1988	114,0
1989	120,0
1990	125,4

Source: INE (1992) – *Portugal Social* – 1985/1990, Lisbonne.

On peut donc dire que, dans la seconde moitié des années 1980, la situation socio-économique s'était nettement améliorée au Portugal. Cependant, des poches de pauvreté et d'exclusion sociale imputables à des périodes antérieures subsistaient, dans des régions qui n'avaient pas d'amélioration des conditions **moyennes** de vie.

2.3. *Pauvreté et exclusion sociale dans les années 1980 au Portugal – caractéristiques principales*

Comme on l'a vu (point 1.2.), les premières études globales sur la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal datent du milieu des années 1980. Le fait qu'elles soient apparues à ce moment-là s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs:

- l'ouverture politique permise par la Révolution de 1974 favorisa l'apparition d'une sensibilité plus importante aux questions sociales, aux inégalités et aux injustices provoquées par le régime politique précédent, ce qui encouragea et rendit possible la réalisation d'enquêtes sur ces situations d'avant 1974⁵;
- l'aggravation des situations de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale constatées dans certaines régions du Portugal (surtout dans les régions de mono-industrie les plus touchées par les restructurations et les reconversions de la production et dans la région agricole latifundiaire du sud) à la fin des années 1970-première moitié des années 1980, dues à la crise économique internationale, aux ruptures politiques et économiques de l'après-1974 au Portugal ainsi qu'aux mesures d'austérité imposées par le FMI, eurent un impact social et médiatique considérable; il devint par conséquent impératif d'en analyser les causes, de les expliquer et d'en rechercher les possibles remèdes;

⁵ Voir par exemple SILVA (1982), SILVA (1984) et COSTA *et al.* (1985).

- l'entrée du Portugal dans la CEE signifia une sensibilisation plus importante aux principes et à la philosophie des interventions déjà arrêtées au niveau européen en matière de lutte contre la pauvreté (cas du PELCP), ce qui encouragea et influença la réalisation de certaines de ces études ainsi que l'utilisation de références théoriques déjà approfondies.

Jusqu'à la Révolution d'avril 1974, le phénomène de la pauvreté ne rencontrait aucun écho au niveau institutionnel. Toutefois, SILVA (1984) a estimé que 43% des Portugais vivaient en situation de pauvreté au moment de la Révolution (avec un seuil de pauvreté fixé à 75% du revenu *per capita*)⁶.

Les mesures de politique sociale prises dans l'après-1974, comme l'introduction du salaire minimum national, l'amélioration générale des conditions de travail, l'élargissement de la couverture sociale et l'augmentation des équipements sociaux eurent sans doute un effet positif pour la réduction de la pauvreté. Mais, après 1977, cette évolution s'inverse, pour les raisons déjà analysées. C'est pourquoi le phénomène de la pauvreté était clairement installé dans la société portugaise des années 1980⁷.

L'impact du phénomène sur les familles qui n'étaient pas jusque-là affectées – la notion de «nouveaux pauvres» date de cette époque –, ainsi que son intensification, confèrent à la pauvreté une inégale visibilité, tant au niveau institutionnel, qu'au niveau médiatique et de la communauté en général. Il devenait donc nécessaire de réaliser une analyse sérieuse du problème de la pauvreté au Portugal dans les années 1980. Il s'agissait aussi bien de poser un diagnostic de la situation que d'évaluer son incidence et son intensité, d'identifier les catégories sociales les plus vulnérables, de fixer la répartition géographique du phénomène et de délimiter l'ensemble des facteurs pouvant rendre compte du problème.

Sans entrer ici dans les questions relatives aux méthodologies choisies, on peut résumer de la manière suivante les caractéristiques principales de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁸ au Portugal à cette époque :

- dans la première moitié de la décennie, on constate une aggravation et une augmentation des situations de pauvreté et d'exclusion sociale en raison de la détérioration des conditions socio-économiques dans un contexte international défavorable, si bien que l'on a calculé que près de 25% des familles portugaises vivaient alors en situation de pauvreté;

⁶ Dans la mesure où cette estimation fixe le seuil de pauvreté à 75% du revenu *per capita*, il est logique que le pourcentage de la population pauvre calculé sur cette base soit supérieur à ce qu'il serait si le seuil était fixé au-dessous de cette valeur (par exemple, à 50%, selon le critère de l'UE, couramment utilisé par la suite).

⁷ Voir en particulier ALMEIDA *et al.* (1992), COSTA *et al.* (1985), COSTA (1993), FERREIRA (1997), PEREIRINHA (1988), SILVA (1989-a) et SILVA (1991).

⁸ Toutefois, à cette époque, le concept d'exclusion sociale n'était pas très élaboré et encore moins les indicateurs d'analyse.

- de telles situations sont particulièrement marquées dans les régions rurales du sud (Alentejo), dans l'aire métropolitaine de Lisbonne, dans les régions de mono-industrie en cours de restructuration et dans les régions rurales périphériques en général;
- la pauvreté touche en particulier les personnes âgées isolées, les retraités, les travailleurs agricoles salariés, les familles monoparentales (surtout à monoparentalité féminine), les personnes à faible niveau de scolarité et les chômeurs;
- les nouveaux pauvres apparaissent dans le contexte des restructurations industrielles, de la précarisation et de l'instabilité du marché du travail (chômage en hausse dans la première moitié de la décennie, salaires impayés, faillites d'entreprises, caractère atypique et insécurité des relations de travail, etc.) comme de la fragilisation des liens familiaux et sociaux;
- les familles formées d'une personne seule ainsi que les agrégats de six personnes ou plus formaient les catégories présentant les plus forts indices de pauvreté, alors que, tout au long des années 1980, on assistait à un accroissement du poids des familles de deux, trois et quatre membres dans l'ensemble de la population, les familles plus nombreuses suivant une évolution inverse (conséquence de la «modernisation» des comportements démographiques, qui entraîne une diminution du nombre de ces dernières);
- les modes de vie alors dominants parmi les pauvres correspondaient à ceux des catégories les plus touchées, notamment celles de «restriction», d'«épargne» et de «transition»;
- la situation tendit à s'améliorer dans la seconde moitié de la décennie avec l'embellie de la situation socio-économique et de la conjoncture internationale.

Chapitre 3 – Les premières solutions apportées par les politiques sociales aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Portugal (jusqu'au début des années 1990)

3.1. La création tardive de l'Etat-providence au Portugal (seconde moitié des années 1970)

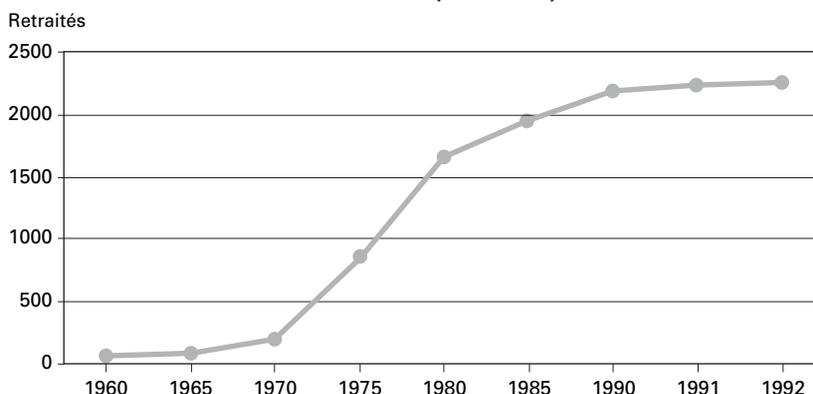
Les facteurs qui conditionnèrent l'apparition tardive de l'Etat-providence au Portugal sont intimement liés à la situation politique et économique supportée pendant près d'un demi-siècle, jusqu'en 1974, pendant la période dite de l'«Etat nouveau»¹. Jusqu'à la création, en 1933, du système de l'assurance sociale obligatoire, la protection sociale était fondée sur les systèmes d'assistance publique et sur le mutualisme, l'intervention de l'Etat dans ce domaine étant limitée.

L'assistance publique et le mutualisme fondaient leur action sur une philosophie en grande partie volontariste, proche d'une logique caritative et assistantielle d'intervention face aux problèmes sociaux de l'époque. L'adoption de l'assurance sociale obligatoire apparaît avec la Constitution de 1933, parallèlement à l'apparition du corporatisme en tant que forme d'organisation de l'«Etat nouveau». Le système de l'assurance sociale obligatoire, bien que greffé sur les systèmes antérieurs – assistance publique et mutualisme –, n'allait donner que des résultats très limités. Les assurances sociales ne couvraient pas l'ensemble de la population et seuls la maladie, les accidents du travail, l'invalidité, la vieillesse, la survie et les bourses sociales du travail étaient pris en considération.

Ce n'est qu'en 1962 que se fit sentir la nécessité d'une réforme de ces politiques pour des raisons internes au système de sécurité sociale lui-même ou en raison de contraintes résultant de la faillite du régime dictatorial qui tentait alors de prendre un certain nombre de mesures destinées à garantir la paix et la stabilité sociales. Bien qu'une grande partie de la population ne fût pas concernée par les timides mesures sociales adoptées à cette époque (les agriculteurs ou les

¹ Bien que dans les dernières années (1969-1974), avec le remplacement de Salazar par Marcelo Caetano, alors Premier ministre, après plus de trente ans de domination «salazariste», on en vint à utiliser l'expression d'«Etat social» et que l'on eût pris quelques mesures de protection sociale, comme on le verra plus loin.

Graphique 3.1. Nombre de bénéficiaires de la sécurité sociale au Portugal de 1960 à 1992 (en milliers)



Source: INE (plusieurs années) – *Estatísticas da Segurança Social*, Lisbonne.

chômeurs, par exemple), et que le montant des prestations sociales fût faible, la réforme de 1962 marqua une étape assez significative dans l'évolution de la sécurité sociale au Portugal.

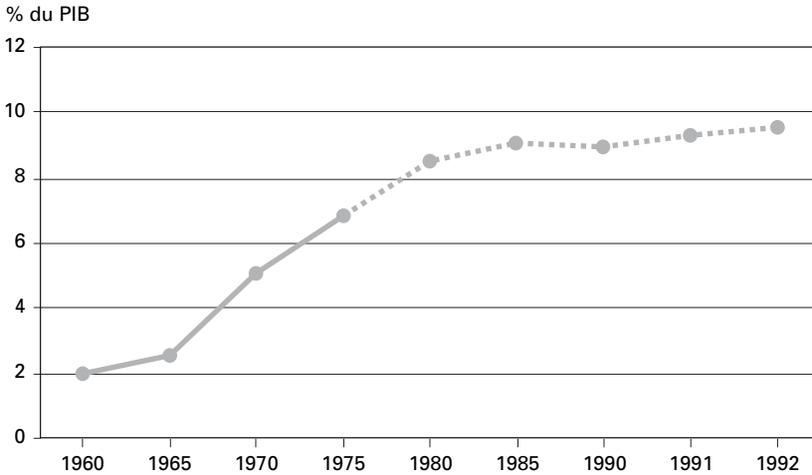
De nouvelles et importantes étapes furent programmées durant la période, déjà citée, de l'Etat social (1969-1974), qui permirent d'augmenter le montant et la durée des prestations sociales. En 1974, avec la Révolution et le démantèlement du système corporatiste de l'ancien régime, d'importantes transformations se produisirent dans le système de sécurité sociale: essentiellement, un élargissement croissant des prestations à l'ensemble de la population et la création d'un régime non contributif.

Le graphique 3.1. illustre ce qui précède et indique un accroissement sans précédent du nombre des bénéficiaires de la sécurité sociale entre le début des années 1970 et les années 1990, avec une augmentation particulièrement marquée jusqu'en 1980.

En effet, depuis la Révolution d'avril 1974, des mesures, dont le pressant besoin se faisait sentir depuis longtemps, furent prises concernant l'assistance en cas de chômage et la création d'une aide sociale. Parmi ces mesures de caractère structurel, on peut notamment citer: la création du salaire minimum national, d'un service national de santé accessible à tous les citoyens, de nouveaux critères d'attribution des allocations familiales, de la retraite minimale et de l'aide sociale ainsi que la substitution d'un système intégré de sécurité sociale aux différents systèmes en vigueur.

La Constitution de 1976 (la première depuis la Révolution) confia à l'Etat le devoir de mener des politiques sociales visant à améliorer le bien-être économique

Graphique 3.2. Evolution des dépenses de la sécurité sociale au Portugal de 1960 à 1992 (en pourcentage du PIB)



Source: INE (plusieurs années) – *Estatísticas da Segurança Social*, Lisbonne.

et social de la population. Elle reconnut également le droit de se syndiquer et de s'associer, ce que le régime dictatorial avait dénaturé ou rendu quasiment impossible.

C'est grâce à ces mesures politiques importantes que s'établit l'universalité de la sécurité sociale, conçue comme un droit pour tout citoyen, et que les politiques sociales tendent à s'aligner sur le modèle traditionnellement désigné comme celui de l'Etat-providence.

Le graphique 3.2. permet d'analyser l'évolution des dépenses de la sécurité sociale de 1960 à 1992, étant entendu que c'est à la fin des années 1960 et dans les années 1970 que l'on enregistre la plus forte croissance de ces dépenses (en pourcentage du PIB), ce qui prouve le souci de l'Etat de poursuivre l'application des politiques sociales et permet d'apprécier les améliorations apportées, et déjà mentionnées, durant la période 1969-1980.

Ce fut donc dans une phase de récession économique, marquée par des conditions extérieures difficiles et par des restructurations internes, que l'Etat-providence commença véritablement à se construire au Portugal, contrairement à ce qui se produisit dans les autres pays européens, où ce système se mit en place dans une conjoncture économique favorable, due à la croissance économique dans l'après-Seconde Guerre mondiale.

La seconde moitié des années 1970 marqua, y compris dans la majorité des autres pays développés, le début de la crise (idéologique et budgétaire) du système de l'Etat-providence jusque-là surtout dominant en Europe occidentale, ce qui

entraîna, pour le Portugal, des difficultés pour mettre sur pied un tel système, aussi tardivement et dans un contexte aussi difficile.

L'époque de dictature de près d'un demi-siècle qu'a connue le Portugal a pourtant conditionné au plus haut point la conception des politiques sociales et de l'intervention, celle de l'Etat, ou même celle des citoyens qui, n'ayant pu faire l'expérience de l'association et de la lutte pour des objectifs communs, eurent du mal à participer pleinement à la construction de leur citoyenneté.

Pendant, pour faire face aux carences de l'Etat, la société conserva un certain nombre de mécanismes d'autorégulation, soit formels (dans le cas de l'Eglise catholique, des *Misericórdias* [institutions caritatives catholiques] et de nombreuses autres institutions privées de solidarité sociale), soit informels, véhiculés par les solidarités élémentaires (familiale, de voisinage, communautaire, etc.). Selon certains auteurs, ce phénomène autorise à parler de l'existence d'une sorte de société-providence au Portugal (formée de réseaux d'entraide familiale et communautaire ou de type caritatif-confessionnel), en l'absence d'un régime véritablement développé d'Etat-providence:

«Toutefois, bien que pourvu d'un Etat-providence faible, le Portugal possède une très riche 'société-providence'. Les structures familiales et les relations de voisinage ont fourni un potentiel significatif et efficace de protection et d'aide réciproque. Les traditions portugaises révèlent un souci historiquement enraciné de service des plus pauvres dans la société, qu'illustre, par exemple, l'existence de près de 2500 institutions privées de solidarité sociale, qui mènent leur activité avec le soutien financier de l'Etat.»²

² Voir par exemple: AA.VV. (1994) – *Pobreza E com Todos: Mudanças Possíveis (Balanço de Uma Experiência)*, Programa Pobreza 3, Lisbonne: Commission des Communautés européennes.

3.2. Les orientations et les programmes communautaires de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les années 1980 et leur incidence au Portugal – référence aux Programmes européens de lutte contre la pauvreté (PELCP)

La première initiative communautaire concernant la pauvreté et l'exclusion sociale fut prise, comme on l'a indiqué, au milieu des années 1970, avec le I^{er} Programme européen de lutte contre la pauvreté (1975-1980). Il était essentiellement orienté vers la recherche, probablement en raison d'une certaine «inquiétude», apparue au début des années 1970, devant ce qui passait dans les sociétés européennes et que l'on considérait comme définitivement résolu dans les années 1960 en raison de la croissance économique: la pauvreté, toujours présente, et l'apparition de situations inédites.

Cette réflexion autour de la nouvelle pauvreté, quoique n'ayant pas encore de traduction dans le discours politique officiel, se trouvait d'une certaine manière déjà contenue dans la résolution du Conseil des ministres où s'ébauchait la clarification d'une distinction entre les notions de pauvreté et de privation et où il était indiqué que le concept lui-même attirait clairement l'attention sur le fait que l'on n'était pas en présence d'une question de privation, mais d'insuffisance de revenus (voir point 1.2.). Par ailleurs, c'était la première fois, au niveau communautaire, qu'était reconnu le manque de connaissances de ce problème, ce qui justifiait que l'accent fût mis sur la recherche pour ce premier programme.

Intitulé «Premier programme de projets pilotes et d'études pilotes pour combattre la pauvreté», il disposait d'un financement de 20 millions d'ECU sur cinq ans. Ses objectifs principaux étaient de «promouvoir l'innovation, de stimuler le débat public, de favoriser la structuration de réseaux d'acteurs et de développer des actions d'information associant réflexion et pratique»³.

Bien que son impact au Portugal fût limité, il donna lieu aux premiers travaux de recherche menés par Alfredo Bruto da Costa et Manuela Silva (cf. points 1.2. et 2.3.). Ce n'est qu'en 1986, avec l'intégration du Portugal dans ce qui est alors la CEE, que l'on nota une influence plus directe des nouvelles idées et des principes d'action, notamment avec le II^e Programme européen de lutte contre la pauvreté auquel, cette fois, le Portugal participa en nommant, également, une instance d'évaluation nationale.

Ce II^e Programme, adopté en décembre 1984, pour la période de 1985 à 1989, s'intitulait «Action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté» et

³ Voir EAPN (1996) – *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion en Europe – Guide d'action et description des politiques sociales*, Paris: Syros, p. 78.

disposait d'un budget de 29 millions d'ECU. Il prévoyait une collecte de données statistiques sur la pauvreté dans les pays membres, l'échange d'informations, la coordination des actions et la mise en œuvre d'actions de recherches spécifiques, ce qui permit la constitution d'équipes transnationales chargées de mettre au point et d'appliquer de nouvelles méthodes de lutte contre la pauvreté⁴.

Ce programme s'avéra plus concret que le premier dans la mesure où il concernait un nombre important de projets très divers dans chaque pays, y compris au Portugal, parfaitement localisés, sans grands principes directeurs et ayant pour seul objectif d'innover. Organisé autour d'échanges transnationaux sur les pratiques des différents microprojets de dimensions locales soutenus à l'époque, il permit une compréhension de la pauvreté allant au-delà de la traditionnelle acception de carence matérielle (manque de revenus), introduisant l'expression d'exclusion sociale dans le discours institutionnel. Ce faisant, il apportait une ouverture pour une analyse plus approfondie de la complexité des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, qui mettait en évidence l'articulation de leurs multiples manifestations (matérielles, culturelles, sociales) et de leurs effets cumulatifs⁵.

A la suite de ces deux premières expériences, le Programme européen de lutte contre la pauvreté (désormais abrégé en Pauvreté 3) fut adopté en 1989, pour couvrir la période 1989-1994, avec un budget de 55 millions d'ECU. Il avait pour objectif de dépasser la phase exploratoire qui avait caractérisé les deux expériences précédentes, d'élargir la vision, et de proposer également des stratégies de prévention. Il était, de ce fait, plus ambitieux que ses prédécesseurs non seulement en raison des moyens financiers mobilisés (près de deux et trois fois plus que le premier et le second, respectivement), mais aussi en ce qui concerne les objectifs poursuivis, essentiellement, au nombre de trois⁶:

- contribuer à accroître la connaissance et la sensibilisation aux questions posées par la pauvreté et l'exclusion sociale;
- encourager l'expérimentation de stratégies nouvelles pour combattre la pauvreté, en mettant l'accent sur l'innovation au niveau des méthodes, des politiques et des pratiques types et stimuler le débat concernant les actions et leurs résultats;
- se fonder sur la recommandation de politiques aux niveaux local/régional, national et supranational (européen).

Pour atteindre ces objectifs, le Programme Pauvreté 3 adopta, en connaissance de cause, une grille de référence fondée sur trois principes «jugés clé et porteurs éventuels de contributions pour la cohérence souhaitée de l'investissement dans

⁴ *Idem, ibidem.*

⁵ Voir GROS, Marielle (1993) – «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?» in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento* – Actas do II Congresso de Sociologia, Lisbonne: Fragmentos, p. 1003-1004.

Voir aussi AA. VV. (1994) et EAPN (1996), p. 78-79.

⁶ Voir en particulier: AA. VV. (1994) p. 11, 12 et 16 et EAPN (1996), p. 79-80.

un champ unanimement reconnu comme complexe et en extension permanente»⁷. Ces principes sont les suivants⁸:

- **multidimensionnalité** des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, «englobant de nombreux domaines et une pluralité de manifestations»;
- **partenariat**⁹, «rassemblant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'ensemble hétérogène (jusque-là dispersé et, parfois, non sensibilisé à ce problème) d'agents sociaux représentant des intérêts, des contributions et des aires d'influence socioculturelle, économique et politique divers», ce qui se traduit par ce que l'on a désigné comme la «socialisation de l'exclusion»;
- **participation**, qui prévoit l'«implication de la population concernée par le processus d'intervention local qui, se réclamant de notions et de pratiques de solidarité et d'égalité, ambitionnait d'être autre chose qu'une participation aux initiatives planifiées».

De la rencontre entre les objectifs et les principes théoriques de référence sortirent, dans la pratique, **six principes méthodologiques** qui inspirèrent l'ensemble du Programme et qui devinrent décisifs pour l'élaboration du futur Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP) au Portugal. C'est pourquoi, les six principes méthodologiques suivants vont être brièvement analysés ci-dessous:

- a) recherche-action;
- b) vision sociétale et multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- c) intégration des dimensions économiques et sociales pour l'approche de ces problèmes et la définition de politiques et de stratégies de lutte;
- d) partenariat;
- e) participation;
- f) valorisation du niveau local des projets et des actions.

a) En premier lieu, en reconnaissant que la bonne volonté ne suffit pas à résoudre les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale et sans renoncer à son caractère de programme d'action, Pauvreté 3 exigea que la pratique s'appuyât sur une **connaissance scientifique** de la pauvreté elle-même et des modalités efficaces de son approche.

Le programme privilégia clairement la philosophie de la **recherche-action**, fondée sur une collecte et une analyse des données aussi systématique que possible, sur des connaissances concernant la nature, l'extension et les causes de ce

⁷ Voir AA. VV. (1994), p. 16.

⁸ *Idem, ibidem*.

⁹ [N.d.t.: en français dans le texte] Du français «partenariat» ou, en anglais, «partnership». Plus tard, comme on le verra plus loin (voir parties III et IV), le terme le plus couramment utilisé au Portugal sera celui de *parceria*. Les deux termes sont très souvent utilisés dans le même sens et sont, par conséquent, équivalents. Cependant, certains les distinguent (voir partie IV).

phénomène qui mine les sociétés modernes. On espérait, par ailleurs, qu'à partir de l'analyse et de l'évaluation de pratiques nouvelles, il serait possible de proposer des politiques et des stratégies nouvelles d'intervention alternatives à celles appliquées jusque-là sans grand succès.

b) Par ailleurs, au niveau des documents officiels, se fait jour une préférence pour l'adoption du terme d'exclusion sociale, qui permet de restituer au phénomène de la pauvreté sa dimension relationnelle. Dans ce sens, son intérêt réside dans la rupture avec les approches plus individualistes des pauvres et de la pauvreté, qui permet, à son tour, de prendre en considération les **déterminants sociétaux de l'exclusion sociale**.

Cette compréhension sociétale de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont témoigne le Programme Pauvreté 3 déboucha sur une **vision multidimensionnelle** de ces phénomènes, qui met l'accent sur leurs différentes expressions sociales, économiques, culturelles, politiques et environnementales.

c) Ce programme dénote également, en ce qui concerne les principes directeurs et les actions, l'importance accordée au dépassement d'une conception réductrice du social; cette dernière se traduit traditionnellement par une intervention sociale traitant les situations de pauvreté et d'exclusion sociale par la seule mise en place de mesures d'assistance, qui ne permettent pas d'agir réellement sur les causes (structurelles) des situations identifiées.

C'est pourquoi, il s'agissait aussi de parvenir à une **réconciliation de l'économique et du social**, en reconnaissant la fragilité et l'inefficacité des politiques sociales traditionnelles, sectorielles et partielles. Ces dernières tentent très souvent de pallier ponctuellement les lacunes provoquées par l'évolution et les politiques économiques (domaines où il n'existait aucun mécanisme social correctif), en menant fréquemment des actions en direction des moins défavorisés (et non pas des plus défavorisés), d'un poids financier insupportable et obéissant à une logique d'aide tendant à se perpétuer (sans émancipation des exclus).

Menées sans coordination, de telles politiques sociales finissaient par maintenir l'exclusion et la marginalisation, bien qu'elles pussent contribuer à améliorer certains aspects des conditions de survie des personnes concernées. C'était contre ce type de politiques sociales que l'on prétendait réagir en valorisant une nouvelle attitude et de nouveaux modèles d'intervention davantage coordonnée, qui favorisent l'**intégration économique et sociale** des exclus et l'adoption de politiques intégrées dans ce domaine.

d) La vision multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale justifiait et exigeait l'adoption de stratégies correspondantes impliquant l'acceptation d'une logique de **partenariat**.

Ce pari (considérable) sur le principe du partenariat impliquait que les projets constituent, de fait, un appel à l'engagement des différents agents et institutions,

formels ou informels, individuels ou collectifs, qui étaient intervenus jusque-là isolément, chacun dans son secteur (action sociale, culture, éducation, économie, emploi, santé, etc.), bien qu'éventuellement dans le même domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce principe constituait, par conséquent, un important appel à la responsabilisation de la société civile et à l'articulation des stratégies et des moyens¹⁰.

e) On reconnaissait, par ailleurs, que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne pouvait se traduire par de simples mesures qui, plutôt que d'agir sur leurs causes et de proposer des possibilités d'auto-insertion, créaient une stigmatisation d'ensemble génératrice de dépendances institutionnelles induisant culture de l'échec et de l'infériorité.

Cela est d'autant plus vrai que l'excessive bureaucratisation de ces mesures tend à encourager des stratégies de mise en scène de la pauvreté¹¹, en même temps qu'elle interdit aux exclus une réelle participation à la production de leur propre existence (en leur retirant, d'une certaine manière, leur droit à la citoyenneté).

On défendait, à l'inverse, l'«implication active des personnes et groupes auxquels s'adressent les actions» et la «participation active des plus défavorisés aux actions visant à leur intégration économique et sociale»¹², unique manière de créer l'*empowerment* des groupes défavorisés et d'en finir avec les traditionnels parcours d'assistance qui conduisent les individus à la stigmatisation de la dépendance. Ce principe de **participation**, qui présuppose la mobilisation de la population concernée elle-même, apparaissait ainsi comme un instrument décisif pour sortir de la pauvreté dans la mesure où il constituait une condition de la mise à profit d'énergies qui ne peuvent être perdues pour la promotion du développement.

f) Finalement, la perspective multidimensionnelle, concrétisée dans une logique de partenariat de type local (c'est-à-dire, de type **territorial** et non pas sectoriel) conduisit à valoriser une approche de **développement local** dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce caractère **local** des projets de Pauvreté 3 constitua l'une des caractéristiques les plus novatrices et mit l'accent sur la nécessité de définir de nouvelles formes d'intervention dans le social en partant des communautés elles-mêmes et de leur propre vécu. Dans ce sens, «les projets ont prouvé leur capacité à établir

¹⁰ Cependant, dans ce contexte, les projets de lutte contre la pauvreté qui devaient être menés notamment grâce à la mobilisation de la société civile et des intéressés eux-mêmes, **ne prétendaient pas** se substituer à l'action de l'Etat-providence. En effet, avec cette coresponsabilisation de la société civile, on **ne prétendait pas** empiéter sur le rôle de l'Etat central, mais proposer seulement des formes d'action complémentaires, plus souples et adaptées aux différents contextes territoriaux.

¹¹ C'est-à-dire que la nécessité de gagner la reconnaissance du droit à l'assistance conduit les personnes en situations de rupture à développer des stratégies de mise en scène de la pauvreté, capables de transmettre une version convaincante de leur besoin d'aide.

¹² Voir GROS (1993), p. 1004.

un lien entre les problèmes globaux et structureaux, d'une part, et les particularités locales et le «vécu» de la paupérisation et de l'exclusion sociale dans leur multidimensionnalité concrète, d'autre part»¹³.

Les analyses que permet le caractère **local** de ces projets, se sont révélées, par la suite, des sources importantes de recommandations pour les politiques sociales, ce qui ouvrit de nouvelles perspectives pour l'action de l'Etat et de la société civile à la recherche de réponses aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cependant, cela est apparu davantage comme une «conquête» de l'application du programme que comme un objectif initialement prévu. Si bien que les préoccupations du programme en question se traduisirent non seulement par une tentative de réponse aux besoins des individus et des groupes les plus défavorisés visant à leur intégration économique et sociale, mais aussi par une **tentative de transformation des contextes socio-économiques et culturels locaux où apparaissent ces phénomènes**.

Ces principes méthodologiques servirent de support à un ensemble d'expériences pilotes, réalisées au niveau local dans les Etats membres, se répartissant de la manière suivante:

- trente «actions modèles» qui avaient pour objectif l'expérimentation de modèles organisationnels de lutte contre la pauvreté réunissant divers partenaires publics et privés au niveau local;
- douze «initiatives innovantes» ou microprojets, qui visaient à répondre à des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale de groupes particuliers.

Au Portugal, le programme comprenait¹⁴:

a) *Trois «actions modèles»*

- **Projet de la zone historique de Sé et de São Nicolau** (Porto), qui «mit en évidence la possibilité de combiner un processus de réhabilitation et de rénovation urbaine dans un centre historique avec un processus cohérent d'intégration économique et sociale des personnes défavorisées».
- **Projet «Monde rural en transformation»** (Almeida), qui «mit en évidence la possibilité de construire un avenir possible en milieu rural pauvre moyennant la mobilisation de la capacité locale d'organisation et l'élaboration de stratégies de développement adéquates».
- **Projet «Des villages de montagne parient sur le développement»** (Covilhã), qui «mit en évidence la manière dont il est possible de lutter contre la pauvreté en conjuguant des stratégies et des actions visant à valoriser les ressources humaines et les ressources naturelles renouvelables».

¹³ Voir MENDONÇA, Helena (1994) – *Retratos de Vidas em Mudança, Pobreza 3*, Lisbonne: Commission des Communautés européennes, p. 20.

¹⁴ Voir AA. VV. (1994), p. 18 et 19.

b) Une «initiative innovante»

- **Projet «Travail avec les enfants des rues»** (Lisbonne), qui «attira l'attention sur la gravité des situations sociales liées aux enfants des rues et sur l'insuffisance des réponses existantes»¹⁵.

En ce qui concerne les projets portugais inclus dans le programme Pauvreté 3, on sait que la totalité des moyens financiers mobilisés durant les cinq années de leur déroulement ne dépassait pas le coût de la construction de 400 mètres d'auto-route, à un moment où l'on investissait beaucoup au Portugal dans de nouvelles infrastructures autoroutières avec l'aide de fonds de l'UE, ce qui relativise considérablement l'effort que représente un tel programme.

Dans une première étape, les projets étaient sélectionnés par les Etats membres, puis examinés et sélectionnés définitivement par la Commission assistée d'un comité consultatif constitué par des représentants désignés par chacun des Etats membres et par une unité centrale de coordination¹⁶. Leur financement était partiellement assuré par la Commission et complété par des coparticipations nationales ou locales, publiques ou privées.

Plusieurs rencontres nationales et transnationales furent organisées dans le cadre du Programme pour réfléchir, évaluer et échanger les expériences. Une base de données bibliographiques et statistiques, un bulletin mensuel, une revue trimestrielle, un répertoire général, plusieurs rapports d'évaluation et un film furent réalisés dans le cadre du Programme¹⁷. Etant donné l'influence de ce Programme sur le PNLCP, il est important d'en indiquer les principaux apports au Portugal¹⁸:

- connaissance plus approfondie de la pauvreté et de l'exclusion sociale aussi bien du point de vue conceptuel que de leurs manifestations au Portugal;
- vision critique concernant les actions conventionnelles (fondées sur des politiques sociales qui «compartimentent» et «sectorisent» les problèmes sociaux) et la nécessité d'élaborer de nouveaux concepts et de nouvelles méthodologies pour une action visant au développement;
- indispensable renforcement du rôle de l'Etat pour coordonner les politiques sociales, économiques et régionales et encourager une politique de développement intégré au niveau local;

¹⁵ Autres exemples de ces «initiatives innovantes» dans d'autres pays: actions en faveur des Tsiganes et des gens du voyage en Grèce, en Espagne, en Italie et en République d'Irlande; actions en faveur des détenus et ex-détenus de la prison de Bologne (Italie); création du réseau européen des familles monoparentales.

Voir EAPN (1996), p. 80.

¹⁶ Voir par exemple EAPN (1996), p. 81.

¹⁷ *Idem, ibidem*.

¹⁸ Voir AA. VV. (1994), p. 19-26 (synthèse des deux évaluateurs nationaux, Fernanda Rodrigues et José Manuel Henriques, qui firent partie de l'Unité de recherche et de développement du Programme).

- nécessité d'articuler action de l'Etat et participation de la société civile, ce qui implique l'adoption de logiques de partenariat et la mobilisation des populations cible;
- importance accrue accordée à l'expérimentation et à l'innovation dans l'élaboration des projets pour définir des stratégies, des politiques et des pratiques nouvelles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- articulation de cette lutte avec la mise en place de stratégies de développement local pour induire des changements à ce niveau et mobiliser les différents acteurs, notamment les autorités municipales.

Comme on va le voir, ces résultats, les principes directeurs abordés plus haut et toute la réflexion qui en découle constituèrent la véritable structure fondatrice du PNLCP au Portugal, qui forme, pour l'essentiel, sa matrice de référence.

De fait, avec l'interruption, en 1994, des Programmes européens de lutte contre la pauvreté, la stratégie européenne commune dans ce domaine allait être suspendue jusqu'en 2000. Durant cette période, il incombait donc aux Etats membres de définir leur propre stratégie dans le cadre de programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mis sur pied, dans certains cas, avant 1994 (comme au Portugal).

Partie II

LE PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (PNLCP) DU PORTUGAL – ORIGINE ET ÉVOLUTION

Introduction

Après avoir traité, dans la partie I, du contexte théorique et historique dans lequel se crée le PNLCP au Portugal, on aborde directement, dans la présente partie, l'analyse de ce programme.

On tente, en premier lieu, d'identifier les facteurs qui sont à l'origine de ses principes, de sa méthodologie, de ses caractéristiques et de ses modèles d'organisation, conformément à sa philosophie de départ (**chapitre 4**).

On analyse ensuite les transformations de la société portugaise dans les années 1990, notamment l'évolution des manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale, en les replaçant dans le contexte des changements intervenus dans les politiques publiques et le PNLCP lui-même, en particulier après l'arrivée du Parti socialiste au gouvernement en 1995. Tel est l'objectif du **chapitre 5**.

On aura ainsi tenté de caractériser, dans ses grandes lignes, le PNLCP, tant dans sa conception que dans son application, avant d'aborder les études de cas dans la partie III.

Chapitre 4 – La création du PNLCP

4.1. L'héritage des PELCP et les premières intentions et mesures. Principaux facteurs à l'origine de la création du PNLCP

Le PNLCP au Portugal est créé sous l'effet convergent de facteurs internes et externes qui le viabilisent et le justifient, voire l'exigent. **A l'intérieur**, le constat et la médiatisation de graves problèmes sociaux dans la première moitié des années 1980¹ rendent particulièrement urgente la mise au point d'une réponse politique². Dans le même temps, les études et les ouvrages publiés sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale (voir les points 1.2. et 2.3.) contribuèrent non seulement à fonder l'urgence d'une intervention, parfois, chiffres à l'appui, mais aussi à préciser, d'un point de vue conceptuel et méthodologique, les contours et les contenus de ces phénomènes.

En ce qui concerne le **contexte extérieur**, il ne fait pas de doute que les attentes que suscite l'expérience des PELCP, les principes méthodologiques à l'œuvre et les directives communautaires arrêtées dans ce domaine constituèrent des facteurs décisifs et fortement incitatifs pour la création d'un PNLCP au Portugal.

Le succès remporté par plusieurs initiatives de caractère expérimental, faisant partie des différents programmes européens, créa évidemment un climat favorable à l'adoption d'une philosophie de «projets» pour mener la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³. Par ailleurs, durant la seconde moitié des années 1980, on assiste au Portugal à une véritable «explosion» d'initiatives et de projets dans ce domaine liée à l'entrée du pays dans la Communauté européenne et à sa

¹ A cet égard, la fracture sociale et la faim vécues dans les régions de Marinha Grande (centre verrier de la région Centre littoral) et de Setúbal (région d'industries lourdes, comme la sidérurgie, la métallurgie et les chantiers navals, au sud de Lisbonne) seront particulièrement médiatisées. Dans ce dernier cas, la dénonciation de la situation par l'évêque catholique de ce diocèse, D. Manuel Martins, fut particulièrement vigoureuse.

² Par exemple, l'établissement d'un Plan d'urgence pour Setúbal et la mise en place d'opérations de développement intégré pour les zones géographiques frappées par la récession (notamment la péninsule de Setúbal), au milieu de cette décennie.

³ Voir, par exemple, Ministério de Emprego e da Segurança Social (MESS) (1992), – *1^o Encontro de Promotores de Projectos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul*, Setúbal: Edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, p. 229: «**Travailler par projets** est, de fait, une nouvelle manière de travailler dans le social» (souligné dans l'original – extrait de l'intervention, au cours de la synthèse de cette 1^{re} Rencontre, de la D^{re} Joaquina Ruas Madeira, directrice générale de l'Action sociale et évaluatrice nationale du PELCP II.

participation aux PELCP, à partir du II^e Programme⁴. Plusieurs projets portugais furent alors présentés dans ce cadre, parmi lesquels 10 seulement obtinrent un cofinancement.

Si bien que, face aux nouvelles préoccupations politiques nées d'une sensibilité croissante aux problèmes sociaux qui se font jour, les projets restants finirent également par recevoir l'appui financier et politique du secrétariat d'Etat à la Sécurité sociale (alors dépendant du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale). D'une certaine manière, cela allait constituer l'embryon du futur PNLCP au Portugal.

En 1989, au début du III^e PELCP (désormais abrégé en Pauvreté 3), les projets portugais candidats au financement (plus de 60) dépassèrent, de très loin, le nombre de cas prévus pour le Portugal (4, comme on l'a vu). Dès lors, il devenait évident qu'il fallait adopter une politique pour coordonner et aider les projets proposés dans ce domaine⁵.

Il n'y a donc rien de surprenant à ce que le PNLCP soit apparu en 1990, c'est-à-dire un an après le démarrage de Pauvreté 3. Les projets portugais aidés par les programmes européens, qui ont adopté et mis en pratique les principes méthodologiques définis par la Commission de la Communauté décrits plus haut, ont obtenu des résultats considérés comme satisfaisants⁶. Ce succès eut une influence décisive sur la philosophie et les contenus opérationnels des autres projets portugais soutenus financièrement, dans le même temps, par l'Etat portugais, ainsi que sur le PNLCP lui-même, comme on le verra au point 4.2. Ainsi, il fut possible de disposer, dès le début, d'une référence théorique et méthodologique novatrice et relativement cohérente, qui avait déjà fait l'objet d'une expérimentation et d'une évaluation positive.

Il ne fait pas de doute que l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne a constitué un élément contextuel plus général qui a joué un rôle très important dans l'apparition d'une nouvelle culture en matière de politique sociale. Comme on l'a vu, le Portugal n'étant que peu expérimenté dans ce domaine, cette culture est issue des expériences de certains pays européens comme l'Allemagne, le Danemark, la France et le Royaume-Uni, par exemple ayant de fortes traditions à ce sujet⁷.

C'est pourquoi, les mesures adoptées au Portugal dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été fortement influencées par les directives communautaires. La différence se situait principalement au niveau des moyens disponibles et de l'inexpérience portugaise dans ce type de projets, de telle sorte que le PNLCP, bien que ne partant pas toujours de conceptions

⁴ Voir GROS (1993), p. 998.

⁵ C'est pourquoi, en 1991, dès la première année du PNLCP, «il existait plus de 60 projets que les deux Commissariats régionaux (...) souhaitaient impulser» (GROS, 1993, p. 998).

⁶ Voir notamment AA. VV. (1994), parties I, II, III et IV (présentation et évaluation des projets portugais de Pauvreté 3).

⁷ Bien que, dans le domaine précis de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de nouvelles voies s'ouvraient également au niveau européen.

rigoureusement identiques, présentait finalement **un profil très semblable** à celui des projets élaborés par les PELCP.

Ainsi, le PNLCP apparaît en 1990 comme une réaction nécessaire face aux situations de carence et de discrimination dans lesquelles se trouvent différentes personnes et groupes sociaux, soit en milieu rural, soit en milieu urbain et suburbain. Il est aussi le produit de l'encouragement et des possibilités que les exemples européens fournissent pour apporter de telles réponses.

Après les premières mesures politiques prises dans ce domaine en profitant des fonds de la Communauté européenne (FEDER, FEOGA et FSE), parmi lesquelles on peut relever le Plan d'urgence pour Setúbal, les Opérations intégrées de développement et les Programmes de formation professionnelle, le PNLCP est adopté. Cette mesure représente par conséquent un effort plus soutenu, plus systématique et innovant, tant au niveau de la conception, des méthodes que des pratiques; elle rompt radicalement avec la tradition «assistantielle», résiduelle et sporadique des interventions dans le domaine de l'action sociale.

4.2. Objectifs et principes méthodologiques fondamentaux

Le PNLCP, adopté en février 1990 par la résolution du Conseil des ministres n° 8/90, poursuivait un certain nombre d'objectifs et reposait sur une série de considérants qui furent ensuite repris, pour l'essentiel, dans une décision de ce qui était alors le Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale, le 27 août 1996⁸. Au départ, ces objectifs étaient ainsi définis⁹:

- «promotion de projets spécifiques dans le domaine du combat contre la pauvreté» face «à des situations humainement inacceptables»;
- «coordination de l'activité des différents départements et entités engagés dans ce combat» y compris les «initiatives privées se mobilisant pour mener ce combat» afin d'«augmenter l'efficacité et l'efficience des efforts et moyens réunis à cet effet»;
- «assurer [...] l'information pertinente, l'échange de connaissances et l'évaluation des actions menées».

La création d'un «organisme intersectoriel» chargé de gérer le Programme répondait, par conséquent, au besoin de coordonner les différents projets et actions à mener, à partir de différentes collaborations dans ce domaine, et de profiter également au mieux des avantages et de l'intérêt que les programmes communautaires à venir pouvaient représenter pour le pays.

⁸ Voir les différents textes officiels dans l'Annexe 1.

⁹ Voir le préambule de la résolution du Conseil des ministres n° 8/90 du 22 février (Annexe 1).

Pour atteindre ces objectifs, deux commissariats régionaux à la lutte contre la pauvreté, sous l'autorité directe du ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale (du nord et du sud, ce dernier englobant les régions autonomes des Açores et de Madère), sont créés avec pour compétence¹⁰:

- définir et encadrer les projets et les actions dépendant du PNLCP, notamment ceux qui avaient déjà été intégrés ou liés à Pauvreté 2 et Pauvreté 3;
- soutenir et coordonner les actions des organismes promoteurs et responsables des projets ainsi que de l'évaluation de leurs résultats;
- stimuler la participation au Programme des différentes instances de l'Etat et de la société civile;
- favoriser l'approfondissement de la connaissance des manifestations et des causes de la pauvreté, dans ses différentes dimensions, et la sensibilisation de l'opinion publique à ces questions;
- formuler des recommandations de politiques, de priorités et de stratégies dans ces domaines.

Le PNLCP se proposait ainsi: d'encourager, de susciter et d'encadrer des projets de lutte contre la pauvreté; de mobiliser, de manière coordonnée, les volontés et les moyens (humains, financiers et matériels) des différents services de l'Etat et des institutions privées pour participer à ce combat; valider, approfondir les connaissances sur ces questions et y sensibiliser la société; enfin, proposer des mesures et des politiques pour continuer l'action dans ces domaines.

La poursuite de ces objectifs impliquait la référence **implicite** à trois **principes méthodologiques fondamentaux**, repris, pour l'essentiel, de Pauvreté 3:

- a) adopter une **vision multidimensionnelle** de la pauvreté (et de l'exclusion sociale);
- b) établir des **partenariats**;
- c) obtenir la **participation** des populations concernées.

Bien que ne figurant pas explicitement dans les orientations de départ (données dans la résolution du Conseil des ministres)¹¹, ces principes, directement repris de Pauvreté 3 (voir point 3.2.), influenceront très tôt, particulièrement au niveau opérationnel, sur certains projets¹², mais aussi sur un certain nombre d'interprétations et d'analyses de spécialistes et d'intervenants exerçant des responsabilités¹³.

¹⁰ Voir la résolution du Conseil des ministres n° 8/90, n° 2 (Annexe 1).

¹¹ Ni des discours politiques connus des principaux responsables gouvernementaux concernés de cette période (début des années 1990).

¹² Voir, par exemple: AMARO, Rogério Roque (coord.) (1992) – *Iniciativas de Desenvolvimento Local – caracterização de alguns exemplos*, Lisbonne: ISCTE/IEFP.

¹³ Voir, par exemple: MESS (1992), p. 29 et 229-232.

La référence à ces trois principes méthodologiques découle directement de leur place centrale dans Pauvreté 3; il en va de même de leur adoption par les projets portugais, qu'il s'agisse de ceux qui ont été financés par ce programme, en tant qu'initiatives expérimentales, ou de ceux qui ont été pris en charge par le PNLCP.

Au fur et à mesure de l'élaboration de projets au cours de ces premières années, d'autres principes méthodologiques ont été élaborés et utilisés a posteriori dans la philosophie du Programme, parmi lesquels on peut citer¹⁴:

- d) adopter une **méthodologie par projet**;
- e) concentrer les actions sur des **zones prioritaires et à risque social**;
- f) valoriser une **logique de développement local et social**;
- g) adopter une perspective de **recherche-action**.

A ce niveau-là, également, l'influence des PELCP et, particulièrement, de Pauvreté 3 est notable. Elle ne cesse d'augmenter avec la diffusion et la discussion au Portugal (notamment, les rapports d'évaluation) de ce dernier programme, bien qu'il ne faille pas négliger l'importance des enseignements qui peuvent être tirés d'expériences concrètes et qui finissent par s'imposer¹⁵. Etant donné leur poids dans la conception et la définition des contenus stratégiques des projets analysés dans la partie II, il est important de s'arrêter un peu plus en détail sur ces principes en se référant à ce qui a été dit à leur sujet dans le point 3.2.¹⁶

a) L'adoption d'une **conception multidimensionnelle** de la pauvreté et de l'exclusion sociale impliquait la nécessité d'en identifier les composants, d'en caractériser les manifestations et de définir les stratégies pour leur éradication, en prenant en considération les différentes dimensions, personnelles, sociales, économiques, professionnelles, formatives, culturelles, politiques et environnementales entrant en ligne de compte.

Elle impliquait, par conséquent, d'opter pour des **stratégies intégrées d'intervention**, qui ne constituent pas une simple addition de réponses différentes (emploi, éducation, santé, etc.), mais, au contraire, apportent des solutions cohérentes mobilisant, de manière coordonnée, différents acteurs, institutions et moyens.

b) C'est pourquoi l'adoption d'une logique de partenariat, c'est-à-dire d'**action intersectorielle** apparaissait comme la conséquence inévitable du principe précédent.

Pour y parvenir, on considérait comme fondamental de coordonner les actions sectorielles en leur assignant un même objectif; de mobiliser et de rentabiliser les moyens correspondants; et, particulièrement, d'amener les partenaires à changer leurs pratiques traditionnelles en la matière (isolées et fragmentaires).

¹⁴ Voir MESS, *op. cit.*

¹⁵ Voir AMARO (coord.) (1992) et MESS (1992).

¹⁶ Pour ce qui suit, voir MESS (1992), essentiellement p. 28-30 et p. 229-237.

Cependant, étant donné les rapports de pouvoir en jeu, le partenariat était considéré comme une démarche potentiellement conflictuelle; c'est pourquoi il se révélait important de clarifier d'emblée le rôle de chacun et d'associer les partenaires à toutes les phases du projet (depuis le diagnostic jusqu'à l'évaluation finale, en passant par la planification et la conduite de l'action).

c) La **participation** était conçue comme un élément fondamental du passage de la pauvreté/exclusion sociale au bien-être et à la pleine intégration dans la société, dans la mesure où elle impliquait que le **changement vienne de l'exclu lui-même** qui, de ce fait, se muait en protagoniste d'une vie différente.

Cependant, il est reconnu qu'il s'agit là d'un principe d'application difficile. C'est peut-être pourquoi, on n'a guère approfondi les stratégies de sa mise en pratique, tout au moins au début des expériences menées.

d) La **méthodologie de projet adoptée** pour ce Programme repose sur trois points principaux:

- les projets doivent constituer la force motrice de l'action et, par conséquent, les cellules opérationnelles et de gestion du Programme disposant de moyens humains et financiers ainsi que d'une structure chargée de son organisation et de son administration;
- les projets présupposent une planification de l'action comportant, au moins, les phases suivantes: diagnostic initial, programmation, concrétisation de l'action, autoévaluation et production de connaissances théoriques et pratiques concernant le domaine d'intervention (recherche);
- les projets sont considérés comme des processus de développement local et social, c'est-à-dire de transformation et de mobilisation des communautés locales et non pas seulement de leurs bénéficiaires directs (personnes et groupes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale).

e) La concentration des actions dans des **zones prioritaires et à risque social** signifiait accorder la préférence aux projets situés dans des zones géographiques considérées comme particulièrement sensibles du point de vue de l'évolution des manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale telles que: régions industrielles en phase de restructuration difficile (cas, déjà cités, de Marinha Grande, Covilhã et de Setúbal, entre autres), zones rurales pauvres (Alentejo, Nord et Centre intérieur), zones frontalières affectées négativement par l'ouverture des frontières, zones suburbaines et quartiers dégradés des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto, zones de pêche n'ayant pas la capacité de procéder à la restructuration technologique exigée par l'adhésion à la Communauté européenne.

f) La **valorisation d'une logique de développement local et social** signifiait reconnaître que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne peut être efficace qu'à condition de se traduire par des changements globaux à l'échelle des

communautés locales. Celles-ci doivent être capables de prévenir et de résoudre au plan structurel, et non pas conjoncturel, ce type de problèmes, notamment par la mise en œuvre d'initiatives génératrices d'emploi et d'autres activités d'intégration sociale, et aussi par la sollicitation de la solidarité et de moyens locaux.

g) Pour éviter que les projets ne versent dans l'action traditionnelle, qui traite davantage les symptômes que les causes, ou qu'ils n'échouent à produire les changements structurels nécessaires, on proposait qu'ils combinent les trois dimensions constitutives de la méthodologie de la **recherche-action**: action, auto-évaluation et recherche.

Dans ce cas, la recherche ne devait pas être confondue avec l'étude systématique de type académique, très souvent éloignée des réalités concrètes; ce terme désignait le «processus de compréhension des causes des phénomènes, la recherche des facteurs qui les génèrent et la production de connaissances» dans le but d'«orienter l'action concrète elle-même»¹⁷.

L'autoévaluation était considérée à son tour comme la «conscience critique des processus techniques de l'action», comparable à «une boussole qui oriente l'action»¹⁸.

Elle n'était donc pas seulement destinée à «mesurer ou analyser les résultats, ni, non plus, à vérifier jusqu'à quel point le projet avait atteint ou non les objectifs qu'il s'était fixés, mais à assurer le suivi systématique et critique du processus (fonctionnement des équipes, modalités d'organisation) et des méthodes utilisées»¹⁹.

Ainsi, l'action servait de point de départ pour l'auto-évaluation et de point d'arrivée (enrichi) pour la recherche, conformément à la logique permanente suivante:

Action → Autoévaluation → Recherche → Action enrichie

Ces principes vont constituer, par conséquent, la **matrice de référence** du PNLCP et des projets qui en dépendent. Sans être systématiques ni cohérents, au départ, ils le sont progressivement devenus, au fur et à mesure du développement des actions, de leur évaluation et de la réflexion à laquelle elles ont donné lieu. Aujourd'hui, ils restent les axes méthodologiques fondamentaux de ces projets, avec quelques changements au niveau de l'approche, comme on va le voir au point 5.2.

Malgré l'influence décisive des PELCP (particulièrement Pauvreté 3) sur le PNLCP, leurs principes méthodologiques n'auront pas tous la même incidence ni la même importance. Ce fut notamment le cas des principes d'expérimentation et d'évaluation d'actions innovantes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

¹⁷ Voir MESS (1992), p. 233.

¹⁸ *Idem*, p. 234.

¹⁹ *Idem, ibidem*.

sociale dont il s'agissait de savoir s'ils allaient entrer, à titre de recommandations et d'orientations, dans les futures politiques sociales au niveau national.

Ces principes n'eurent pas la même incidence sur le PNLCP, comme le prouve le fait que ce programme n'ait pas limité le nombre de projets; Pauvreté 3, en revanche, n'accorda son aide qu'à un nombre restreint de projets (4, pour le Portugal), qui devaient présenter un caractère expérimental et, par conséquent, donner lieu à des évaluations et à des analyses poussées.

C'est pourquoi, au cours du passage de Pauvreté 3 au premier PNLCP, la notion d'approche stratégique de l'intervention se perd; elle visait à créer des processus intégrés et structurés pour répondre de manière adéquate aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment sous la forme de politiques innovantes. Toutefois, certains projets vont reprendre cette notion stratégique à leur compte pour l'évaluation et l'expérimentation d'actions innovantes, bien que cela n'ait pas fait l'objet de recommandations expresses des Commissariats ou n'ait pas constitué une orientation du Programme au début. Ce n'est que plus tard, dans la seconde moitié des années 1990, qu'une évolution dans ce sens va se produire (voir chapitre 5).

4.3. Principaux acteurs et destinataires

Conformément aux objectifs du Programme, ses principaux bénéficiaires sont les personnes et les groupes sociaux en situation de pauvreté et d'exclusion sociale; en d'autres termes, il s'agit des défavorisés du point de vue social, en particulier des habitants de zones prioritaires et à risque social majeur, comme indiqué et précisé plus haut (point 4.2.). Mais, pour mener à bien cette tâche, il fallait proposer et mettre sur pied des projets correspondant à ces conditions; bien qu'aucune limite n'était posée, et, potentiellement, toute situation de pauvreté et d'exclusion sociale au Portugal pouvait être prise en considération par le Programme, cela ne pouvait être le cas que si elle satisfaisait à ces conditions²⁰.

Il fallait donc créer des projets et, pour ce faire, que ce que l'on appelait les «**organismes promoteurs**» les proposent, les mettent sur pied et les coordonnent.

Pouvaient jouer le rôle de promoteur, les institutions privées de solidarité sociale, les organisations non gouvernementales ainsi que d'autres associations à but non lucratif, les autorités locales, les associations de communes et, si nécessaire, les centres régionaux de la Sécurité sociale eux-mêmes dans la mesure où ils réunissaient les conditions requises (notamment techniques et d'organisation) à la prise en charge de ces projets. Cependant, comme on l'a vu, les tâches de direction et de coordination de projets de ces organismes devaient s'inscrire

²⁰ C'est d'ailleurs en cela que réside la différence entre une action fondée sur un programme, des projets (s'adressant à des bénéficiaires «sélectionnés») et des politiques (destinées à l'ensemble de la population).

impérativement dans une logique de partenariat et, par conséquent, de partage de moyens et de responsabilités avec d'autres institutions, services publics et associations de base couvrant un territoire déterminé. Ils devaient, de ce fait, disposer d'une implantation locale.

La **gestion** des projets, notamment financière et comptable, devait être prise en charge par un organisme non public, qui pouvait être l'organisme promoteur lui-même, s'il réunissait les conditions requises. Les organismes promoteurs et gestionnaires des projets sont responsables devant les différents commissariats régionaux à la lutte contre la pauvreté, pour ce qui concerne les questions techniques, financières et comptables.

4.4. Modèles d'organisation et de fonctionnement

Comme on l'a vu, les Commissariats régionaux (Nord et Sud) à la lutte contre la pauvreté, pour ce qui est de leur structure et de leur fonctionnement, constituent la base essentielle de l'organisation et du fonctionnement du PNLCP; il s'agit de structures autonomes dépendant directement du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale²¹. Comme on l'a indiqué (voir point 4.2.), pour diriger le Programme, ils ont compétence sur les questions suivantes:

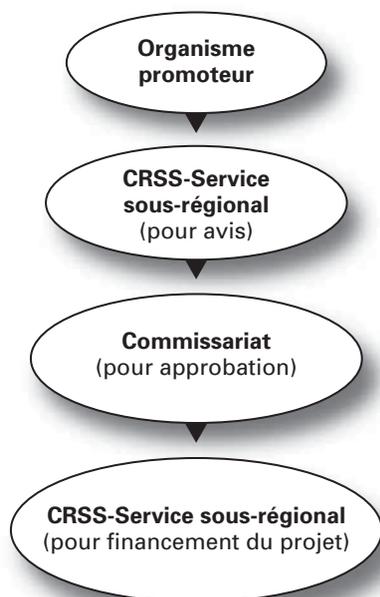
- a) définir et encadrer les projets;
- b) les soutenir, les coordonner et les évaluer;
- c) stimuler et coordonner la participation des différents organes de l'Etat et institutions de la société civile;
- d) encourager des formes de participation de longue durée et la sensibilisation de l'opinion publique;
- e) formuler des recommandations concernant les politiques, les priorités et les stratégies d'action.

La première de ces fonctions a trait à la présentation des candidatures. Cette dernière peut se faire à n'importe quel moment puisqu'il n'existe pas de délais fixés sur ce point. Bien que les organismes promoteurs soient responsables du dépôt des candidatures auprès des Commissariats, ceux-ci peuvent encourager ou inspirer des candidats, particulièrement dans les zones où les problèmes sociaux sont les plus importants²². Les candidatures sont transmises pour avis aux services (régionaux, en principe) de la Sécurité sociale pour être soumises à la décision, favorable ou défavorable, des Commissariats, qui sera ratifiée par le ministre de tutelle lui-même.

²¹ Dénomination du début des années 1990.

²² Comme cela se produisit dans certains cas.

Figure 4.1. Parcours des candidatures pour l'approbation et le financement des projets de lutte contre la pauvreté au Portugal



Source: Document interne du Commissariat régional du sud à la lutte contre la pauvreté.

Une fois acceptée, la candidature retourne aux services de la Sécurité sociale pour être financée par une ligne de son propre budget intitulée «Programme national de lutte contre la pauvreté», en fonction des plans trimestriels de trésorerie élaborés par l'organisme promoteur (voir figure 4.1.).

Lors de l'examen des candidatures et des décisions, les critères suivants sont pris en considération:

- motif de leur dépôt: causes probables du problème et causes associées, données illustrant la gravité de celui-ci et les caractéristiques de la population affectée;
- complémentarité à développer avec d'autres projets/programmes;
- partenariats à créer ou déjà créés;
- analyse du coût de réalisation du projet;
- cohérence du plan d'action;
- dynamiques de développement local à gérer, notamment en fonction des principes directeurs fondamentaux, c'est-à-dire: vision multidimensionnelle, partenariat et participation;

- durée de réalisation du projet et prévision de poursuite de l'action après son achèvement.

Après approbation, le projet doit être suivi, appuyé et validé par le Commissariat concerné, en fonction de la localisation régionale. Ce qui implique:

- des visites fréquentes au projet par des équipes des Commissariats, en particulier par celles directement responsables du suivi du projet concerné;
- une analyse des rapports (semestriels et annuels) décrivant et évaluant les activités, avec une partie comptable, que les organismes promoteurs doivent présenter aux Commissariats;
- une demande de complément d'information sur ses activités, si nécessaire.

Outre l'aide financière, attribuée en fonction du budget présenté et de l'existence, toujours souhaitable, d'autres contributions, en argent ou en nature, les Commissariats peuvent apporter d'autres types d'appui, notamment en matière d'orientation stratégique et de méthodologie. De plus, en impulsant ou encadrant des réunions de réflexion sur les projets, les Commissariats peuvent également contribuer à la réalisation d'échanges d'expérience et à la popularisation de «bonnes pratiques». Ils peuvent également aider à leur coordination de telle manière à établir une certaine cohérence, à l'échelle nationale, des principes et des objectifs du programme dans son ensemble.

L'évaluation des rapports et des informations provenant des projets se fait, en principe, semestriellement (de manière simplifiée) et, surtout, annuellement; elle peut justifier des changements au niveau de la planification de l'action et des budgets pour les années suivantes²³.

Pendant, étant donné que les Commissariats disposaient de moyens humains limités – chacun employait, au départ, 4 ou 5 agents, plus un administratif et un comptable coordonnés par leur commissaire respectif – et que le nombre de projets soutenus augmentait – d'un peu plus de 60, au début, leur nombre est passé à 200 aujourd'hui – il s'est révélé pratiquement impossible de tenir tous les engagements d'assistance, de suivi et d'évaluation avec l'intensité et la fréquence souhaitées. Ainsi, habituellement, les équipes des Commissariats ont contacté et visité les projets plusieurs fois durant leur mise en œuvre pour actualiser leur information et être au courant des grandes lignes de leur évolution, mais, dans la plupart des cas, il n'a pas été possible d'aller plus loin.

Chaque année, les montants disponibles pour le financement de projets de lutte contre la pauvreté sont fixés par décision ministérielle (sur proposition des Commissariats). L'administration de ces sommes incombe aux Commissaires, en fonction du nombre de projets en cours d'exécution, des candidatures et des propositions potentielles, de telle manière à ne pas écarter de projet qui suivrait les principes d'orientation définis.

²³ Y compris la prolongation de l'action, sa réduction ou même sa suspension.

Dans la mesure où il n'existe pas de délai pour la présentation des candidatures (même s'il n'y a pas de disponibilité budgétaire pour l'année en cours, si le projet mérite d'être retenu, il sera accepté pour pouvoir démarrer l'année suivante), **la planification** des actions des Commissariats doit être très souple et laisser une place à un certain degré d'incertitude et d'indétermination. Enfin, il faut noter que la durée d'un projet est proposée par l'organisme promoteur lui-même. Elle est, habituellement, de trois à cinq ans mais elle peut être négociée avec les Commissariats et, dans ce cadre, prolongée, comme cela s'est déjà produit.

Pour ce qui est de «la participation au Programme des différentes instances de l'Etat et de la société civile», autre compétence des Commissariats, elle se traduit, dans les premières années essentiellement, par un encouragement à la mise en place de partenariats impliquant cette participation.

Pour finir, les dernières des compétences mentionnées (participation, sensibilisation de l'opinion publique et recommandation de politiques et de stratégies dans ces domaines), vont s'exercer, pour l'essentiel, par l'organisation de rencontres et de séminaires où seront diffusés et débattus les caractéristiques des projets, les résultats obtenus et les enseignements qui en découlent.

Chapitre 5 – Analyse globale de l'évolution du PNLCP de 1990 jusqu'à nos jours

5.1. Principaux facteurs de l'évolution socio-économique et principales caractéristiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Portugal dans les années 1990

Pour rendre compte, dans ses grandes lignes, de l'évolution du PNLCP des années 1990 jusqu'au début du XXI^e siècle, il faut considérer le contexte social portugais dans trois grands domaines:

- a) principaux éléments et tendances de type macroéconomique;
- b) caractéristiques essentielles des situations de pauvreté et d'exclusion sociale;
- c) évolution des politiques sociales, notamment dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'interaction de ces trois éléments fait apparaître certains facteurs explicatifs des changements intervenus au cours de la période 1990-2001 au niveau du PNLCP et de son contexte politique, qui sont exposés au point 5.2. C'est pourquoi il paraît important de commencer ce chapitre par une analyse plus détaillée de chacun de ces éléments.

a) Quatre facteurs principaux sont à considérer pour comprendre les grandes tendances, durant la période qui nous occupe, de l'évolution macroéconomique les plus pertinentes pour la présente analyse: l'évolution de l'économie internationale, l'utilisation des fonds structurels communautaires, l'approfondissement de l'intégration européenne et l'évolution de la politique intérieure.

L'économie internationale connaît une évolution marquée par l'instabilité et l'irrégularité, les conjonctures favorables (1990 et 1995-1998) alternant avec les conjonctures défavorables (1991-1994 et 1999-2001). Au Portugal, pays à économie ouverte de faible envergure et très sensible à ces fluctuations, les effets de tels cycles ont été fortement ressentis, dans leur «version européenne», étant donné le lien étroit avec l'économie de l'UE. Ce qui, à son tour, a parfois atténué d'autres conséquences externes.

Les fonds structurels provenant de l'UE constituèrent l'un des moteurs de la croissance économique enregistrée au Portugal durant cette période. En effet, ils ont financé un certain nombre d'actions et d'investissements, notamment des infrastructures (voies de communication, hôpitaux, centres de santé, écoles, équipements sociaux, ports, etc.), diverses actions de formation professionnelle et de multiples projets de restructuration économique et sociale¹.

La progression de l'intégration européenne a été marquée par différents jalons, les plus symboliques étant la création du Marché unique (1992) et de la monnaie unique (1999), dans le cadre de l'Acte unique et des Traités de Maastricht et d'Amsterdam, entre autres. Leur influence sur l'économie portugaise a été très importante, notamment l'ouverture du marché aux produits et capitaux provenant d'autres pays de l'UE, d'Espagne en particulier², et l'adoption de la monnaie unique (l'euro). Il faut remarquer que les douze pays fondateurs de l'euro eurent à se soumettre à un ensemble de critères rigoureux, dans le cadre de ce que l'on a appelé le processus de **convergence nominale**³.

Pour pouvoir adopter la monnaie européenne (en remplacement de l'escudo), au premier janvier 1999, le Portugal dut se plier à un programme drastique de réduction de l'inflation, des taux d'intérêt, du déficit budgétaire et du poids de la dette publique par rapport au PIB. Cela se traduisit par la réduction de la dépense publique, avec, comme conséquence, une certaine pression sur les politiques sociales, par moments, partiellement compensée par l'utilisation de fonds communautaires.

La progression de l'intégration européenne eut donc des effets très divers sur l'économie portugaise: accroissement de la circulation des marchandises et des capitaux (par exemple, du flux de l'investissement étranger direct); exposition accrue à la concurrence européenne; restriction de la dépense publique; discipline budgétaire et financière⁴, etc.

Du point de vue **macroéconomique**, ces facteurs vont avoir un certain nombre de conséquences présentant les tendances suivantes:

¹ Par exemple, dans le cadre du PEDAP, du PEDIP, d'INTERREG, du Programme ILE, des PDR, etc.

² Pays avec lequel les relations économiques étaient relativement peu importantes jusqu'à l'adhésion conjointe, en 1986, à ce qui était alors la CEE et les conséquences que vont avoir les mesures de libéralisation de l'économie.

³ La **convergence nominale** se rapporte aux indicateurs d'ajustement macroéconomique, de nature essentiellement monétaire, financière ou budgétaire (comme les taux d'intérêt, l'inflation, le poids du déficit budgétaire et le pourcentage de la dette publique par rapport au PIB), alors que la **convergence réelle** fait référence aux conditions réelles de vie et de bien-être des populations, notamment en matière économique et sociale (comme le PIB ou le revenu *per capita*, la productivité moyenne, le niveau des salaires, etc.).

⁴ Selon la formule monétariste caractéristique de ce que l'on a appelé le «Consensus de Washington», associée aux politiques économiques, monétaires et sociales proposées, dans les années 1980 et pendant une bonne partie des années 1990, par le FMI et par la Banque mondiale.

Tableau 5.1. Principaux indicateurs macroéconomiques au Portugal dans les années 1990 (%)

	1990	1995	1997
PIB <i>per capita</i> (moyenne de l'UE = 100) ^a	37	47,1	47,7
Productivité (moyenne de l'UE = 100) ^a	33,6	42,2	41,9
Taux de chômage	4,7	7,2	6,8
Taux d'inflation	13,6	4,2	2,3
Taux d'ouverture de l'économie ^b	37,6	45,1	49,8
Taux de pénétration des importations ^c	29,2	33,8	36,1
Taux d'investissement	27,6	23,6	25,1
Epargne intérieure/investissement	94,1	81,2	79,2

^a Sur la base de données calculées en ECU.

^b $\frac{(\text{Exportations} + \text{importations})}{2} \div \text{PIB} \times 100$ (valeurs prix 1990).

^c Poids des importations dans la demande globale (valeurs prix 1990).

Source: Ministère de l'équipement, de la planification et de l'administration du territoire (MEPAT), Secrétariat d'Etat au développement régional (1999) – PNDES – *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisbonne, p. III-2, adaptation.

- exposition accrue de l'économie portugaise à l'influence extérieure (surtout des pays de l'UE – voir tableau 5.1.);
- amélioration généralisée de la plupart des indicateurs macroéconomiques, qui se traduit par une certaine convergence réelle par rapport aux moyennes européennes (outre la convergence nominale, nécessaire à la monnaie unique – tableau 5.1.);
- amélioration du niveau du revenu *per capita*, du niveau de la consommation et du bien-être matériel moyen des familles portugaises (voir tableau 5.1.), entraînant parfois, cependant, des risques de surendettement;
- aggravation initiale, suivie d'une amélioration, de la situation du chômage, avec une augmentation de la part des chômeurs de longue durée et de niveaux d'éducation élevés (voir tableau 5.2.) ainsi que celle du chômage des femmes et des jeunes; d'autre part, on assiste à une flexibilisation croissante et à une précarisation des conditions de l'emploi⁵.

Pour résumer, on peut dire que, dans les années 1990, l'économie portugaise a connu un certain nombre d'évolutions positives, parce qu'elle a notamment bénéficié

⁵ L'emploi salarié avec contrat à durée déterminée passa de 12,1% en 1992 à 14,2% en 1997, alors que, pour la même période, l'emploi à temps partiel augmenta de 7% à 10%. Dans le même temps, l'emploi indépendant passa de 23,9% à 27,5%, ce qui cachait, dans certains cas, des formes atypiques de contrat (comme, par exemple, imposer une déclaration de travail libéral ou de prestation de services, exempte de charges pour l'employeur). Voir MEPAT (1999), p. III-9.

Tableau 5.2. Caractéristiques du chômage au Portugal dans la décennie 1990 (%)

	1992	1995	1997	2000 ^a
Taux de chômage (global):	4,1	7,4	6,7	4,1
A la recherche d'un premier emploi	21,5	18,3	19,5	-
A la recherche d'un nouvel emploi	78,5	81,7	80,5	-
Durée du chômage:				
Jusqu'à un an	74,2	61,8	56,3	58,4
Plus d'un an	25,8	38,2	43,7	41,6
Niveau d'études:				
Aucun	7,0	6,3	4,7	-
De base (9 ans de scolarisation)	78,4	72,4	73,3	-
Secondaire (12 ans de scolarisation)	10,7	14,7	16,0	-
Moyen et polytechnique	1,4	2,3	1,7	-
Supérieur et postdiplôme	2,6	4,3	4,3	-
Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)	9,9	16,2	14,8	8,8
Taux de chômage des femmes	4,9	8,5	7,5	5,0

^a Nouvelle série à partir de 1998.

Sources: MEPAT (1999), p. III-10, adaptation, et Ministère du travail et de la solidarité (MTS) - Département des études, de la prospective et de la planification (2001) - *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*, Lisbonne, p. 83.

de certains facteurs externes favorables et de l'attribution de fonds structurels de l'UE. Ces succès relatifs ne peuvent cependant pas masquer des fragilités structurelles, et, particulièrement, la déficiente modernisation de l'appareil productif, la faible productivité du travail, la basse qualification de la main-d'œuvre (ce qui implique un faible niveau des possibilités d'accès à l'emploi et des salaires moyens bas), la précarisation du marché du travail, des insuffisances (par rapport à la situation moyenne dans l'UE) au niveau des systèmes de santé, d'éducation, des conditions de logement, du bien-être général de la population, des disparités régionales, etc.

Par ailleurs, les inégalités sociales se creusent entre les groupes disposant d'un fort pouvoir d'achat, y compris la classe moyenne (dont les revenus et la consommation atteignent des valeurs proches de la moyenne européenne) et les groupes à faibles revenus, laissant subsister des poches considérables de pauvreté et d'exclusion sociale (voir paragraphe *b*) ci-dessous).

b) Malgré un certain nombre de tendances positives de l'évolution macro-économique, dans les années 1990, les situations de pauvreté et d'exclusion sociale ne cessent de constituer un problème préoccupant au Portugal, en particulier par rapport à d'autres pays de l'UE. En effet, toutes les études sur la pauvreté, réalisées dans les années 1990 dans ce pays, confirment l'importance de ce phénomène, tant en termes absolus (forte incidence et intensité, voir tableau 5.3.)

Tableau 5.3. Mesures de la pauvreté et des inégalités au Portugal dans les décennies 1980 et 1990

	1980-1981	1989-1990	1994-1995
Incidence de la pauvreté (%) ^a	17,7	16,8	17,7
Intensité moyenne de la pauvreté ^b	0,25	0,22	0,25
Ratio entre le premier et le dixième décile de revenus ^c	7,8	7,3	9,2
Indice de Gini ^d	0,32	0,31	0,35

^a L'**incidence de la pauvreté** se définit comme le pourcentage des individus vivant en situation de pauvreté par rapport à la population totale. Ici, le seuil de pauvreté a été fixé à 60% du revenu moyen. ^b L'**intensité moyenne de la pauvreté** mesure le rapport entre le déficit moyen de revenu des pauvres et le seuil de pauvreté. ^c Données relatives à 1980, 1990 et 1995. L'analyse par déciles consiste à diviser le niveau de revenus en 10 degrés d'égale dimension en répartissant ensuite les individus/agrégats familiaux sur cette échelle en fonction de leurs revenus respectifs. Le premier décile correspond au niveau des revenus les plus bas. A l'extrémité opposée se trouve le dixième décile qui regroupe les revenus les plus élevés. ^d Indicateur de l'inégalité de la répartition d'une variable (ici, le revenu), d'autant plus élevé que cette distribution est asymétrique.

Source: CAPUCHA (coord.) (1998-b), élaboré à partir de données de l'Enquête sur les budgets des familles de 1994/1995 de l'Instituto Nacional de Estatística.

qu'en termes relatifs (par comparaison avec d'autres pays de l'UE, voir tableau 1.2. au point 1.1.).

Comme on peut le constater, au cours de la première moitié des années 1990, la pauvreté augmente en termes absolus, contrairement à ce qui s'est produit à la fin des années 1980. Cette aggravation concerne l'**incidence** de la pauvreté, son **intensité** et même sa **sévérité** (liée, entre autres facteurs, à une plus forte inégalité dans la répartition des revenus dont rendent compte aussi bien l'indice de Gini que le ratio entre les deux déciles extrêmes de revenus⁶).

Une analyse plus détaillée⁷ permet de mettre en évidence les catégories sociales principalement affectées par la pauvreté et l'exclusion sociale dans la décennie 1990: pensionnés et retraités, travailleurs agricoles, personnes handicapées, chômeurs de longue durée, femmes ayant la responsabilité d'une famille monoparentale, personnes de bas niveau de scolarisation, familles avec trois personnes dépendantes, ou plus, à charge, personnes âgées isolées, habitants des régions de l'intérieur, particulièrement de l'Alentejo, etc. Au milieu de la décennie, le taux d'extrême pauvreté était de 4,8% des familles portugaises⁸.

⁶ Pour une définition de ces mesures, voir les notes explicatives du tableau 5.3.

⁷ Voir CAPUCHA (coord.) (1998-b), élaboré à partir de données de l'Enquête sur les budgets des familles de 1994-1995 menée par l'Instituto Nacional de Estatística; voir également les données d'Eurostat.

⁸ Calculs effectués, pour 1996, par ce qui était alors le Ministère pour la qualification et l'emploi, utilisant la valeur de la pension sociale minimale comme seuil de l'extrême pauvreté.

On peut donc dire que, dans les années 1990, en dépit de l'existence du PNLCP, la pauvreté et l'exclusion sociale atteignaient encore au Portugal des niveaux très élevés, aussi bien en termes absolus que relatifs⁹. Cela est à mettre en rapport, d'une part, avec le fait qu'il faut du temps pour que les effets de ce programme se fassent sentir et, d'autre part, avec les paradoxes résultant du strict respect des critères de convergence nominale nécessaire pour l'adhésion à la monnaie unique, en 1999; ce qui va entraîner une réduction ou un blocage de certaines dépenses publiques, y compris dans le domaine des politiques sociales (par exemple, dans les systèmes de santé et d'éducation¹⁰).

c) Le changement politique, qui se produit en 1995 avec la victoire (à la majorité relative) du Parti socialiste aux élections législatives, vint interrompre dix ans de gouvernement du Parti social-démocrate, comme on l'a vu.

Plusieurs experts liés aux études réalisées, durant les années 1980, sur la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal exercent une influence sur le nouveau gouvernement. Cela permet de comprendre que soient apparues de nouvelles attitudes vis-à-vis des problèmes sociaux existants dans le pays et la nécessité de leur apporter une solution, de manière systématique et cohérente (c'est-à-dire, également au niveau politique).

Il est important de noter que ce changement politique soit intervenu peu de temps après que ce que l'on appelle le «Consensus de Washington», notamment (pour l'analyse menée ici) le «modèle social» qu'il préconisait, ait été repris par le discours politique portugais, à la fin du dernier gouvernement du PSD dirigé par le Premier ministre Cavaco Silva. Avec pour références les théories économiques monétaristes et néolibérales¹¹ ainsi que les politiques économiques et de développement issues des accords avec le FMI et la BM, ce modèle plaidait la fin de l'Etat-providence, le passage du *welfare* au *workfare* (le principe de l'intégration sociale par le travail compulsif), la privatisation de la Sécurité sociale, principalement de la branche des pensions, et la réduction des politiques sociales à l'utilisation, par l'Etat, de ce que l'on appelle les «mesures compensatoires» (de type résiduel), chaque fois qu'il s'avère nécessaire d'atténuer les formes les plus extrêmes de vulnérabilité et d'exclusion sociale¹².

⁹ Le Portugal restait le pays de l'UE ayant le taux de pauvreté le plus élevé.

¹⁰ On trouvera l'illustration de ces paradoxes dans de nombreux aspects des politiques adoptées, comme on va le voir au paragraphe c).

¹¹ Dont le représentant le plus connu est l'économiste nord-américain Milton Friedman, prix Nobel d'économie en 1976.

¹² Voir SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) – «Contexto e Princípios de Uma Discussão sobre as Políticas Sociais em Portugal – Do Consenso de Washington a Seattle», in ministère du Travail et de la Solidarité (MTS) – «Seminário Europeu – Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de Um Rendimento Mínimo» (dans le cadre de la Présidence portugaise), Lisbonne: Edição do IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social, p. 34-49.

Pour une présentation originale de ce modèle, voir World Bank (1994) – *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford: Oxford University Press.

Au Portugal, l'influence de ce modèle finit par se traduire, d'une certaine manière, dans la composition de la Commission du livre blanc de la Sécurité sociale, créée en 1996 par le gouvernement socialiste pour étudier et proposer une réforme du système de couverture sociale. La confrontation de cette dernière logique et de celle préconisée, dans la commission, par certains des nouveaux «experts» adeptes de la nouvelle logique politique, se traduit par l'impossibilité de parvenir à une position commune concernant la dite réforme. En conséquence, deux rapports furent présentés: l'un correspondant à la position majoritaire (dans la logique du «Consensus de Washington», défendant la privatisation partielle de la Sécurité sociale et la substitution d'un régime de capitalisation individuelle au régime de répartition) et l'autre, à la position minoritaire (avec, pour référence, les valeurs fondamentales de ce que l'on appelle le «modèle social européen» et l'Etat-providence)¹³.

D'une certaine manière, la confrontation de ces deux positions marqua la première étape du gouvernement, alors que le PNLCP, encore inscrit dans la logique de la période précédente, allait jouer essentiellement un rôle d'encadrement d'actions compensatoires des situations de pauvreté et d'exclusion sociale les plus graves, tout comme d'autres programmes, habituellement financés par des fonds communautaires (INTEGRAR, HORIZON, NOW, INTEGRA, etc.). A partir de 1996, cependant, la situation changea, lorsque le gouvernement adopta un ensemble systématique de mesures de politique sociale qui allaient encadrer, de **manière permanente**, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tant en ce qui concerne ses principales manifestations que quelques-unes de ses causes structurelles.

Parmi les **mesures de politique sociale** adoptées au cours des six dernières années, on cite ci-dessous les plus importantes du point de vue du présent travail.

La création, en 1996, du **Revenu minimum garanti** (RMG), en accord avec la Recommandation 92/441 du Conseil de l'Europe, que le Portugal fut le dernier des Etats membres à concrétiser, traduisait évidemment une attitude nouvelle de la part de l'Etat, des institutions et de la communauté nationale en général face aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale car cette mesure:

- signifie la reconnaissance d'un droit de citoyenneté;
- correspond à une tentative pour changer la politique sociale traditionnelle de type assistantialiste;
- repose sur un réseau de partenariats entre instances publiques, privées et la communauté en général;
- comprend des objectifs d'insertion sociale et, implicitement, ne se limite pas aux éléments de type redistributifs du revenu;
- repose sur une logique et une gestion des situations locales, à partir des Commissions locales d'accompagnement (CLA) constituées par les partenaires publics et privés avec intervention dans le territoire concerné (en général, la

¹³ Voir, par exemple, SANTOS (2000), p. 34-35. Cette dernière position était notamment celle d'Alfredo Bruto da Costa, déjà cité dans les chapitres précédents.

commune, à l'exception de l'aire métropolitaine de Lisbonne et de Porto, où la référence est la *freguesia*¹⁴);

- encourage la participation des bénéficiaires et vise à renforcer leurs compétences (*empowerment*) dans le but de les rendre autonomes.

Comme on peut le constater, ses principes de référence sont semblables à ceux du PNLCP. Démarré en juillet 1996, d'abord en tant qu'expérience pilote, puis généralisé en 1997, le RMG a concerné près de 700 000 personnes jusqu'en avril 2001. Parmi elles, 400 000 (près de 4% de la population totale), approximativement, perçoivent une prestation en argent, dont 41% sont des enfants et des jeunes de moins de dix-huit ans et 7% des personnes de plus de soixante-cinq ans. Sur les 300 000 personnes restantes, 64% ne percevaient plus la prestation du RMG parce qu'elles avaient recouvré leur autonomie financière¹⁵.

En principe, s'il n'y avait pas de raison qui l'empêche, les bénéficiaires de cette mesure devaient, en contrepartie de la prestation reçue, s'engager à suivre un plan d'insertion impliquant, selon le cas, le retour dans le cycle scolaire (pour les enfants), la participation à des actions d'enseignement permanent et/ou de formation professionnelle, un traitement médical ou psychologique, une candidature à un emploi, etc.

La création, en 1996, du **Marché social de l'emploi**¹⁶, constitua une autre mesure importante dont l'objectif était de promouvoir l'«emploi auprès des groupes se trouvant en situation de grande difficulté ou de grande vulnérabilité, en privilégiant les mesures actives capables de briser le cycle de la pauvreté et d'aider à la réintégration de ces personnes sur le marché du travail, en leur permettant d'accéder à de nouvelles compétences sociales et professionnelles».¹⁷ Il prévoyait, entre autres, les programmes et mesures suivants (entre parenthèses figure l'année de leur création qui, à deux reprises, précède la mise en place du Marché social de l'emploi auxquels ils seront intégrés):

- programmes pour l'emploi (1985) qui concernent 42 089 chômeurs en 2000;
- stages de qualification (1996), avec 5288 stagiaires en 2000;
- entreprises d'insertion (1998) qui concernent 5014 travailleurs en 2000;
- emploi protégé (1993), avec 677 postes de travail pour personnes handicapées en 2000;
- emploi-insertion (2000), concernant 3122 bénéficiaires du RMG en 2000.

¹⁴ N.d.t.: La *freguesia*, la paroisse, est une collectivité locale dont les compétences sont plus réduites que celles de la commune.

¹⁵ Pour toutes les données citées, voir Ministère du travail et de la solidarité (2001) – *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003*, Lisbonne, p. 83.

¹⁶ Résolution du Conseil des ministres n° 104/96, du 9 juillet.

¹⁷ Voir COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO (2001) – *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 anos de acção criando emprego e inclusão (1996-2001)*, Lisbonne: IEFP, p. 9.

La création, en 1997, des **Réseaux sociaux locaux** a constitué un autre des axes importants de la politique sociale au cours des six dernières années¹⁸. Destinée à «encourager l'apparition de réseaux de soutien intégré au niveau local», elle a pour objectifs de¹⁹:

- stimuler la collaboration concertée entre organismes publics et privés;
- trouver et aider à la mise en place des orientations adaptées aux situations et aux problèmes des individus;
- encourager la mise en place d'une couverture rationnelle et équitable en équipements et services sociaux par les municipalités;
- développer et disséminer les connaissances sur les réalités municipales, encourager les changements et les innovations et la mise en œuvre des mesures politiques et de l'intervention sociale locale.

Il s'agit, par conséquent, d'«un programme structurant et d'un instrument fondamental du développement local parce qu'il met en place des processus de planification stratégique territoriale (municipale) comme base de l'intervention locale. Cette méthodologie exige la réalisation de diagnostics sociaux partagés, le développement de systèmes locaux d'information et la réalisation de plans de développement social»²⁰.

Les Réseaux sociaux locaux présupposent la constitution de partenariats locaux, librement élaborés, coordonnés, en principe, par le pouvoir local et organisés au sein de Conseils locaux d'action sociale (CLAS), au niveau de la commune, et au sein de Commissions sociales de *freguesia* (CSF), au niveau de la *freguesia*. La phase expérimentale débuta en 1999, mais ne fut concrétisée qu'en 2000, avec la participation de 41 communes, auxquelles vinrent s'ajouter 31 autres en 2001; l'adhésion de 52 communes supplémentaires étant prévue pour 2002. Ces réseaux peuvent devenir d'authentiques partenariats pour le développement local et, de ce fait, un instrument supplémentaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Leurs objectifs et leurs principes étant tout à fait semblables à ceux du PNLCP, une interaction positive se fait entre les deux programmes: pour leur élaboration et leur application, les Réseaux sociaux ont bénéficié de l'expérience des projets du PNLCP et ces projets, lorsqu'ils existent, profitent, à leur tour, de ces réseaux.

L'élaboration de **Plans nationaux pour l'emploi** (annuels), à partir de 1998, suite aux directives de la Stratégie européenne pour l'emploi, en 1997, au Luxembourg, a constitué une autre pièce importante du puzzle de la politique sociale et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cours des dernières années,

¹⁸ Résolution du Conseil des ministres n° 197/97 du 18 novembre, et Déclaration de rectification n° 10-0/98 du 30 mai.

¹⁹ MTS (2001), p. 85.

²⁰ *Idem, ibidem.*

dans la mesure où l'un de ses objectifs est l'insertion professionnelle et sociale des couches les plus défavorisées de la population.

Enfin, il est important de mentionner l'approbation, dès 2001, du **Plan national d'action pour l'inclusion** (PNAI, 2001-2003), qui concrétise l'une des décisions les plus importantes du Sommet de Lisbonne, tenu en mars 2000, visant à doter chaque Etat membre d'un instrument de promotion de la **cohésion sociale**. Ces objectifs principaux sont les suivants²¹:

- encourager la participation par l'emploi, l'accès à toutes les ressources aux biens et aux services et la jouissance des droits;
- prévenir les risques d'exclusion;
- agir en faveur des plus vulnérables;
- obtenir la participation active des personnes concernées.

Dans la pratique, le PNAI veut coordonner et donner une cohérence aux mesures et programmes existants dans ce domaine, y compris le PNLCP, pour répondre aux grands défis suivants²²:

- éradiquer la **pauvreté infantile** d'ici à 2010;
- réduire le **taux de pauvreté**, qui était de 23% en 1995, à 17% d'ici à 2005, en l'alignant sur la moyenne européenne;
- réduire de 50% la **pauvreté absolue** d'ici à 2005;
- établir, dans les deux années à venir, 50 «**contrats de développement social urbain**» pour créer des villes inclusives;
- s'assurer que toute les personnes en situation d'exclusion sociale seront contactées individuellement par les services locaux d'action sociale dans le but de signer, dans un délai d'un an, un **contrat d'insertion sociale**;
- ramener ce délai à trois mois dans le cas d'**enfants et de jeunes** ayant abandonné prématurément le système scolaire;
- créer une **ligne de secours social** en coordination avec des **centres de secours social de districts**, notamment pour les sans-abri, les victimes de violence et les enfants en danger.

Il faut également noter plusieurs autres mesures et programmes, comme la création des Territoires d'intervention prioritaire pour l'éducation (*Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP), dans l'éducation), du programme *Ser Criança* [Etre enfant] (pour enfants, jeunes et familles en danger), des Commissions de protection d'enfants et de jeunes en danger, de l'Agence nationale pour l'éducation et la formation des adultes (ANEFA), du Plan spécial de relogement

²¹ *Idem*, p. 7.

²² *Idem*, p. 18.

(PER, pour habitants de quartiers dégradés), du Programme de soutien intégré aux personnes âgées (PAII), des Commissions de soins permanents de santé, de l'Aide sociale à domicile intégrée (pour personnes âgées et dépendantes), l'augmentation des aides sociales, etc.

Ces nouvelles politiques et programmes dans le domaine social et, particulièrement, dans celui de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, modifièrent radicalement le contexte dans lequel le PNLCP allait être appliqué; cela permit d'importantes synergies dans un certain nombre d'actions, une fois le processus consolidé et une fois levés les barrières et obstacles subsistant pour une vision intégrée des problèmes et des réponses apportées. Ainsi, l'effort réalisé avec l'application de ces politiques a permis, d'une part, que la mobilisation financière passe de 0,5% du total des prestations sociales de l'État en 1996 à 1,5% en 2001, chiffre proche de la moyenne de l'UE (1,6%) et, d'autre part, que le nombre de personnes concernées passe de 36 000 à 65 000, respectivement, pour ces mêmes années²³.

5.2. Changements de conception et de logique dans l'organisation et le déroulement du PNLCP dans les années 1990

Comme on l'a indiqué, les transformations intervenues au niveau du fonctionnement, de l'organisation et du déroulement du PNLCP au cours d'une période de quasi dix ans, ont eu pour cause directe le changement de gouvernement, survenu en 1995. Ces transformations ne sont également pas sans rapport avec l'évaluation nationale des projets financés jusqu'en décembre 1995, évaluation prise en considération dans la Résolution 122/96, du 27 août, du Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale, qui redéfinit le cadre juridique du PNLCP²⁴. Elles sont également le résultat de l'évolution macroéconomique et des situations de pauvreté et d'exclusion sociale pendant cette période, comme on l'a vu au point 5.1.

Par ailleurs, le PNLCP allait «apprendre» de l'expérience des projets menés dans son cadre, en intégrant progressivement nombre d'innovations et de «bonnes pratiques». Le Programme, initialement dépendant du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, passa en 1995 sous la tutelle du Ministère de la solidarité, créé à cette époque et qui s'était séparé du Ministère pour la qualification et l'emploi (MQE). Par la suite, on devait revenir à une tutelle conjointe, dans le cadre du Ministère du travail et de la solidarité.

Pour l'essentiel, les objectifs furent maintenus²⁵. Si bien que les changements au niveau de la logique de fonctionnement du PNLCP portèrent principalement

²³ Données obtenues directement auprès du Ministère du travail et de la solidarité.

²⁴ Voir les textes officiels dans l'annexe 1.

²⁵ Voir décision 122/96 dans l'annexe 1.

sur une meilleure définition de certains critères et procédures, déjà assez régulièrement utilisés, ainsi que sur l'accent mis sur un certain nombre de ces orientations. Au départ, ces changements se produisirent dans le cadre relativement autonome du fonctionnement de chacun des Commissariats (de la région Nord et de la région Sud, cette dernière comprenant, comme on l'a vu, les régions autonomes des Açores et de Madère), puis, plus récemment (à partir du milieu des années 1990), sous l'effet d'une logique d'ensemble, due au passage de ces deux Commissariats sous la coordination d'un Commissaire unique. Parmi les changements explicités dans la décision ministérielle, on peut souligner les suivants:

- a) augmentation du nombre d'organismes soumettant un projet à candidature, y compris les pouvoirs locaux, associations de communes, institutions privées de solidarité sociale et organisations non gouvernementales. Toutefois, dans la région Nord, on a privilégié les incitations pour que les pouvoirs locaux (exécutifs municipaux) soient les promoteurs de projets ainsi que, à titre exceptionnel seulement, les centres régionaux de la Sécurité sociale et les services sous-régionaux, dans ce cas-ci, sans autorisation spéciale du ministre de tutelle;
- b) accent mis sur l'exigence de partenariats réels pour les projets – depuis leur élaboration jusqu'à leur évaluation, en passant par leur préparation – avec la mention claire, et quantifiée, autant que possible, des contributions respectives et effectives, en tant que critère fondamental de leur acceptation, lors de la candidature, et référence explicite à la nécessité de réunions générales de partenariat (conseils de partenaires), au moins tous les semestres. Il incombe à ces conseils d'approuver le plan, le budget et le rapport d'activité annuel, qui doit être adressé aux Commissariats, ainsi que de suivre les projets dans leur ensemble. Les centres régionaux de la Sécurité sociale/services sous-régionaux seront obligatoirement partenaires de chaque projet. A cet égard, il revient, en outre, aux Commissariats d'impulser les partenariats des autres services et départements publics;
- c) les procédures comptables devront être plus rigoureuses et demanderont un traitement propre (centre de coût) de la part de l'organisme promoteur à qui il revient d'en assurer la charge. Dans ce domaine, des critères précis de gestion du budget et de trésorerie ont été établis;
- d) abandon des financements de travaux d'infrastructure pour l'implantation d'équipements sociaux, en conservant, toutefois, la possibilité de financer l'amélioration des conditions de logement en tant que facteur de changement de la qualité de vie des populations exclues;
- e) réalisation, par les Commissariats, d'évaluations semestrielles de chaque projet donnant lieu à la rédaction de rapports d'ensemble à présenter à l'organisme de tutelle.

Outre ces changements définitifs apportés par la décision ministérielle, d'autres approches furent introduites ou se sont consolidées au cours de ces dernières années, résultant essentiellement de l'expérience tirée des projets, parmi lesquelles on peut signaler:

- a) conception davantage centrée sur une philosophie de la territorialisation des projets, en privilégiant une logique de développement local ainsi qu'une approche multidimensionnelle des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale au détriment de conceptions assistancialistes et sectorielles;
- b) encouragement de l'élargissement du partenariat, autant que possible, au secteur privé de l'économie (entreprises) ainsi qu'aux organismes scientifiques et d'enseignement (universités, notamment), ces deux logiques étant différentes;
- c) soutien accordé aux actions de formation professionnelle visant à l'autonomie des exclus, grâce aux possibilités offertes par le partenariat;
- d) renforcement de l'articulation entre dimension économique et sociale au sein des processus d'intégration se traduisant par une augmentation du poids de la dimension économique des projets moyennant, par exemple, la création d'entreprises d'insertion pour augmenter le nombre d'emplois de personnes défavorisées, et pour satisfaire des besoins sociaux de base ne pouvant se manifester sur le marché (pour insuffisance de pouvoir d'achat);
- e) pari sur les projets de petite dimension pour mieux couvrir les régions les plus démunies sur la base de la commune (surtout dans la région Nord), excepté dans les zones urbaines de plus forte densité où se justifie l'adoption de plusieurs projets par la commune;
- f) indication du fait qu'une fois les projets terminés, les organismes ou services responsables prennent en charge les activités menées pour garantir leur continuité et le respect des objectifs qui ont présidé à leur mise en œuvre.

Mais le changement le plus important est certainement que le PNLCP ait bénéficié, au cours des cinq dernières années, de l'application de nouvelles politiques sociales et/ou de nouvelles orientations ayant un fort impact dans le domaine social (action sociale, éducation, emploi et santé), comme on l'a analysé dans le point 5.1.

Ce contexte nouveau ainsi qu'une meilleure articulation et une plus grande cohérence entre politiques, mesures et programmes dans le domaine social et dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont permis, au cours de ces dernières années, de consolider les conditions pour:

- une approche effectivement **multidimensionnelle** de la pauvreté et de l'exclusion sociale impliquant l'adoption de **stratégies intégrées** pour y faire face;
- un **partenariat** plus ample, plus effectif, plus systématique et responsable;
- un pari plus explicite sur le **développement local**, orientation à privilégier pour l'élaboration des projets et les interventions;

- une intégration plus efficace de la **dimension économique** à ces projets pour servir leurs objectifs sociaux;
- une meilleure **articulation** des différents programmes (nationaux et communautaires) existant dans ce domaine;
- une tentative de rendre plus effective la **participation** des personnes et des familles à la définition de leur projet de vie (autonomie) et à leur sortie de l'exclusion sociale.

Les procédures administratives décrites plus haut sont maintenues pour l'essentiel (voir point 4.4.), tout comme le travail de suivi, d'appui et d'évaluation des projets de la part des équipes des Commissariats. Cependant, pour réaliser ces tâches et assurer un fonctionnement de ce processus dans de bonnes conditions, le nombre d'agents est insuffisant. En 2001, le Commissariat de la région Nord disposait de trois agents pour ce suivi (en plus de trois employés pour l'administration, de deux pour la comptabilité et la gestion financière, d'une assistante, d'un ingénieur, d'un architecte, de deux chauffeurs et d'une réceptionniste-standardiste), alors que celui de la région Sud comptait six agents à cet effet (en plus d'un comptable et d'un assistant).

En août 2001, le nombre de projets atteignait 90 dans la région Nord et 123 dans la région Sud, financés respectivement à hauteur de 2,9 et de 3,516 milliards d'escudos²⁶. Au cours des deux années précédentes, le nombre de projet était, dans chacune de ces régions, respectivement, de 84 et 135, en 2000, et de 97 et 134, en 1999.

L'ensemble des projets financés depuis le 1^{er} janvier 1996 sont présentés dans l'annexe 2 qui donne leur intitulé complet et la période de leur fonctionnement.

La carte 5.1. indique la localisation de ces 6 projets analysés dans la partie III.

²⁶ 1 euro = 200,482 escudos (PTE).

Partie III

ANALYSE DE QUELQUES EXPÉRIENCES DU PNLCP – ÉTUDES DE CAS

Introduction

Dans la présente partie du travail, on rend compte de quelques-uns des projets du PNLCP pour illustrer la manière dont sont appliqués les principes méthodologiques exposés dans les chapitres 4 et 5, ainsi que pour indiquer leurs principaux résultats et les facteurs qui les ont conditionnés. On espère ainsi faire l'inventaire de quelques-unes des bonnes (et mauvaises) pratiques qui permettent de mettre en évidence les enseignements du Programme au Portugal.

A cet effet, 6 projets ont été sélectionnés en fonction des critères suivants:

- existence de situations de départ qui puissent servir de référence pour d'autres pays;
- interaction évidente entre facteurs globaux (liés à la mondialisation) et causes et effets locaux à l'origine des projets et de leur dynamique;
- présence de migrants et de minorités ethniques dans quelques-uns des exemples;
- diversité des promoteurs et des protagonistes;
- adoption de logiques de partenariat en fonction de modalités de coordination et de résultats différents;
- mobilisation de la population à des degrés et selon des formes de participation différents;
- utilisation de procédures et de méthodologies innovantes pour apporter des solutions aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, pour exercer les compétences techniques et personnelles et pour résoudre les différentes difficultés rencontrées;
- recours à des sources de financement complémentaires pour les actions;
- vérification de l'importance de l'impact sur les communautés locales, dans une perspective de développement local;
- état différent des cas présentés par rapport aux étapes des projets, certains étant déjà terminés, pour mieux évaluer leurs résultats et la durabilité de leurs effets;
- représentativité des situations en milieu urbain ou suburbain et en milieu rural;
- répartition géographique assurant la couverture des différentes régions du pays.

C'est en fonction de ces critères que sont présentés les 6 projets suivants:

- **Projet intégré de développement de la commune d'Espinho** (district d'Aveiro, nord littoral) – zone urbaine et littorale de pêche comprenant également des zones rurales, avec présence de l'ethnie tsigane (en cours).
- **Projet de la Serra da Aboboreira** (commune d'Amarante, district de Porto, nord) – zone rurale de montagne faisant la transition entre le littoral et l'intérieur (achevé).
- **Projet Education pour le développement de São Torcato** (commune de Guimarães, district de Braga, nord littoral) – zone urbaine et rurale avec une forte présence d'ouvriers d'industries en voie de restructuration (achevé).
- **Projet Développer, accueillir et rebâtir (DAR) à Quinta do Mocho** (commune de Loures, district de Lisbonne, centre littoral) – zone suburbaine avec une forte présence d'immigrants africains (en cours).
- **Projet Racines pour un avenir réussi** (commune d'Almada, district de Lisbonne, centre littoral) – zone suburbaine avec présence de plusieurs groupes d'immigrants africains (achevé).
- **Projet d'intervention communautaire de la commune de Reguengos de Monsaráz** (district d'Evora, sud intérieur) – zone rurale présentant aussi des caractéristiques urbaines et comprenant une population d'ethnie tsigane (achevé).

La présentation des expériences analysées traitera les points suivants:

- origine du projet et principales caractéristiques géographiques et sociales de la communauté et du territoire concernés;
- objectifs et principes d'action du projet;
- principales étapes des actions réalisées dans le cadre du projet;
- méthodologies adoptées et conditions de la réalisation des actions;
- principaux résultats obtenus;
- perspectives après achèvement du projet.

La plupart des données utilisées pour la description des projets ont été recueillies directement auprès de leurs responsables et des membres de leurs équipes (anciens ou actuels); d'autres sont tirées de rapports ou de statistiques (notamment, dans ce dernier cas, pour les données du premier point) ou des observations et des connaissances des chercheurs ayant travaillé au présent rapport. La documentation a été recueillie, pour l'essentiel, au cours du premier semestre 2000, mais elle fut complétée ultérieurement aux premier et troisième trimestres 2001. Dans la majorité des cas, cependant, les informations proviennent des responsables des projets et de leurs équipes, et ont été vérifiées, autant qu'il a été possible, par les chercheurs qui ont organisé leur collecte.

Par ailleurs, la connaissance directe que le coordinateur de la présente étude possède, dans certains cas depuis 1992, de tous les projets analysés, ainsi que de leurs équipes et de leurs responsables¹, a permis de compléter et de préciser un certain nombre d'éléments de leur mise en œuvre, notamment par le biais du témoignage direct au cours d'étapes et de processus déterminés.

Chaque fois que cela a été possible, on a quantifié l'information utilisée, mais, souvent, cela n'a pu être fait. Dans ces cas, on a opté pour la qualifier, conformément aux indications fournies par les sources consultées («élevé», «bas», etc.), en s'efforçant de la comparer (à une moyenne nationale, par exemple).

Bien que l'on ait tenté d'unifier la manière de présenter les projets, cette démarche n'a pas été observée de manière stricte dans la mesure où la diversité inhérente à de tels processus recommandait **une certaine flexibilité dans leur présentation pour en montrer la richesse et la variété**. Cela n'empêche pas, comme on le verra, que divers points, étapes, activités et stratégies leur soient communs tout en se manifestant et se présentant de manière relativement différente. La présentation des étapes et des activités des différents projets peut, ainsi, exprimer une certaine **diversité**, qui n'a jamais été remise en question, pourvu que leur logique soit compréhensible et permette de les comparer.

Cette même préoccupation consistant à mettre simultanément en évidence les traits communs et les différences, se retrouve au niveau de la terminologie utilisée pour décrire les différents projets; parfois, des expressions différentes renvoient aux mêmes concepts ou réalités². Dans ces cas-là, **on a délibérément opté pour le respect de la terminologie utilisée par les responsables et les équipes des projets**. Cela illustre non seulement la grande richesse de leur dynamique, au niveau local, mais aussi une certaine autonomie vis-à-vis de la terminologie de référence du PNLCP (voir chapitres 4 et 5) et même, dans certains cas, une innovation par rapport à cette dernière.

On peut également dire que l'application des principes méthodologiques préconisés par le PNLCP, pour l'essentiel communs, comme on le verra, aux différents projets, traduit une liberté et une autonomie certaines. Elle donne lieu à des modalités de travail très différentes et, dans certains cas, innovantes, puisqu'elles remettent en question la conception initiale et proposent des changements.

Cette autonomie relative dans l'élaboration de stratégies de la part des projets est à mettre en rapport avec un suivi relativement souple (impliquant, normalement, une ou deux visites par an pour la collecte d'informations, en dehors de celle des données financières et comptables, exigées trimestriellement) de la part des équipes des Commissariats. Ces dernières sont, en effet, très dépendantes et limitées par le manque d'agents capables de le réaliser. Cependant, cette

¹ Voir, notamment, AMARO (coord.) (1992).

² «Participation» et «mobilisation de la population», «recherche-action» et «recherche-investigation», «*parceria*» et «partenariat», «développement local» et «développement local et social» sont, entre autres exemples, autant d'expressions différentes mais, pour l'essentiel, équivalentes et qui sont utilisées selon les projets.

caractéristique est parfois conçue comme partie intégrante de la philosophie du Programme elle-même.

Les différences de terminologie et de concepts sont notamment dues à la spécificité du contexte culturel, à la diversité des formations des responsables et des membres des équipes ou aux parcours propres à chacun des projets. De toute façon, on a évité de définir les concepts et les principes méthodologiques adoptés pour chaque projet, excepté lorsqu'ils constituent une innovation de fait; on renvoie aux termes équivalents déjà indiqués dans la partie II (chapitres 4 et 5) et repris dans la partie IV, au cours de la synthèse sur le PNLCP au Portugal et de l'étude de cas où sont données et explicitées les expressions les plus couramment utilisées et celles qui sont scientifiquement reconnues.

On doit également se pencher avec soin sur les résultats et l'application des principes méthodologiques. Il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour pouvoir apprécier, en toute rigueur, le résultat de l'adoption de principes méthodologiques aussi complexes que la participation des individus et des communautés, le partenariat, le développement local, les stratégies intégrées, etc., et cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de la combinaison de plusieurs de ces choix. C'est pourquoi les références aux résultats des projets, à leurs «succès» comme à leurs «échecs», doivent être relativisées car elles procèdent presque toujours de l'auto-évaluation de leurs responsables et de leurs équipes ou, dans certains cas, d'autres informations obtenues ou observées localement. Elles doivent, par conséquent, être considérées comme des évaluations préliminaires rendant compte d'un certain nombre d'aspects déjà relevés et, de ce fait, dignes d'être consignées. Elles ne peuvent, en aucun cas, être considérées comme des résultats, succès ou échecs, du PNLCP lui-même car tel n'est évidemment pas l'objet de la présente étude.

Chapitre 6 – Projet intégré de développement de la commune d’Espinho

6.1. Origine et contexte géographique et social

La commune d’Espinho est située sur le littoral atlantique, dans la région Nord du Portugal, entre les communes de Vila Nova de Gaia (au nord) et de Santa Maria da Feira (au sud). Bien qu’elle se trouve administrativement à l’extrême nord du district d’Aveiro, étant donné sa proximité de la ville de Porto (la deuxième grande ville du pays, à près de 20 kilomètres), elle est intégrée à sa zone d’influence et à son bassin de développement. Elle fait partie de ce que l’on appelle la seconde couronne de l’Aire métropolitaine de Porto. Sa superficie est de 23 km² et elle compte près de 40 000 habitants, répartis sur 5 *freguesias*: Anta, Espinho, Guetim, Paramos et Silvalde.

Etant donné sa localisation, Espinho présente des caractéristiques socio-économiques très variées. Cette commune abrite:

- un secteur industriel d’un certain poids, qui subit l’influence des zones les plus au sud: le littoral du district d’Aveiro constitue une zone industrielle continue qui produit principalement pour l’exportation et dont les industries (chaussure, liège, ameublement, conserverie de poissons) ont souffert ou risquent de souffrir sous peu de restructurations avec un coût social considérable;
- des zones de pêche traditionnelle, difficilement adaptables à la réglementation de l’UE en la matière, que le Portugal a adoptée depuis 1986;
- des zones rurales de l’intérieur où l’on pratique encore une agriculture de subsistance très précaire bien que s’accompagnant parfois d’autres activités, notamment industrielles;
- une activité tertiaire importante au siège de cette collectivité locale (ville d’Espinho) liée soit au commerce privé, soit aux services municipaux;
- de nombreux habitants travaillant à Porto et formant un flux migratoire pendulaire vers cette ville, ce qui fait de la commune une cité-dortoir.

Dans ce contexte, l’augmentation de la population, commune à différentes zones urbaines proches des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto au cours des dernières décennies, n’a rien d’étonnant. Elle ne s’est cependant pas accompagnée d’une croissance économique et urbanistique capable de répondre aux

besoins ainsi créés. Cette situation provoqua, par conséquent, des processus de ségrégation sociale et spatiale des groupes les plus vulnérables de la population.

Sur fond d'accroissement démographique désordonné, la commune devint le lieu de fortes inégalités économiques et sociales, dues au déclin d'un certain nombre d'activités liées à la mer (pêche et conserverie), aux restructurations touchant d'autres industries, à l'insuffisance de la création d'emplois, à la faiblesse des rendements agricoles, au manque de logements, etc. Les situations de pauvreté et d'exclusion sociale se multiplièrent, entraînant des processus de marginalisation et d'automarginalisation.

Globalement, la zone de *Marinha de Silvalde* qui accueillit, au départ, le Projet intégré de développement de la commune d'*Espinho*, présente les caractéristiques décrites ci-dessus. En termes géographiques, cette zone est contiguë à la ville, «derrière» un bâtiment industriel désaffecté qui jouait le rôle de frontière physique séparant et isolant la population de *Marinha* du reste de l'espace urbain. Les résidents de cette autre partie de la ville étaient désignés péjorativement comme «les habitants de la jungle».

L'espace en question est une zone de pêche dont la population cumule un grand nombre de problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale: habitudes de travail faibles ou inexistantes, taux élevé d'analphabétisme et de chômage, avec, en parallèle, une insertion précaire sur le marché du travail (notamment de la population féminine), conséquence des bas niveaux de scolarité et de qualification professionnelle, qui limitent les possibilités de reconversion. De plus, on notait un absentéisme scolaire élevé, une absence d'équipements de loisirs et de structures de soutien scolaire pour les enfants et les jeunes, si bien que ces derniers se retrouvaient dans la rue.

Le repérage de cet ensemble de problèmes, allié à la sensibilisation croissante à la nécessité de les résoudre, conduisirent les autorités locales à soutenir, en 1995, la création de l'Association pour le développement de la commune d'*Espinho* (ADCE), en partenariat avec d'autres institutions locales (organisations privées d'intervention sociale, organisations confessionnelles, organisations locales des *freguesias*, Centre de santé, organismes de l'administration publique centrale intervenant localement dans les domaines de la Sécurité sociale et de l'éducation, etc.). Son objectif principal était de promouvoir le développement de la commune, notamment en ce qui concerne l'intégration des groupes sociaux les plus défavorisés.

La même année, cette association posa sa candidature pour obtenir l'aide du PNLCP (région Nord) d'où naquit le Projet intégré de développement de la commune d'*Espinho*, approuvé le 28 mai 1995. Au départ, le projet devait se terminer en 1998; mais, au vu des résultats obtenus, il fut prolongé, en 1996, jusqu'en décembre 2003 pour permettre l'élargissement de son intervention à l'ensemble du territoire de la commune.

Le projet démarra ses activités en 1995 dans la *freguesia* de *Silvalde*, qui abrite la zone de *Marinha*. Il s'adressait à une population de quelque 4500 personnes,

avec des actions en direction, essentiellement, des enfants et des jeunes (dans sa phase de démarrage), des familles en situation d'exclusion sociale, des pêcheurs et de leur famille, ainsi que des minorités ethniques et culturelles, plus particulièrement des familles tsiganes.

Les quartiers concernés étaient au nombre de trois, essentiellement, formés à partir de relogements successifs d'une population économiquement et socialement défavorisée: *Bairro de Casas para Pescadores* [quartier des Maisons pour pêcheurs] (construit en 1945), *Bairro de Casas de Famílias Pobres do Concelho* [quartier des Maisons de familles pauvres de la commune] (construit en 1965) et *Bairro Pré-fabricado* [quartier des Préfabriqués] (construit en 1970, essentiellement occupé par la communauté tsigane).

Plus tard, en 1997, à la suite des résultats obtenus dans la première zone, l'intervention du projet fut étendue à une autre *freguesia* (Paramos) dans deux zones distinctes. Dans la première, qui abrite 117 familles, soit 411 personnes au total, il s'agissait de faire face à des problèmes assez semblables à ceux de la zone de Marinha. Dans la deuxième, qui comportait deux localités avec une population de près de 1200 personnes, se posaient des problèmes de pauvreté en milieu rural. En 1998, l'intervention du Projet de lutte contre la pauvreté fut à nouveau étendue à la *freguesia* rurale d'Anta et concernait ici près de 1400 personnes.

Outre les problèmes divers tenant à la situation géographique de ces différents lieux – d'un côté, les problèmes des zones de pêche marginalisées, de l'autre, ceux de populations rurales –, un fait distingue la population de Marinha de celle d'autres zones d'intervention: la connaissance et l'utilisation des services et des droits. Alors que la population de Marinha se trouve en situation de forte dépendance institutionnelle, qui la fait recourir fréquemment aux services sociaux de la municipalité et de la Sécurité sociale pour obtenir aides et subsides, dans les autres lieux d'intervention la situation est inverse: on y a observé une grande méconnaissance des droits fondamentaux et de la marche à suivre au niveau institutionnel pour se les voir reconnaître (par exemple, ignorance du droit de s'adresser à la Sécurité sociale, de faire appel à l'aide et à l'action sociale scolaire, et, même, ignorance de l'obligation de posséder une carte d'identité).

6.2. Objectifs et principes de l'action

L'organisme promoteur du Projet intégré de développement de la commune d'Espinho cherche à conduire une expérience novatrice d'intervention en articulant un ensemble d'activités de type économique, social, culturel et éducatif au bénéfice des communautés les plus défavorisées. Globalement, on peut dire que son **objectif principal** est d'intégrer les populations exclues en améliorant leurs conditions de vie et en développant leurs compétences. Si bien que l'intervention se développe autour de **quatre axes stratégiques**:

- promotion socioculturelle et éducative de la population, en particulier des enfants et des jeunes;
- promotion socioprofessionnelle et création d'emplois, particulièrement en direction des jeunes et des femmes;
- amélioration des conditions de logement et réhabilitation de l'environnement;
- repérage et suivi des situations et facteurs de risque.

Le premier axe stratégique d'intervention (à l'origine du projet) vise à développer des compétences propres et à susciter de nouveaux centres d'intérêt chez les enfants et les jeunes en créant des structures pour le temps libre qui développent le goût pour la scolarité et la poursuite des études. L'objectif est également de créer les conditions minimales du succès scolaire en résolvant, notamment, les problèmes de carence alimentaire repérés.

Le deuxième de ces axes vise à donner une meilleure qualification professionnelle à une population de bas niveau scolaire et professionnel. A cet égard, des actions de formation professionnelle, adaptées aux personnes dont le bagage scolaire ne permet pas d'accéder à une formation, sont organisées. En effet, en règle générale, l'accès à la formation professionnelle dispensée dans les centres pour l'emploi requiert un niveau équivalent à une sixième année de scolarisation, que les groupes les plus défavorisés ne possèdent pas, la plupart du temps. Dans ce cas, concrètement, la population cible, dans sa grande majorité, ne possède qu'un niveau de 3^e ou de 4^e année de scolarisation, ce qui exclut automatiquement toute possibilité d'obtenir une meilleure qualification.

La création d'emplois a été obtenue de différentes manières, notamment grâce au contact avec divers employeurs de la commune, y compris la municipalité elle-même, mais son pilier principal a été la mise sur pied d'entreprises d'insertion, comme on le verra plus loin (point 6.3.).

Le troisième axe stratégique vise à améliorer les conditions de logement et l'environnement, en impliquant en même temps davantage la population dans ce processus de changement, et en suscitant une appropriation plus positive d'espaces nouveaux, de sorte que cette transformation ne soit pas éphémère; le tout dans le cadre des activités qui sont indiquées plus loin (voir point 6.3.).

Enfin, le quatrième axe vise à prévenir et à modifier les situations de risque par la création de structures locales d'intervention chargées d'un travail systématique auprès de la population pour identifier ses compétences et les conditions de son évolution. Le tout, dans la perspective de faire des individus des protagonistes actifs, capables de s'organiser eux-mêmes et de résoudre leurs propres problèmes.

Le grand **principe d'action** que le projet met en avant peut se résumer à l'idée de **travail de proximité**, qui s'exprime ainsi (voir le point 6.4. pour une explicitation des méthodologies correspondantes):

a) Adoption d'une logique d'**intervention territorialement délimitée**, ce qui implique une décentralisation du travail des équipes dans les zones d'intervention et la création de structures locales adaptées à chaque milieu comme moyen privilégié de parvenir à:

- une plus grande facilité d'accès, pour la population, aux services d'aide proposés;
- la création de points de rencontre de la communauté, où elle puisse exposer ses problèmes et renforcer ses compétences propres;
- une connaissance plus approfondie et réelle des besoins et des aspirations de la population pour permettre d'identifier plus facilement les groupes et les actions prioritaires et, ainsi, mieux adapter les actions à la réalité sur laquelle elles sont censées agir;
- la réorientation et la modification de l'action au moment opportun (logique de l'évaluation);
- une juste appréciation des besoins de la communauté et des moyens disponibles pour les satisfaire et favoriser ainsi une logique de développement communautaire.

b) Etablissement de **contacts personnalisés** entre les équipes et les différentes composantes de la communauté à travers des relations informelles qui rapprochent les travailleurs sociaux des personnes auprès desquelles ils sont censés agir en ne limitant pas leur action à un simple travail formel «de bureau». Ce rapprochement devient la condition de l'intégration de l'équipe elle-même au sein de la communauté. Dans ce sens, l'action auprès des enfants revêt un double rôle, ce qui lui confère toute son importance.

Si, comme on l'a vu, on vise à la promotion socio-éducative de ce groupe, cette priorité poursuit une autre finalité; en effet, il est évident que ce travail constitue la meilleure «porte d'entrée» dans la communauté. De fait, la facilité avec laquelle les enfants acceptent de participer aux activités proposées finit par permettre une **approche des familles** qui les encadrent et par favoriser les relations et les interventions auprès de la population adulte de la communauté.

6.3. Etapes et actions principales

Comme on l'a vu, l'intervention dans la commune d'Espinho a démarré en mai 1995 à Marinha de Silvalde avec des activités s'adressant à des enfants. En effet, l'absence de structures d'aide à l'enfance et à la jeunesse rendait prioritaire une action de cette nature pour leur procurer des loisirs alternatifs à la rue. Au départ, en l'absence de local propre, ces activités se réalisèrent cependant dans la rue avec les enfants, suivant une stratégie qui a toujours visé l'implication des parents.

On peut considérer que ce projet a connu trois étapes, chacune correspondant à une **nouvelle ligne d'action**: de 1995 à 1997, à partir de 1998, puis de 1999.

Au cours de la **première étape**, le projet privilégia les activités relatives au premier des axes stratégiques indiqués, c'est-à-dire l'**aide apportée aux enfants et aux jeunes**, au départ à Marinha de Silvalde (1995 et 1996), grâce à diverses initiatives et activités, comme le Centre d'activités pour les enfants et les jeunes, la ludothèque, la Cantine communautaire et autres activités de loisirs (voir plus loin); puis, à Paramos (1997) et Anta (1998), dans la deuxième étape. C'est également au cours de cette période que commença l'**amélioration des conditions de logement et de l'espace urbain environnant** et que furent ouverts les bureaux d'intervention locaux pour la prise en charge de la population et une **identification et un suivi des situations et facteurs de risques** plus efficaces, tâches correspondant au troisième et au quatrième axes stratégiques, respectivement.

La **deuxième étape** (à partir de 1998), au cours de laquelle les activités précédemment engagées se poursuivirent, fut également caractérisée par un **fort investissement dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle**. On s'efforça d'établir un lien avec les programmes pour l'emploi existant au niveau national ou bénéficiant de l'appui de l'UE (comme les Ateliers-école et YOUTHSTART, respectivement) dans le cadre desquels furent organisées quatre formations adaptées aux personnes de bas niveau scolaire et faiblement qualifiées. En 1999, le Centre de rencontre et de loisirs pour les jeunes (distinct du Centre d'activités pour jeunes et enfants) fut créé dans la *freguesia* de Paramos à la demande des intéressés eux-mêmes pour mieux répondre aux souhaits des plus âgés.

A partir de 1999, faisant suite aux activités engagées durant les années précédentes, on assista à un engagement important en faveur des **activités économiques**, avec la création, dans cette **troisième étape**, de **quatre entreprises d'insertion** pour les jeunes et les femmes dans le cadre du programme national du Marché social de l'emploi visant à favoriser l'insertion de personnes défavorisées dans le marché du travail (voir chapitre 5).

En reprenant systématiquement les axes stratégiques d'intervention, on peut dire que, jusqu'à ce jour et pour l'essentiel, le projet a mené les activités suivantes:

a) Développement socioculturel et éducatif des enfants et des jeunes (tout au long des trois étapes, mais avec une intensité particulière au cours de la première):

- création d'un centre d'activités pour enfants et jeunes avec formation pour l'utilisation de l'ordinateur et du multimédia, ateliers de photographie, cinéma et vidéo, salles pour le soutien scolaire et autres activités de rencontre et de loisirs;
- création d'une ludothèque pour les enfants d'âge préscolaire, les enfants et adolescents de la 1^{re} à la 9^e année de scolarité;
- ouverture d'une cantine communautaire pour la population scolaire (7 écoles);
- réalisation de diverses activités de temps libre (ATL), notamment: groupes de danse (y compris la danse tzigane, avec une animatrice tzigane), équipe de football junior, camps de vacances, jeux de plage, etc.
- échanges entre les écoles de la commune pour la réalisation d'activités en commun;
- établissement de contacts avec les parents pour les sensibiliser et les impliquer dans le suivi de leurs enfants;
- création d'un centre de rencontre et de loisirs pour les jeunes à Paramos.

b) Développement socioprofessionnel et création d'emplois, notamment pour les jeunes et les femmes (au cours des deux dernières étapes):

- réalisation de plusieurs cours de préformation et de formation professionnelles pour les jeunes («Jardinage et espaces verts» et «Paysage et mobilier urbains») et les femmes sans emploi («Tapis d'Arraiolos» et «Hygiène et nettoyage») à partir de 1998;
- création de quatre entreprises d'insertion (entreprises aidées pour servir de tremplin à l'insertion dans le marché de l'emploi de personnes ayant des difficultés spécifiques à y parvenir par leurs propres moyens) dans les domaines de la fabrication de tapis d'Arraiolos, du jardinage, du mobilier urbain, des services d'hygiène et de nettoyage, à partir de 1999;
- création d'un atelier de menuiserie-ébénisterie, d'une serre et de pépinières pour assurer la formation professionnelle dans ces domaines à l'échelle de toute la commune.

c) Amélioration des conditions de logement et de l'espace urbain environnant (au cours des trois étapes):

- aide à l'intégration des familles relogées dans le cadre du Plan spécial de relogement de la mairie;
- réalisation d'une étude socio-économique des familles à reloger afin d'adapter l'aide à leur apporter.

d) Repérage et suivi des situations et facteurs de risque (au cours des trois étapes):

- réalisation de diagnostics locaux pour définir les caractéristiques socio-économiques de la population habitant les 4 zones d'intervention;
- création de 4 bureaux d'intervention locale destinés à tisser des liens de voisinage avec la communauté afin de prendre directement la mesure des problèmes qui affectent les familles, de prendre en considération toutes les situations de carence; ils sont aussi chargés de l'information, de l'orientation et de la mise en contact avec les services compétents, de la mobilisation et de la participation de la communauté elle-même, de l'articulation avec d'autres institutions et de la solution globale des divers problèmes repérés (d'abord à Marinha de Silvalde puis, en 1997, à Paramos, avec deux bureaux et, en 1998, à Anta);
- suivi des bénéficiaires du programme du Revenu minimum garanti dont les services locaux de l'action sociale et de la Sécurité sociale ont la responsabilité;
- repérage de groupes spécifiques en situation de risque, notamment des enfants en âge préscolaire «à la rue»; enfants et jeunes en échec scolaire; jeunes et femmes en situation de chômage ou ayant un emploi précaire sans avoir suivi la scolarité minimale obligatoire et sans qualification professionnelle.

6.4. Les choix méthodologiques et leur application

Conformément au principe d'action mentionné plus haut (travail de proximité), un certain nombre de méthodes d'intervention ont marqué et conditionné les actions menées; dans certains cas, elles ont été définies dès le départ et, dans d'autres, elles ont été reconnues et valorisées par la suite:

a) L'un des choix les plus nettement affirmés est ce que l'on peut appeler une **méthodologie de l'intervention de proximité** se traduisant par un travail de proximité avec la communauté concernée, soit du point de vue matériel, soit du point de vue relationnel. En effet, la création de structures locales de soutien et d'aide, dont les Bureaux d'intervention locale (dans les quatre pôles du projet) et quelques-uns des centres d'activité cités sont les meilleurs exemples, vise à obtenir un contact plus étroit avec la population tout en permettant un meilleur repérage de ses besoins et de ses carences, ainsi qu'une mobilisation plus active de ses capacités.

De la même manière, l'accent est mis sur l'établissement de liens informels avec la population, ce qui implique une présence sur les lieux de sa vie quotidienne (y compris la rue) et une mobilisation des compétences personnelles (relationnelles) des membres de l'équipe du projet et non pas de leurs seules compétences techniques. On a constaté, à cet égard, une certaine évolution dans la manière

d'aborder la population. Si auparavant, par exemple, on se préoccupait essentiellement d'utiliser les canaux de communication existants (les organismes intervenant déjà dans la communauté) pour informer les personnes potentiellement intéressées par les activités menées par le projet, aujourd'hui ce travail revêt un caractère plus direct et informel.

b) On pourrait s'attendre, de ce fait, à ce que le niveau de **participation** de la population au projet (autre principe méthodologique adopté) augmente. Cependant, on constate que cette dernière reste très liée à une adhésion (réelle, en tout cas) aux activités proposées et mises en œuvre par l'organisme promoteur du projet, et à l'attention que ce dernier porte aux besoins exprimés par la population (par la réalisation d'actions qui visent à les satisfaire). Cela ne signifie point que des pas importants n'aient été réalisés, dans le sens d'une participation plus active; certains groupes ayant déjà collaboré de manière décisive au choix et à la conception des activités à mener. Ce fut, par exemple, le cas du Centre de rencontre et de loisirs pour les jeunes de la *freguesia* de Paramos, dont les bénéficiaires suggèrent la création à partir de leurs propres besoins. De plus, on vise à ce que ce soit la population elle-même qui décide des initiatives et les prenne en charge, l'ADCE ne fonctionnant désormais plus que comme une structure d'appui dans ce domaine.

c) La méthodologie de la **recherche-action** constitue une autre orientation du projet. Elle se concrétise par le souci d'une évaluation permanente de l'action (en réunissant l'équipe tous les quinze jours, par exemple) et d'une actualisation continue du diagnostic des besoins et des potentialités des communautés afin de réorienter le projet si nécessaire. Elle est également à la base du partenariat établi avec l'Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto [l'Institut de sociologie de la faculté des lettres de l'Université de Porto] visant à stimuler la recherche intégrée à ce projet, *qui puisse être utile à l'évaluation de ses actions*.

Cependant, et autant que l'on puisse en faire l'analyse, il s'agit d'un principe qu'il n'a pas été possible d'appliquer entièrement.

d) La mise en place de **partenariats** [*parcerias*] fut également considérée comme l'un des choix méthodologiques fondamentaux du projet. L'*Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho* [Association pour le développement de la commune d'Espinho] elle-même fut créée, comme on l'a vu, en regroupant différents associés, organismes publics (liés à l'administration centrale et locale) et privés (de type social).

Dans le cadre du projet, des accords de partenariat furent conclus (par le biais de protocoles de coopération) avec 9 institutions locales/régionales pour créer les conditions d'un processus de développement intégré. Ce partenariat réunit la municipalité d'Espinho (dont le rôle sera très important, comme on le

verra), 2 centres paroissiaux (liés à l'Église catholique), 4 associations culturelles/sportives, une institution universitaire de Porto (déjà citée) et une association de ludothèques de Porto.

L'un des principaux avantages de cette manière de travailler réside dans la possibilité de bénéficier de moyens autres que ceux dont peut disposer l'association. L'orientation du public concerné vers les différentes institutions participant à l'intervention sur le terrain et l'information diffusée par les partenaires sur les activités du projet constituent d'autres aspects importants du travail en partenariat réalisé par l'ADCE. Ici, l'essentiel de la perspective n'est pas tant de travailler ensemble que de parvenir à une complémentarité des moyens mis en œuvre.

Pendant, ce processus de coopération présente encore un certain nombre de limites qui se traduisent par la répétition de certaines activités, avec le gaspillage de moyens qui en découle, et que l'on aurait pu éviter. Un exemple: le fait de n'avoir pas lié le projet à l'intervention menée dans le cadre du Programme de réhabilitation urbaine, monté par les autorités locales, et de ne pas avoir défini en commun les lignes d'action.

Parmi les partenariats qui ont remporté d'importants succès, il faut citer:

- les partenariats [*parcerias*] transnationaux établis dans le contexte de candidatures à des programmes de même nature (transnationaux). Cette participation, évaluée de manière très positive, a permis à l'équipe des intervenants d'avoir accès à des idées, des expériences et des informations nouvelles, à des produits et matériels didactiques et de formation ainsi qu'à des méthodologies de travail qui ont progressivement été incorporés à l'intervention;
- le travail avec la municipalité d'Espinho, qui a mis à la disposition de l'association un agent chargé de la coordination du projet, l'ADCE s'engageant, en contrepartie, à prendre en charge, dès sa constitution, la totalité de l'action sociale municipale. De plus, les autorités locales ont joué un rôle fondamental dans l'insertion professionnelle des stagiaires du projet.

e) Comme son propre intitulé le suggère, le projet se veut **intégré**, ce qui implique, à tout le moins, les **méthodologies de travail intégré** suivantes:

- logique de partenariat [*parceria*];
- organisation d'activités couvrant les différentes dimensions de la vie en communauté et les différents groupes d'âge;
- conception interdisciplinaire du travail de l'équipe menant le projet;
- articulation avec d'autres programmes et sources de financement.

En ce qui concerne le premier aspect, dont il a été question au paragraphe précédent, il a été formalisé et il est en cours d'application, mais il présente encore de nombreuses insuffisances, alors que, par ailleurs, des partenaires potentiels (comme les entreprises) restent en dehors de ce processus.

Pour ce qui est du deuxième aspect, la liste d'activités mentionnées au point 6.3. montre un éventail assez large d'actions qui concernent, d'une part, les enfants, les adolescents, les femmes et les familles et, d'autre part, différents domaines d'intervention allant de l'éducation à la culture, de l'emploi à la création d'activités économiques, en passant par le logement et l'environnement. Mais il semble qu'il existe encore des groupes d'âge (personnes âgées et adultes hommes, par exemple) et des domaines (comme la santé) qui ne sont pas suffisamment pris en charge.

Quant au troisième aspect, la composition de l'équipe des intervenants, il a perdu quelque peu de son interdisciplinarité. Au départ, l'équipe pouvait compter sur la collaboration d'une psychologue, d'un animateur social et d'un chercheur en travail communautaire (dont la contribution fut considérée comme particulièrement importante pour mener la réflexion et l'auto-évaluation du travail). Mais aujourd'hui, au moment du dernier contact établi dans le cadre de la présente étude, l'équipe se réduisait à cinq agents de service social (l'un d'entre eux coordonnant le travail) et une éducatrice pour enfants.

Un autre élément important concerne la décision de compléter les ressources financières obtenues du Programme national de lutte contre la pauvreté par des financements provenant de candidatures à d'autres programmes nationaux ou de l'UE qui pourraient recouper les objectifs de l'intervention en cours. Ce qui permettrait de prolonger les activités ou d'en élargir l'éventail. Voici, dès à présent, des exemples de ces complémentarités «efficaces»:

- le recours à l'une des dispositions du Programme Integar (cofinancé par le Feder) pour la construction d'un centre communautaire et d'une structure d'aide à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et des femmes;
- l'utilisation des aides prévues par l'Initiative communautaire Emploi (volet Youthstart) et par le Programme national des ateliers écoles pour réaliser des stages de formation professionnelle pour les jeunes et les femmes;
- la création d'entreprises d'insertion permettant l'entrée sur le marché du travail de groupes exclus par le biais du Marché social de l'emploi;
- les aides des programmes européens Léonard, Phoenix et Socrates pour les stratégies d'éducation (formation, matériels et scolarisation d'enfants tsiganes).

Les moyens mobilisés par le PNLCP, qui permirent la mise sur pied du noyau central du projet, essentiellement, la constitution de l'équipe d'interventants et la réalisation d'un certain nombre d'activités principales, furent complétés par d'autres programmes.

Ainsi, la perspective intégrée découle fondamentalement de l'existence de certains liens entre les partenaires et de la possibilité de conjuguer les activités du projet, et de les associer à des actions d'autres origines (comme le RMG et le PER) et reposant sur d'autres sources de financement.

f) Il faut enfin souligner que l'aspect social dominant dans les projets n'a pas empêché que prévale la conception selon laquelle la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devait aussi reposer sur **la création et/ou la consolidation de logiques économiques** qui créent des emplois, apportent des revenus et répondent aux besoins essentiels de la population. La dimension économique du projet a commencé à apparaître avec la réalisation de stages de formation professionnelle et l'intégration des stagiaires à l'activité de certains partenaires, principalement des services municipaux.

Un pas important est ensuite franchi avec la décision de créer quatre entreprises d'insertion, dans une perspective d'«économie sociale», avec pour objectif d'encadrer des personnes en situation d'exclusion sociale (chômeurs de longue durée, anciens détenus, anciens toxicomanes en cours de traitement, personnes handicapées, bénéficiaires du RMG, etc.) en leur offrant un emploi qui leur serve de tremplin pour une future insertion sur le marché général du travail. Ces entreprises dépendent juridiquement de l'ADCE, dont trois s'occupent de fournir des services utiles à la communauté (jardinage, mobilier urbain et divers services dans le domaine de l'hygiène et du nettoyage). Cependant, on n'a pas encore enregistré de participation d'entreprises privées de la commune à ce type d'activités.

6.5. Principaux résultats

Les principaux **résultats positifs** enregistrés sont particulièrement liés aux effets produits, déjà visibles au sein de la population la plus jeune: intégration plus importante des enfants dans les structures aujourd'hui créées et une occupation du temps libre qui ne se passe déjà plus seulement «dans la rue». Parallèlement à ces changements, on constate également un plus grand désir de continuer la scolarité, qui se traduit essentiellement par une baisse de l'absentéisme scolaire et par une plus longue durée de la scolarité chez les enfants. Par comparaison avec la situation antérieure au projet, on constate une augmentation significative du nombre d'élèves qui terminent leur 6^e année de scolarité et de celui de ceux qui se proposent de continuer, au moins, jusqu'à la 9^e année (scolarité obligatoire).

Pour ce qui est de la population adulte, on note une plus grande fréquentation des cours de remise à niveau et, par conséquent, une diminution du taux d'analphabétisme local, créant ainsi de meilleures conditions pour une insertion plus facile sur le marché du travail. La population vivant dans des conditions d'isolement géographique important (population rurale), a pu avoir plus facilement accès à l'information sur ses droits sociaux.

Parmi la population féminine adulte, il faut également souligner qu'un changement notoire de comportement et de style de vie s'est produit: elle ne se cantonne plus au travail domestique et au service de la famille. A cet égard, on constate

une participation toujours plus forte des femmes aux stages organisés. La plus grande accessibilité à l'emploi et à la qualification qui en résulte est à mettre également en rapport avec l'actuelle possibilité d'intégrer les enfants aux différentes structures créées, ce qui libère les familles, notamment les mères, et leur permet de s'investir davantage dans le domaine socioprofessionnel.

Il ne faut pas oublier, non plus, l'importance que les parents accordent aujourd'hui à la scolarisation des enfants, ce qui se traduit par la volonté de les placer dans des crèches et par une plus grande valorisation de l'école et des études.

Le travail avec la communauté tsigane s'est révélé positif. Des enfants tsiganes ont été intégrés dans les différentes structures créées et une Tsigane travaille dans l'association en aidant les enfants dans la salle d'études et en animant un groupe de danse tsigane qui accueille également des enfants non tsiganes.

Au chapitre des **résultats moins positifs, voire négatifs**, on note qu'il est particulièrement difficile de surmonter la passivité de la population. Celle-ci continue à manifester une grande dépendance institutionnelle, ce qui l'empêche de devenir l'acteur de sa propre évolution ayant la capacité de résoudre ses problèmes et freine sa participation effective au projet.

Une autre difficulté a particulièrement affecté l'intervention: la participation au suivi des situations de RMG, qui est devenu un élément perturbateur et destabilisateur des relations de confiance établies antérieurement. Actuellement, l'agent du projet qui participe à ce suivi apparaît auprès de la population, et non sans raison, comme un «contrôleur» et un «inspecteur» de ses revenus (pour l'attribution des prestations en argent) ainsi que de ses obligations découlant des programmes d'insertion (pour le maintien de cette aide). Cela pourrait être évité si le rôle de l'ADCE vis-à-vis du RMG se limitait au repérage des familles sans ressources et à la répartition de moyens pour l'application de plans d'insertion adéquats.

Les partenariats, on l'a vu, ont obtenu quelques résultats, mais il reste un long chemin à parcourir pour parvenir à une véritable culture de l'«action commune» et non pas seulement de complémentarité de moyens et d'actions.

Pour ce qui est du volet économique du projet (création d'emplois et d'activités), il n'est pas encore possible de disposer des éléments pour évaluer sérieusement ses résultats mais on peut d'ores et déjà souligner le fait que les entreprises d'insertion ont créé 70 postes de travail (davantage, par conséquent, que les 47 initialement prévus).

6.6. *Perspectives*

Etant donné que le projet est prolongé jusqu'à fin 2003, on ne peut encore prévoir la création de structures lui permettant de continuer ses activités une fois arrivé à son terme. Cependant, il faut rappeler que depuis la constitution de l'association (coïncidant pratiquement avec le dépôt de candidature pour le projet), la totalité de l'action sociale de la municipalité d'Espinho a été prise en charge par l'ADCE. Et comme la municipalité ne dispose pas d'un service spécifique à cette fin, il est peu probable que les bureaux d'intervention locale puissent être fermés après cette date. Ce qui signifie que la participation des autorités municipales au projet lui garantit une certaine continuité au-delà de son achèvement.

Il est également important de rappeler que les interventions réalisées ont presque toujours permis la mise en place et le fonctionnement d'équipements sociaux qui pourront continuer à mener leurs activités avec l'aide des institutions et de la Sécurité sociale au niveau régional. Par ailleurs, il faut réaffirmer que si l'objectif le plus important du projet, à savoir favoriser l'autonomie de la population, était atteint, cela rendrait plus ou moins secondaire l'existence d'une structure locale d'intervention, du moins avec les caractéristiques actuelles. D'ici à la fin du projet, il n'est pas prévu de démarrer de nouvelles activités avant d'avoir consolidé celles qui sont en cours.

Enfin, il faut indiquer qu'actuellement les quatre zones d'intervention du projet sont pourvues d'infrastructures pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il s'agit là d'espaces où la sensibilisation à l'importance de la formation professionnelle a entraîné des changements du rythme de vie quotidien des femmes, qui cherchent désormais à se former plutôt que de rester sur le pas de leur porte.

Chapitre 7 – Projet de Serra da Aboboreira

7.1. Origine et contexte géographique et social

La Serra da Aboboreira appartient, du point de vue administratif, à la commune d'Amarante, dans l'intérieur du district de Porto, qui fait partie de la région Nord du Portugal. Située au confluent de trois communes (Amarante, Baião et Marco de Canaveses), son territoire est montagneux, essentiellement rural, la vie de ses habitants étant marquée par son isolement géographique (dû aux difficultés d'accès).

Les pistes et routes en lacets et en mauvais état y ont été délibérément conservées parce qu'elles constituaient une plus-value pour l'une des épreuves automobile de grand impact touristique dans le pays – le Rallye du Portugal – qui parcourt cette zone chaque année. A cet égard, il faut souligner que les raisons qui attirent ici, une fois par an, des milliers de personnes, sont les mêmes qui provoquent l'isolement de ses habitants et la désertification de son espace.

Tout comme d'autres zones rurales du pays, elle subit une «désertification» démographique, avec un taux de migration très élevé, qui joue un rôle déterminant dans le vieillissement de sa population, les rares enfants et jeunes encore sur place n'attendent que la première occasion pour partir. La population compte aujourd'hui près de 1500 personnes, dispersées dans plusieurs villages. A titre d'exemple, on peut citer la *freguesia* de Carvalho de Rei où 3 enfants seulement sont scolarisés dans le primaire et où un seul enfant est né au cours de ces dernières années.

Isolement de la population, vieillissement démographique, manque de perspectives pour les jeunes, crise d'une agriculture de subsistance ne fournissant que de faibles revenus, dégradation des conditions de vie, dévalorisation du patrimoine culturel et environnemental local, «abandon» de la part des pouvoirs publics, etc., ce tableau de l'état de désertion du milieu rural frappa l'agente du service social en 1987 et 1988 (dépendant du Centre régional de la Sécurité sociale), à qui revenait la prise en charge des familles des *freguesias* de la montagne¹.

Osant dépasser le cadre du travail conventionnel d'action sociale, cette agente procéda à un diagnostic de la situation dans les villages de montagne de la commune d'Amarante avec l'aide d'une association de développement et de formation liée à l'Association des municipalités de cette région. A la suite de ce diagnostic, une candidature fut adressée au PNLCP, ce qui permit de démarrer, en 1990, le

¹ Pour ce qui suit, voir également AMARO (coord.) (1992), p. 41-43.

premier Projet de lutte contre la pauvreté dans la Serra da Aboboreira intitulé «Développement d'une communauté rurale en zone de montagne». Ce projet, qui devait se prolonger jusqu'à la fin de 1994, couvrait les *freguesias* de Carvalho de Rei, São Simão (deux hameaux) et Bustelo (un lieu-dit).

C'est alors que se constitua une institution privée de solidarité sociale, l'Association pour le développement communautaire d'Amarante (ADESCO). Se proposant de donner une suite au premier projet, elle déposa une seconde candidature auprès du PNLCP qui devint le Projet de la Serra da Aboboreira qui débuta en 1994 pour se terminer fin 1999. Sa zone d'intervention la plus directe était centrée sur les localités des *freguesias* citées et aussi sur Jazente. Ces interventions (ainsi que d'autres indiquées plus loin) dans la Serra da Aboboreira se proposaient d'apporter une aide aux activités économiques locales et, par conséquent, de contribuer à fixer la population, les jeunes principalement, pour répondre aux besoins sociaux depuis longtemps ressentis par les habitants, notamment les enfants et les personnes âgées.

7.2. Objectifs et principes de l'action

Globalement, les deux projets consécutifs de Serra da Aboboreira eurent comme **principaux objectifs**:

- a) de répondre aux besoins sociaux fondamentaux dans les domaines de l'enfance, du troisième âge, de la santé et de l'éducation;
- b) d'accroître les compétences de la population locale en augmentant son niveau scolaire (lutte contre l'analphabétisme des adultes, principalement), ses qualifications professionnelles (par l'organisation de stages de formation professionnelle) et son information dans des domaines essentiels (santé, par exemple);
- c) défendre et valoriser le patrimoine culturel et environnemental local;
- d) soutenir, rendre possible et créer des activités économiques qui, sans remettre en cause l'objectif précédent, assurent des revenus aux habitants qui souhaitent rester sur place et, si possible, attirent des visiteurs ou de nouveaux résidents;
- e) retenir sur place la population, principalement les jeunes, non seulement en poursuivant l'objectif précédent, mais aussi en les aidant à disposer de terrains, à construire des maisons et en améliorant l'accessibilité;
- f) créer une dynamique permanente de développement local, impliquant la population dans la prise en charge autonome d'initiatives apparues durant le projet (avec sa participation active) et ayant un effet sur l'amélioration durable de ses conditions de vie dans ses différents aspects.

Etant donné l'importance stratégique qu'elle a revêtu pour formuler ces objectifs, la création d'une dynamique de développement local, entendue comme développement des capacités et des initiatives endogènes, a donné lieu à l'adoption des **principes fondamentaux d'action** suivants:

- intégration et enracinement de l'équipe et de l'organisme promoteur du projet dans la communauté, de telle manière qu'ils se considèrent comme partie de celle-ci et qu'ils fassent de la montagne non seulement le lieu d'exercice de leur profession (peut-être provisoire) mais aussi leur lieu de résidence, en participant à sa vie, dans tous les domaines;
- encourager la population à s'appropriier, contrôler et dynamiser les différentes initiatives menées, en mobilisant, par exemple, les autochtones, pour assurer un certain nombre de fonctions dans le projet, dans l'attente d'une plus grande implication et d'une plus grande disponibilité pour poursuivre ses objectifs.

7.3. *Etapas et actions principales*

Les projets de lutte contre la pauvreté de la Serra da Aboboreira, démarrés en 1990 et achevés en 1999, connurent, par conséquent, deux phases correspondant aux deux candidatures présentées puis approuvées: 1990-1994 et 1994-1999. En termes généraux, on peut parler de quatre étapes principales (entretenant des liens et se combinant et, donc, non étanches) pour les différentes actions menées auxquelles correspondent les quatre approches **prédominantes** suivantes:

- apporter des réponses aux besoins sociaux fondamentaux;
- accroître les compétences de la communauté;
- créer et démarrer des activités économiques locales;
- combattre la perte de vitalité de la démographie dans la montagne.

Au départ, priorité a été donnée au fait de **répondre aux besoins sociaux** les plus fortement ressentis par la population étant donné son isolement géographique et la tendance démographique déjà signalée. A cet égard, un service d'aide à domicile pour les personnes âgées a été mis sur pied. D'abord accueilli avec une certaine réticence (certaines personnes âgées considérant ce type de solution comme inconcevable), il devint l'un des services les plus appréciés et demandés, comme on le verra plus loin.

Devant l'absence de services destinés aux enfants (car, du point de vue statistique, le nombre d'enfants ne justifiait pas l'ouverture d'une crèche), un Centre d'aide à l'enfance fut créé dans l'une des *freguesias*, comprenant des activités préscolaires, avec jardin d'enfants, pour prendre en charge les enfants des différents villages et *freguesias* couverts par le projet. Au cours de cette étape, des activités

d'animation socioculturelle furent organisées dans les trois écoles du premier cycle de l'enseignement primaire présentes dans la zone.

Des sorties et des activités culturelles furent proposées à l'ensemble de la population, parmi lesquelles il faut noter la reprise des traditionnelles fêtes locales comme moyen de lutter contre l'isolement social. Il faut signaler encore la construction d'un centre communautaire destiné à servir de lieu de rencontre et d'échange pour la population.

Toutes ces actions ont bénéficié de l'aide spécifique du Centre régional de la Sécurité sociale.

L'accroissement des compétences de la communauté a constitué, comme on l'a vu, un autre objectif principal des projets, qui s'est concrétisé par les actions suivantes:

- quatre stages de formation professionnelle (deux consacrés à l'apiculture et deux autres à l'élevage ovin), de 15 stagiaires chacun, avec l'appui des services publics régionaux de l'agriculture;
- une action de formation pour animateurs locaux dont l'objectif principal consistait à présenter aux jeunes différentes expériences de développement local en milieu rural ayant permis la création d'activités économiques non négligeables dans différentes régions du pays;
- plusieurs actions d'information et de formation en direction des familles dans le domaine de la santé et de la prévention des maladies avec la participation du Centre de santé;
- une aide aux cours d'alphabétisation pour adultes organisés par les services locaux de l'Education permanente (dépendant du Ministère de l'éducation).

Autre étape considérée comme fondamentale, **la création et le démarrage d'activités économiques locales**, en relation avec l'objectif de valorisation du patrimoine culturel et environnemental ainsi que d'autres ressources de la montagne, pour contribuer à fixer la population grâce à la création d'emplois et à l'augmentation des revenus.

A cet égard, il faut signaler les initiatives suivantes:

- constitution de trois comités d'utilisateurs d'eau (pour l'administration commune des ressources et équipements d'irrigation), regroupant 45 agriculteurs, avec l'appui des services régionaux du Ministère de l'agriculture;
- acquisition de 22 gorettes remis gratuitement à 22 producteurs locaux pour encourager la production artisanale de produits de fumage en vue de leur commercialisation;
- acquisition de ruches remises gratuitement à 30 producteurs locaux pour encourager la production de miel;
- aide au démarrage, dans plusieurs villages, de 17 activités économiques indépendantes (travail indépendant) dans les domaines suivants: production de

miel (8); élevage ovin et caprin, tissage et couture (deux par domaine); crochet et broderie, production de fromage et restauration (une par domaine);

- aide à la constitution d'une association d'apiculteurs de la zone pour la commercialisation en commun du miel, l'enregistrement de la marque et le contrôle de la qualité;
- création d'une coopérative de commercialisation de produits locaux, qui se charge également de les faire connaître et de les exposer;
- organisation d'une foire annuelle aux produits de fumage pour faire connaître et vendre les produits locaux issus de ce type d'activité, initiative qui a déjà attiré dans la montagne presque autant de personnes que le Rallye du Portugal;
- promotion de la Foire mensuelle au bétail, qui est devenue une sorte de bourse au bétail; elle permet de mieux informer les producteurs locaux de la valeur de leurs produits afin qu'ils soient mieux à même de négocier avec les maquignons qui, jadis, décidaient des prix sans être pratiquement contestés;
- aide à la soumission de candidatures au programme communautaire Leader (en faveur d'actions de développement et de redynamisation des zones rurales de l'UE) dans le domaine du tourisme rural, de l'animation de circuits touristiques et de l'artisanat de montagne, ce qui, par exemple, a déjà permis la création de deux unités de tourisme rural;
- inventaire de matériel ethnographique dans la région pour la mise en place éventuelle d'un futur écomusée qui pourrait également attirer des visiteurs.

Finalement, l'étape la plus récente a vu se développer des actions visant tout particulièrement à **combattre la perte de vitalité démographique de la Serra da Aboboreira**.

On peut dire que toutes les activités mentionnées ont contribué à la poursuite de cet objectif dans la mesure où elles visaient également à :

- créer de meilleures conditions de vie pour la population résidente;
- valoriser ses potentialités (culturelles, environnementales et économiques);
- augmenter le nombre des emplois et les revenus générés par l'économie locale;
- attirer des clients et des visiteurs vers les différentes initiatives (notamment les foires et les offres touristiques).

Cependant, au cours de ces dernières années, on a davantage investi dans une stratégie visant à attirer et fixer de nouveaux résidents avec l'appui des autorités locales (notamment de certains exécutifs de *freguesia*) moyennant :

- la préparation de petits lots de terrains en friche pour les mettre à la disposition de personnes et/ou de familles résidant dans les villages de la Serra (jeunes mariés, par exemple) ou originaires de cette zone, mais habitant actuellement à l'extérieur, notamment dans des villes voisines, comme Porto

et Amarante, ou à l'étranger, et qui souhaitent y revenir. Cette offre est conditionnée au fait de construire une résidence principale sur ces terrains dans un délai de deux ans, faute de quoi les lots redeviennent la propriété de l'exécutif de la *freguesia* (ce qui explique le choix du don et non pas de la vente, même à un prix symbolique);

- l'incitation à venir se fixer dans cette zone s'adressant à d'autres personnes et/ou familles qui résident dans des villes proches mais motivées pour s'installer dans une zone rurale, plus tranquille et moins polluée, en leur proposant la **vente de terrains à bas prix**, à condition de les destiner à la construction de leur résidence principale;
- l'amélioration de l'accessibilité de la montagne (routes et pistes).

7.4. Les choix méthodologiques et leur application

Tout au long du déroulement des projets de lutte contre la pauvreté de la Serra da Aboboreira, plusieurs méthodologies de travail furent utilisées (choisies dès le départ, adoptées par la suite ou découvertes postérieurement) pour tenter de concrétiser les principes d'action mentionnés au point 7.2., influant logiquement sur les interventions et leurs résultats. Citons les plus importantes:

a) L'une des préoccupations les plus constantes des projets (particulièrement dans leur deuxième phase) fut celle de l'**enracinement de l'équipe des intervenants et de l'organisme promoteur**, afin de les faire accepter par les communautés locales pour qu'ainsi, ils puissent, **de l'intérieur**, connaître leurs problèmes (diagnostic) et débattre de leurs projets et de leurs idées (planification). Cette méthodologie a été mise en pratique en encourageant les intervenants à vivre dans la Serra, du moins pendant la période où ils y travaillent, et en recrutant des éléments locaux, dans la mesure du possible.

b) Ce contact permanent et direct avec la population a permis, par ailleurs, l'utilisation d'une **méthodologie de recherche-action quasi informelle**, c'est-à-dire:

- chaque action était précédée d'un sondage auprès des communautés concernées ainsi que d'un inventaire de leurs opinions et de leurs suggestions de telle manière qu'elle soit le produit des besoins et des potentialités locales (c'est précisément ainsi qu'est née l'idée de la Foire mensuelle au bétail);
- les actions menées sont évaluées en permanence afin de les corriger ou de leur donner une nouvelle orientation, lorsque cela s'avère nécessaire (par exemple, les horaires des actions de formation ont dû être modifiés pour les adapter au rythme et au calendrier des activités agricoles).

Si l'**évaluation** était normalement réalisée de manière informelle par l'équipe elle-même et la population concernée, le passage, au cours du deuxième projet, de deux stagiaires étudiantes en sociologie a permis une évaluation systématisée et de caractère exogène, ce qui fut d'une grande utilité et fit défaut le reste du temps. L'une des critiques de l'ADESCO au PNLCP visait l'absence d'un système d'évaluation rigoureux et prolongé des projets, dans le temps, de la part des Commissariats complétant l'habituel contrôle financier et administratif, pour permettre de suivre l'impact du projet, y compris après son achèvement.

c) L'adoption des démarches décrites plus haut a permis de mettre en pratique une **méthodologie de flexibilisation et d'adaptation permanente de la planification des activités**: les évaluations réalisées conduisirent, très souvent, à des changements et des réajustements des actions menées, en assouplissant leur planification (en termes de définition des objectifs, de concrétisation des activités et de fixation d'un calendrier, de mobilisation de moyens, etc.) et en les adaptant constamment à l'évolution des besoins et des suggestions qui sont apparus ou que la population a exprimés.

d) Par ailleurs, toujours dans le même ordre d'idées, dans certains cas, la résistance, l'inertie et l'ignorance initiale face au lancement de certaines activités a entraîné la nécessité de recourir à une **pédagogie de la sensibilisation, de la clarification et de l'information** afin d'en démontrer les avantages. Ce fut le cas pour:

- l'aide à domicile pour les personnes âgées, qui donna d'abord lieu à des réticences puis fut très appréciée;
- le Jardin d'enfants, perçu, dans un premier temps, comme une «garde» d'enfants, fut bien accueilli, après un travail de sensibilisation, en tant qu'espace de socialisation positive et d'intervention pédagogique;
- l'introduction, dans les foyers, d'habitudes d'hygiène et d'alimentation observées dans le Centre d'aide à l'enfant, après information auprès des familles.

e) Dans la même ligne de choix signalés, on s'est toujours préoccupé de favoriser l'**appropriation, le contrôle et la dynamisation des différentes initiatives par la population**, c'est-à-dire de stimuler sa **participation**. Il s'agissait ainsi de faire en sorte que les communautés locales prennent en charge les réponses apportées à leurs problèmes et que les diverses activités deviennent autonomes par rapport aux programmes qui les avaient lancées et financées. D'une certaine manière, c'est ce qui s'est produit avec les deux principales foires mentionnées plus haut et que l'on voudrait voir se produire avec le Centre communautaire, afin qu'il devienne un espace véritablement commun (avec extension de son horaire et dynamisation de ses activités) plutôt qu'un lieu auquel on a recours pour se procurer des services.

Cependant, la participation effective de la population se heurte toujours à de sérieux obstacles, étant donné l'absence, en général, d'une **culture participative**, entraînant inertie et passivité (voir partie IV), qui sont habituellement plus fortes

en milieu rural, particulièrement lorsque l'isolement est plus important, comme c'est le cas dans la Serra da Aboboreira.

f) Le **travail en partenariat** [*parceria*] a constitué une autre méthodologie explicite des projets avec la participation des autorités locales (exécutif municipal [*câmara municipal*] et exécutifs [*juntas*] de *freguesia*), du Centre de santé, du Centre pour l'emploi et Centre régional de la Sécurité sociale, ainsi que de l'ADESCO elle-même – association de développement communautaire sans but lucratif, constituée au début de la deuxième étape. Cependant, il s'est agi davantage de liens ponctuels et épisodiques pour la mise en commun d'activités et de moyens que de partenariats systématiques et continus, y compris parce que, dans certains cas, les partenariats étaient constitués, plus par obligation ou dans le but d'obtenir des moyens, que par conviction.

En outre, les règles et procédures bureaucratiques de certains partenaires de l'administration publique n'ont pas facilité la tâche, tout comme la concurrence ou la lutte pour jouer le premier rôle entre certains d'entre eux (ce qui s'est parfois produit au niveau des autorités locales, y compris pour des motifs électoraux). La collaboration qui s'est instaurée entre l'ADESCO, le Centre régional de la Sécurité sociale et certains exécutifs de *freguesias* a été plus positive et dynamique. Il faut également souligner l'aide reçue, pour certaines actions, des services régionaux du Ministère de l'agriculture, des services locaux de l'éducation permanente du Ministère de l'éducation et d'une Association pour le développement et la formation liée à l'Association des communes de la zone.

g) Les projets surent également bénéficier de leur **articulation à d'autres programmes et financements**, notamment en mobilisant des ressources financières d'origine différente pour consolider un certain nombre d'activités:

- PEDAP (Programme spécifique pour le développement de l'agriculture portugaise) dépendant du Ministère de l'agriculture pour ce qui concernait, par exemple, la réalisation d'actions de formation professionnelle dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage ovin et la constitution de comités d'utilisateurs d'eau d'irrigation;
- LEADER (initiative communautaire pour la dynamisation d'actions de développement en milieu rural), qui a permis la création d'unités de tourisme rural, une animation de circuits touristiques dans la montagne et une aide à certaines activités d'artisanat local;
- INTEGRAR (programme cofinancé par le Fonds social européen pour l'intégration de groupes sociaux défavorisés) qui a aidé financièrement la construction d'équipements sociaux pour l'enfance et la jeunesse et la réalisation de quelques-unes de leurs activités;
- Initiative communautaire Emploi (volet YOUTHSTART) et Programme national des ateliers-école du marché social de l'emploi pour la mise en place

d'actions de formation liées à l'agriculture et au développement rural en direction des personnes ayant des difficultés d'insertion sur le marché du travail dans les domaines indiqués au point 7.3.

h) L'élément déterminant des stratégies d'action des projets a certainement été l'utilisation d'une méthodologie de **dynamisation des activités économiques** comme fondement d'un développement durable des communautés concernées. A cet égard, comme on l'a vu, plusieurs activités économiques, traditionnelles et nouvelles, ainsi que diverses initiatives pour faire connaître, commercialiser et certifier les produits locaux ont reçu des aides et certaines actions de formation ont été organisées.

i) Pour concrétiser les choix méthodologiques indiqués, l'équipe des intervenants a dû adopter, dans la deuxième étape, une **composition interdisciplinaire**, avec un intervenant pour chacune des disciplines suivantes: sciences sociales, animation culturelle (à temps partiel) et gestion d'exploitation agricole.

Cependant, étant donné que le projet est articulé à d'autres interventions dans les mêmes *freguesias*, il a été possible de mobiliser d'autres moyens humains affectés à d'autres projets (et vice versa). De plus, la logique de sélection des intervenants n'est pas fondée sur l'analyse de leur curriculum vitæ, mais sur la présentation de «leur projet» pour la zone, ce qui rendait plus probable un engagement de leur part.

Les «ingrédients» méthodologiques mentionnés ont finalement convergé dans le choix stratégique central de toutes les interventions dans la Serra de Aboboreira: créer une logique permanente de **développement local** intégrant les différentes dimensions (sociales, économiques, culturelles, environnementales et politiques) du bien-être des communautés locales.

7.5. Principaux résultats

Plusieurs **aspects positifs** doivent être signalés. Dans le cadre de l'intervention auprès de la population âgée, lors de l'implantation du service d'aide à domicile, il a été nécessaire de mener quelques actions de sensibilisation, comme on l'a vu, pour montrer à la population les bénéfices que l'on pouvait retirer de ce service. Par la suite, cette initiative s'est révélée l'une des plus appréciées. La construction du Centre communautaire a également revêtu une grande importance pour les personnes âgées qui sont aujourd'hui nombreuses à y passer leurs après-midi à jouer aux cartes.

Pour ce qui est des actions destinées aux groupes d'âge les plus jeunes, la création du Centre d'aide à l'enfance a constitué une plus-value notable. Aujourd'hui, ce centre ne parvient plus à répondre à la demande, et la question se pose de la nécessité de le transférer dans un espace plus grand. Cependant, comme pour

l'initiative de l'aide à domicile, il a fallu également sensibiliser les mères et les familles à la dimension pédagogique de cet équipement en raison des connotations négatives qui lui étaient attribuées (simples «gardes» d'enfants). Cette initiative a aussi permis d'introduire de nouvelles habitudes alimentaires et d'hygiène dans les familles par le biais des enfants et d'un travail auprès de la cellule familiale.

Les retombées de la création des deux foires ont été également très positives: la Foire annuelle aux produits fumés contribue aujourd'hui au développement de la montagne en valorisant les produits locaux et en attirant chaque année vers la zone un nombre croissant de personnes; la Foire mensuelle au bétail a permis aux producteurs de prendre conscience du prix de leurs bêtes, en créant, comme il a été dit, une sorte de bourse des valeurs, qui leur permet d'échapper à l'exploitation à laquelle les maquignons les soumettaient jusque-là. Les deux foires continuent à se tenir après la fin du projet, la communauté ayant pris en main leur organisation.

Il faut rappeler aussi que deux maisons de tourisme rural ont été créées pour contribuer au développement de cette zone et qu'il va être procédé au lotissement précédemment décrit, dont on pense qu'il va attirer de nouveaux résidents dans la montagne en favorisant le retour de personnes et de familles dans leurs *freguesias* d'origine.

Le travail auprès des jeunes n'a pas encore donné les résultats souhaités parce que le manque d'initiatives économiques dans la montagne finit par faire partir cette classe d'âge, à la première occasion venue, à la recherche de meilleures conditions de vie. On ne peut donc pas considérer que l'action du projet ait réussi à fixer les jeunes dans la montagne, bien que l'absence d'une structure d'aide à l'emploi plus dynamique que celle du Centre pour l'emploi ait contribué à cet apparent «insuccès». Cependant, quelques jeunes ont participé au travail de l'association et, étant originaires de la montagne, ont grandement contribué au meilleur fonctionnement des autres activités du projet.

Au chapitre des **résultats moins positifs**, on doit signaler que la promotion d'une production plus systématique de produits de fumage pour la commercialisation n'a pas donné les résultats escomptés, activité qui, en raison de son potentiel qualitatif, pourrait constituer une occasion de créer un important marché local.

Comme résultat moins bon, il faut aussi mentionner les insuffisances au niveau des relations de partenariat, déjà notées, notamment en ce qui concerne les autorités locales qui se disputent parfois les interventions dans la communauté avec les associations, dans un souci de jouer le premier rôle auprès de la population au lieu de les appuyer et de développer des stratégies communes d'action. On a constaté, dans certains cas, une absence de coordination entre les différents services publics, ce qui a conduit à un chevauchement des activités et au gaspillage de moyens qui en découle.

Une culture lacunaire de participation de la part de la population peut expliquer certaines des limites de son implication dans le projet, malgré quelques résultats intéressants concernant la réappropriation par la communauté des foires

locales. Cependant, cela n'est valable que pour quelques groupes ou personnes, qui sont tentés de jouer les premiers rôles en toutes circonstances. A cet égard, il paraît fondamental de ne pas cesser d'investir dans des actions d'éducation à la citoyenneté.

Enfin, il faut également souligner l'importance qu'a revêtu la conduite du Projet de lutte contre la pauvreté pour l'ADESCO. En effet, l'association a démarré avec ce projet, qui a rendu possible la concrétisation de certaines initiatives, comme la construction du Centre communautaire, vecteur privilégié de la visibilité institutionnelle de l'action de l'association. Parallèlement, le Programme de lutte contre la pauvreté n'a pas seulement permis le financement d'une action; il a fonctionné comme «démarrateur» d'une série d'initiatives visant le développement de la Serra de Aboboreira.

Toutefois, l'absence d'évaluation systématique et formelle n'a pas permis une meilleure appropriation de ces résultats de la part de l'association et de la communauté.

7.6. Perspectives

Le projet d'Aboboreira s'est achevé en 1999, mais son intervention dans cet espace géographique s'est enracinée de telle manière qu'il est prévisible que ses fruits vont se multiplier avec la poursuite d'autres interventions. Les équipements construits lui assurent une continuité grâce aux accords passés avec le centre régional de la Sécurité sociale, organisme responsable des premières interventions sur ce territoire. Par ailleurs, un certain nombre de recettes tirées de ses propres activités peuvent contribuer à en assurer la viabilité, comme c'est notamment le cas du Centre communautaire.

Autres activités démarrées dans le cadre de cette intervention, les foires sont aujourd'hui gérées par la population.

A la suite des initiatives prises par les projets de la Serra da Aboboreira, on assiste, en ce moment, au début du lotissement précédemment décrit qui vise à attirer et à fixer des habitants dans les *freguesias* de la Serra. Ce souci, de la part du pouvoir local, d'enrayer la désertification de cette zone, constitue dès maintenant l'un des principaux résultats de ces projets. Il traduit, en effet, une plus grande sensibilité de ces institutions à cette question et entre dans la mise au point de nouvelles stratégies en faveur du développement local.

Cependant, de nouvelles initiatives continuent à voir le jour: toujours sous la direction de l'ADESCO, il est prévu que la coopérative créée dans le cadre du projet commence à rentabiliser par ses propres moyens l'activité de fumage, démontrant ainsi à la population les avantages économiques que l'on peut en retirer. Dans le cadre de cette nouvelle activité, l'idée a été lancée de la création d'un réseau de producteurs auquel la coopérative pourrait acheter les porcs pour la production de son fumoir.

Outre ces interventions dans la Serra da Aboboreira, l'ADESCO vient de suggérer le lancement d'une opération de plus grande envergure, concernant près de vingt *freguesias*, destinée essentiellement à financer un certain nombre d'études afin de susciter des initiatives innovantes dans ce milieu rural de montagne:

- a)** Premièrement, il est devenu opportun d'actualiser certaines des données de base sur la zone dans la mesure où l'information, qui repose sur les recensements de 1991, non seulement n'est plus d'actualité, mais ne reflète pas les effets de mesures comme le RMG ou d'autres projets concrétisés grâce aux fonds structurels communautaires ou à des programmes nationaux.
- b)** Deuxièmement, il est fondamental d'étudier les opportunités de création d'emplois et d'initiatives économiques en milieu rural de montagne pour des personnes non qualifiées: par exemple, au niveau de l'entretien des chemins, torrents et systèmes d'irrigation traditionnels, l'entretien du patrimoine naturel, ou encore de la formation aux métiers de l'environnement, entre autres possibles activités d'intérêt communautaire, sans oublier l'éventuelle rentabilisation de produits locaux, comme ceux de l'artisanat.
- c)** Enfin, les études prévues visent à repérer les besoins en formation dans l'agriculture et dans le milieu rural, dans des domaines traditionnels ou totalement nouveaux, qui leur sont complémentaires.

Chapitre 8 – Projet Education pour le développement de São Torcato

8.1. Origine et contexte géographique et social

Le présent projet concerne le nord-est rural de la commune de Guimarães, district de Braga, dans la région Nord du Portugal (et dans la zone d'influence du littoral). Bien que la commune de Guimarães se caractérise depuis longtemps par la présence de diverses industries, les *freguesias* concernées par le projet se trouvaient dans sa zone la plus rurale, où l'agriculture traditionnelle occupe historiquement une place importante.

Cependant, au cours des dernières décennies, ces *freguesias* ont vu se développer un processus significatif d'industrialisation avec l'apparition de plusieurs usines, principalement dans les secteurs du textile, de la confection et de la chaussure. Il s'agit d'industries fondées sur l'utilisation intensive d'une main-d'œuvre bon marché et non qualifiée (jeunes et femmes, essentiellement), produisant habituellement pour l'exportation, très souvent dépendantes de grandes entreprises transnationales ou d'exportateurs.

C'est ainsi que la situation dans cette zone de la commune s'est substantiellement transformée, la condition d'ouvrier de fabrique étant devenue la modalité d'insertion professionnelle la plus répandue chez ses habitants. Cependant, la petite agriculture de subsistance n'en a pas disparu pour autant et reste (tout comme le petit commerce) une source fondamentale de revenu, complémentaire de l'activité professionnelle principale, en raison des bas salaires pratiqués.

Il s'agit d'une situation caractéristique de cette région du pays, fondée sur des facteurs socioculturels très enracinés. On peut citer, entre autres, le poids important de la petite propriété agricole (*minifundium*), la tradition de production et d'organisation familiales, un habitat et une industrialisation dispersés laissant subsister de petites parcelles et des terres agricoles (ce qu'il est convenu d'appeler une urbanisation et une industrialisation diffuses).

Ce cadre socioculturel de pluriactivité est évidemment très favorable au type d'industries citées car il permet aux employeurs de payer des bas salaires et de disposer d'une main-d'œuvre abondante et peu revendicative. C'est pourquoi, il n'y a rien d'étonnant à ce que cette région soit, depuis longtemps, l'une des plus en vue pour la délocalisation ou la relocalisation des entreprises industrielles transnationales et nationales qui opèrent dans ces secteurs pour l'exportation à la recherche de facteurs de compétitivité tels qu'une main-d'œuvre bon marché et des coûts de production réduits (y compris les coûts indirects, sociaux et environnementaux).

En raison des caractéristiques socioculturelles indiquées, on note également des taux d'échec scolaire et d'abandon précoce supérieurs à la moyenne nationale chez les enfants et les jeunes. En effet, par nécessité, les familles ont une forte tendance à rendre rapidement «rentable» la force de travail des enfants, des adolescents et des jeunes. Un dicton populaire affirme même: «*O trabalho da criança é pouco, mas quem não o aproveita é louco*» [«Travail d'enfant est peu, mais fou qui n'en profite »].

Ce besoin et cette tradition culturelle, joints à l'absence d'alternatives d'apprentissage de compétences scolaires et/ou professionnelles plus attrayantes que celles proposées par le système d'enseignement classique, poussaient, par conséquent, à une insertion très précoce (travail des enfants) et précaire sur le marché du travail, y compris à domicile. Cette activité entraine dans un réseau complexe de sous-traitance et dans des structures économiques diverses, pour beaucoup souterraines.

Un tel contexte de vulnérabilité sociale a amplifié les effets des processus de restructuration industrielle qui se produisirent dans cette zone, particulièrement dans les années 1980. Il s'agissait là de la conséquence de l'ouverture des marchés et de la mondialisation des échanges qui provoquaient la concurrence de pays disposant d'une main-d'œuvre meilleur marché (comme ceux du Sud-Est asiatique). Malgré les compensations que fournissait l'agriculture de subsistance et les petits commerces locaux (ne procurant, habituellement, que de faibles revenus), cette situation va provoquer différents problèmes sociaux comme l'augmentation significative du nombre des chômeurs de longue durée et des situations de précarité sur le marché de l'emploi dans une population déjà fragilisée par la situation décrite plus haut.

Dans le même temps, on note une absence ou une insuffisance de réponses sociales à ces problèmes ou à des problèmes similaires, soit au niveau des équipements et services, particulièrement de l'aide à l'enfance, aux familles et aux personnes du troisième âge, soit au niveau de la formation professionnelle et de la création d'emplois alternatifs. Par ailleurs, pour compléter ce tableau, on assiste à une dégradation croissante de l'environnement, due à une absence totale de préoccupations dans ce domaine de la part des entrepreneurs locaux (dans le textile ou la chaussure, secteurs hautement polluants, notamment pour les cours d'eau) et aggravée par l'absence de législation efficace.

Face à une telle situation, où les cas de pauvreté et d'exclusion sociale sont chaque jour plus nombreux et graves, les agents locaux de l'action sociale (dépendants du Centre régional de la Sécurité sociale de Braga) et l'exécutif municipal de Guimarães décidèrent de présenter une candidature au PNLCP – région Nord, d'où allait naître le Projet d'éducation pour le développement, qui démarra en 1988. Au départ, il concernait trois *freguesias* (Gominhães, Gonça et São Torcato) dans la partie nord-est de la commune de Guimarães, puis, à partir de 1991, il s'étendit à 16 *freguesias*. Il fut prolongé jusqu'en 1999. On le désigne parfois sous le nom de Projet de São Torcato parce que de nombreuses activités ont été menées à partir de cette *freguesia*.

L'objectif principal du projet a été de tenter de résoudre les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale posés dans les *freguesias* concernées, en faisant le

choix de partir du domaine de l'éducation, ainsi que le laisse entendre son propre intitulé; et ce, parce que l'on a considéré que l'analphabétisme, l'abandon scolaire précoce, l'échec scolaire et les faibles niveaux de qualification, déjà évoqués, étaient à l'origine de nombreuses autres difficultés.

8.2. Objectifs et principes de l'action

Les objectifs et les principes directeurs de l'action du Projet d'éducation pour le développement ont évolué progressivement tout au long des onze années de son déroulement (1988-1999). Ainsi, l'objectif immédiat le plus urgent, qui était l'interruption du processus d'appauvrissement et d'exclusion sociale d'un certain nombre de familles, va inclure la prévention de ce type de situations. Ensuite, il se transformera progressivement en projet d'**aide à un développement intégré, participatif et autosuffisant d'intérêt local, l'éducation** étant considérée comme le vecteur stratégique de l'ensemble du processus. On peut donc dire que, globalement, les **objectifs essentiels** du projet sont axés sur:

- a) la contribution au développement local des *freguesias* concernées en tant que meilleure méthode pour faire diminuer et prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en mettant en valeur les ressources endogènes;
- b) le renforcement des compétences en matière de relations et d'éducation de leurs habitants entendus comme sujets de leur propre émancipation et progression, en reconnaissant l'importance de l'information et de la mise à disposition de moyens formatifs et éducatifs.

Les **principes d'action** suivants, liés aux choix méthodologiques correspondants, découlent de ces objectifs, selon la terminologie adoptée par le projet et explicitée au point 8.4.:

- **principe d'endogénéité** pour tenter de développer les capacités de diagnostic des besoins, de choix et d'élaboration de solutions ainsi que d'organisation et de direction des activités;
- **principe de promotion du développement intégré** articulant en permanence les dimensions culturelles, économiques et sociales de la vie en société;
- **principe d'interdisciplinarité organique et méthodologique** privilégiant la mise en place de partenariats entre institutions, services publics, associations et organisations non gouvernementales ainsi que l'utilisation de l'apport méthodologique de savoirs disciplinaires de provenances diverses;
- **principe d'articulation multiple** pour conjuguer l'apport des différents projets, initiatives et programmes en multipliant leur impact et leurs effets;
- **principe de recherche participante** pour soumettre la réalisation des différentes initiatives à un processus continu de contrôle et d'évaluation formative.

8.3. Etapes et actions principales

Le Projet Education pour le développement est passé par trois grandes phases, que l'on peut situer chronologiquement de la manière suivante: 1988-1991, 1991-1993 et 1994-1999. La **première** a correspondu à une période d'apprentissage de ces processus, dans la mesure où il s'agissait, d'une certaine manière, d'une expérience pionnière dans la lutte contre la pauvreté. Et ce, non seulement parce qu'elle a été l'un des premiers projets menés dans ce domaine, mais parce qu'elle a été menée conjointement par deux organismes publics – le Centre régional de la Sécurité sociale (administration publique centrale) et l'exécutif municipal de Guimarães (administration publique locale). Elle a été également remarquable par la manière dont la population et les services se sont impliqués dans un processus de développement local intégré et durable. Elle s'est caractérisée principalement par la mise en place de deux stratégies dans deux directions différentes:

- réalisation d'**activités d'aide à l'enfance** pour répondre aux besoins ressentis dans le domaine des équipements et des services;
- **sensibilisation des organisations et des organismes publics et privés** pour qu'ils contribuent, par leurs actions, à la poursuite des mêmes objectifs, à savoir l'amélioration des conditions de vie de la population.

La **deuxième phase** se déroule entre 1991 et 1993, sous l'impulsion d'un partenariat entre les deux institutions mentionnées, le cadre territorial de leur intervention ayant été élargi, comme on l'a vu, à 16 *freguesias* de la commune: Abação, Arosa, Atães, Calvos, Castelões, Cerzedo, Gémeos, Gominhães, Gonça, Mesão, Pencilo, Rendufe, São Lourenço, São Torcato, Selho et Vila Nova de Infantas. Désormais, les activités menées s'adressent également aux **jeunes et aux personnes âgées** (aide à domicile) pour lesquels les équipements et les services étaient inexistantes ou insuffisants.

Durant cette phase, davantage d'initiatives de type ludique et culturel sont mises sur pied pour les enfants et les jeunes dans le but de réduire les taux d'échec et d'abandon scolaires et d'accroître leurs compétences dans divers domaines (culturels, artistiques, technologiques, etc.). On assista également à la **consolidation des partenariats** déjà mis en place, ce qui renforçait le caractère intégré de l'intervention. Cette phase vit également la création, en 1994, d'une institution de solidarité sociale, l'Association pour le développement des communautés locales, qui devint l'organisme promoteur du projet au cours de sa dernière phase (1994-1999), le libérant ainsi du poids institutionnel initial.

Au cours de la **troisième phase**, le projet consolida son implantation locale, grâce à la création de l'association citée, et élargit la sphère de son intervention en y intégrant l'**aide aux familles et la dynamisation d'activités économiques**, sans cesser de mener et de renforcer les actions initiales dans les domaines de la formation, de

l'éducation, de l'information et de la culture (en direction des enfants, des jeunes et des adultes) ainsi que de l'action sociale (en direction des personnes âgées).

Les principales actions menées au cours de ces trois phases peuvent être réparties selon quatre champs (enfants et jeunes; aide aux familles; personnes âgées; économie locale), l'accent mis sur chacun d'entre eux se déplaçant, comme on l'a vu, en fonction des différentes étapes. Toutes ces actions, conduites tout au long de la période considérée, restent, évidemment en rapport avec le choix stratégique du projet, à savoir l'intervention dans les domaines de l'éducation et du travail avec les enfants et les jeunes.

a) Dans le domaine de l'éducation et du travail avec les enfants et les jeunes (depuis le début):

- développement d'actions d'éducation permanente extrascolaire, comprenant des cours d'alphabétisation pour les jeunes et les adultes, combinés à des actions de formation de préqualification et de qualification professionnelles dans des domaines très divers: broderie régionale de Guimarães, stylisme, réglage de machines à couper et à coudre, confection et préparation d'aliments, réglage de machines à fabriquer les chaussures, mécanique automobile, électricité, informatique, multimédia, bâtiment, puériculture, éducation à la santé, etc.;
- création d'une bibliothèque de périodiques et d'une médiathèque pédagogique pour la mise à disposition de matériel informatif (livres, journaux et revues) et didactique (sur CD-ROM), ainsi que d'équipement audiovisuel et informatique pour l'aide aux actions d'éducation, ce local servant également à l'organisation de débats, d'expositions et d'actions de formation;
- construction d'un centre de ressources pour assister et informer les institutions et les agents menant des activités dans le domaine du projet ou en rapport avec celles-ci (entre autres, écoles, jardins d'enfants, exécutif des *freguesias* et associations); ce centre sert également d'espace pour le fonctionnement d'ateliers d'expression ludique et culturelle (dramatique, plastique, musicale, etc.);
- création d'un centre d'animation, dans l'une des *freguesias*, pour enfants et jeunes, destiné aux activités de temps libre, avec bibliothèque, vidéo, cinéma, ordinateurs, histoires et contes, expositions, expression plastique, etc.;
- mise sur pied d'un projet d'animation ludique et culturelle (Projet Ludonima), particulièrement destiné aux enfants les plus démunis des zones rurales des autres *freguesias*, pour leur donner accès aux activités suivantes: expression plastique (dessin, peinture et modelage); expression dramatique (jeux d'exploration du corps, de la voix, de l'espace, des objets et du langage verbal et gestuel); expression musicale (voix et instrument); voyages, visites d'étude et colonies de vacances;

- réalisation de Journées de la jeunesse et du théâtre avec représentations théâtrales, épreuves sportives, prestations musicales, randonnées à pied et à bicyclette, sports extrêmes, expositions, débats et tables rondes, ateliers d'arts plastiques, édition de livres, etc., pour présenter et échanger savoirs et expériences;
- création d'un centre d'accueil pour enfants et jeunes dépourvus d'un environnement familial sain.

b) Dans le domaine de l'aide aux familles (depuis le début, mais plus particulièrement dans la troisième phase):

- création d'un bureau de suivi et d'aide aux familles pour repérer et suivre les familles et les enfants en danger d'exclusion sociale, comprenant deux domaines d'intervention: scolaire et psychosocial.

c) Dans le domaine de l'aide aux personnes âgées (à partir de la deuxième phase):

- création d'un service d'aide à domicile dans plusieurs freguesias.

d) Dans le domaine de la dynamisation de l'économie locale (à partir de la troisième phase):

- à partir de 1994, organisation d'une foire annuelle, la Feira da Terra [Foire locale], pour exposer, promouvoir et vendre les produits locaux, principalement agricoles et artisanaux.

8.4. Les choix méthodologiques et leur application

Etant donné les caractéristiques et les objectifs cités du Projet Education pour le développement, différents types de méthodologies d'action ont été adoptées tout au long de son déroulement, très souvent de manière combinée, **pour appliquer les principes d'action mentionnés au point 8.2**. Les principes qui ont le plus fortement marqué l'action et ses résultats sont les suivants:

a) Tout d'abord, il faut noter que l'**éducation** a été, comme on l'a dit, le vecteur stratégique des interventions du projet parce que l'on considère que la solution aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale repose fondamentalement sur l'émancipation et la progression des exclus eux-mêmes; cela passe par l'approfondissement de leur prise de conscience et de leurs compétences, c'est-à-dire, de leur «pouvoir» en tant que citoyens, au sens le plus large du terme (*empowerment*). A cet égard, avec Paulo Freire comme référence (et sa «pédagogie de l'opprimé»), l'**éducation des adultes** a été l'une des méthodologies utilisées pour la promotion de la population et son développement (local). Ce qui explique que plusieurs des actions menées aient pris cette logique pour axe (voir point 8.3.).

b) Il s'ensuit une utilisation de méthodologies inhérentes au principe stratégique déjà indiqué d'**endogénéité**, c'est-à-dire d'incitation à trouver des réponses autonomes fondées sur un diagnostic propre dans la communauté elle-même. Cette priorité accordée à des dynamiques endogènes présuppose d'accorder plus d'importance aux logiques associatives et de type communautaire, dans une perspective de **développement local**.

On a, par conséquent, privilégié des méthodologies stimulant la **participation** et utilisant des modes de consultation directe de la population pour que celle-ci exprime ses besoins et ses aspirations, ce qui implique une grande **proximité** et «complicité» (y compris affective) entre les intervenants et la communauté, ainsi que son implication dans la conduite des activités. L'organisation et l'évaluation des initiatives ont toujours été discutées avec les intéressés en maintenant une relation continue et informelle avec les personnes résidant dans les *freguesias* ainsi qu'avec celles qui participaient aux différentes activités organisées dans le cadre du projet. Souvent, cependant, cette participation n'est rien d'autre qu'une réponse positive aux propositions des intervenants et ne signifie pas qu'il existe une capacité propre à proposer et concrétiser des solutions, en raison, notamment, de l'absence d'habitudes d'implication active dans ces communautés.

c) On s'est également efforcé d'appliquer des méthodologies de **développement intégré** alliant:

- activités appartenant à différents domaines (éducation, culture, loisirs, action sociale et économie), ainsi qu'il ressort de la liste des actions réalisées, bien que les activités éducatives et formatives aient pesé d'un poids stratégique très important;
- groupes d'âge différents (des enfants aux personnes âgées, en passant par les jeunes et les adultes) avec un net accent mis sur les plus jeunes;
- moyens et approches différents d'institutions et d'organisations de base ou d'intervention locale (voir paragraphe suivant);
- savoirs et compétences issus de différents champs disciplinaires, ainsi qu'il ressort du descriptif des activités menées en direction des enfants et des jeunes (voir paragraphe suivant);
- proximité et convivialité (plus informelles), d'une part, et compétence et professionnalisme (plus formels), d'autre part, dans les rapports entre intervenants et populations, comme on l'a indiqué.

Les résultats ne correspondront pas toujours à ces intentions, mais il est important de tenir compte du fait que ces (nouvelles) méthodologies se sont heurtées à de fortes résistances culturelles, professionnelles et institutionnelles, depuis longtemps enracinées, et qu'il leur faudra beaucoup de temps pour porter leurs fruits.

d) Le **travail en partenariat** a constitué le principal pilier du principe d'**interdisciplinarité organique et méthodologique** dans la mesure où la mobilisation des différentes institutions, organisations et services pour articuler activités et moyens a constitué l'un des choix les plus préconisés et les plus suivis depuis le début (voir point 8.3.). A son tour, la stratégie de développement intégré a en grande partie reposé sur ce pilier, comme on l'a déjà vu.

Etant donné la nature du projet, trois partenaires ont été les plus impliqués dans ces actions depuis le début: le Centre régional de la Sécurité sociale, l'exécutif municipal de Guimarães et la Direction régionale de l'Éducation du Nord. A partir de 1994, l'Association pour le développement des communautés locales est devenue l'organisme promoteur et, par conséquent, l'un de leurs principaux partenaires. Cependant, les institutions impliquées dans l'action furent beaucoup plus nombreuses. On peut notamment citer: les exécutifs de *freguesias*; les écoles locales; les services publics locaux et régionaux pour la jeunesse, pour l'agriculture, pour l'emploi, pour la formation professionnelle, pour la santé et pour la protection des mineurs; des associations locales diverses, intervenant notamment dans les domaines social, des loisirs et de la culture; des radios locales et d'autres moyens locaux de communication sociale; de petites et moyennes entreprises de la commune; des instituts universitaires.

Les différentes actions, ainsi que leurs prolongements (voir point 8.6.), ne furent possibles que grâce à l'existence d'un vaste réseau d'aides de différente nature, bien que nombre de celles-ci n'aient été qu'épisodiques. Cependant, il s'est agi d'une expérience d'articulation, qui a créé de nouvelles habitudes d'action commune se traduisant, par exemple, par la reconnaissance du Centre de ressources comme une structure d'intérêt général et utilisable par tous. Le principe d'action cité plus haut a impliqué également une articulation, au niveau méthodologique, des savoirs et des compétences venant de différents champs disciplinaires mis à disposition par les différents partenaires pour mener les activités, comme indiqué dans la description du point 8.3.

e) L'application de la méthodologie, correspondant à ce que l'on a appelé le principe stratégique d'**articulation multiple**, a été importante pour la mobilisation de moyens et pour la réalisation des actions; elle venait compléter le cadre fourni par le PNLCP non seulement grâce aux aides (financières, techniques ou de services, en moyens humains, en matériel informatique ou en connaissances) des différentes institutions mentionnées, mais aussi grâce à celles provenant de programmes et d'initiatives nationales ou de l'UE, qui venaient recouper et articuler les différentes activités. Parmi ces derniers, on peut citer:

- **programmes nationaux:** pour les activités avec les enfants (programme *Ser Criança* [Etre enfant]), pour les actions de formation professionnelle (Programme spécial de formation professionnelle), pour la consolidation du Centre de ressources (aide en matière de ressources éducatives et formatives) et pour les groupes les plus exclus (programme du RMG);

- **programmes cofinancés par l'UE:** groupes sociaux défavorisés (programme INTEGRAR) et actions de formation professionnelle pour des personnes de faible niveau de scolarité (Initiative communautaire emploi ADAPT).

ƒ) Enfin, le choix d'une méthodologie de **recherche-action participante** tout au long du déroulement du projet fut toujours clairement affirmé et concrétisé. Il était fondé essentiellement sur:

- des processus continus d'auto-évaluation et de contrôle des actions de la part des équipes d'intervenants;
- la participation de la population à ces processus, de manière informelle ou par le biais de réunions;
- des partenariats instaurés avec l'Institut d'études de l'enfant [*Instituto de Estudos da Criança*], de l'université de la région, et avec un institut universitaire de Porto, avec pour objectif de promouvoir des projets de recherche et d'évaluation concernant les activités menées dans le cadre du projet, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'enfance en général et de la formation professionnelle;
- l'utilisation de tous ces éléments pour la formation des intervenants et pour la réalisation de réajustements éventuels en matière d'orientation et de réalisation des activités du projet.

Avec ces composantes de recherche et de formation, ainsi qu'avec la collaboration de tous les participants concernés (intervenants, partenaires et population), l'évaluation a été considérée comme un élément décisif pour la conception, la **planification** et l'amendement des actions ainsi que pour une meilleure adaptation aux besoins et aspirations de la communauté.

8.5. Principaux résultats

L'un des principaux résultats intermédiaires du Projet Education pour le développement fut la formation, en 1994, de l'Association pour le développement des communautés locales, qui créait les conditions de l'autonomie des dynamiques locales. Il devenait ainsi possible de prolonger dans le temps et de diversifier les actions menées en direction des personnes et des groupes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que d'augmenter le nombre de *freguesias* concernées; tout cela se traduisit par une diminution de l'incidence de ces processus de discrimination sociale. Par ailleurs, le projet a conféré à l'association visibilité, crédibilité et légitimité auprès des populations locales et des partenaires, ce qui lui a ouvert des horizons nouveaux pour de futures interventions.

Les expériences de partenariat et d'articulation entre institutions publiques et privées de caractère national, régional ou local, dans des domaines très divers,

ont également constitué d'importants acquis du projet, reconnus par l'ensemble des personnes concernées. Des possibilités d'action commune pour l'avenir ont ainsi été ouvertes non seulement sur le territoire dont il est question mais aussi, par «contamination», dans d'autres zones, notamment en ce qui concerne:

- l'étroite collaboration entre institutions et services publics les plus impliqués dans ce projet, dans les domaines de l'action sociale, de la santé, de l'éducation, de la jeunesse, de l'emploi et du pouvoir local;
- la mobilisation d'acteurs locaux, qui pourraient contribuer, par leurs interventions, individuelles ou institutionnelles, à l'amélioration des conditions de vie des populations, en devenant des acteurs importants du développement local: présidents des exécutifs de *freguesias*, curés de paroisses, professeurs, responsables d'associations, entrepreneurs, etc.;
- la collaboration d'instituts universitaires qui fourniraient des connaissances (recherche) sur les réalités sociales concrètes (action) rendues plus efficaces pour trouver des solutions au développement des communautés locales.

Les institutions concernées ont également réalisé une évaluation positive des réponses en termes d'équipements et de services destinés aux personnes du troisième âge et de l'établissement d'un accord de coopération pour la prestation de service d'aide à domicile.

Mais, sans aucun doute, la grande réussite du projet a été de promouvoir efficacement l'accès des populations défavorisées aux ressources d'éducation et de formation, qui ont permis un renforcement de leurs compétences et qualifications et, partant, de leur pouvoir d'intervention et de leur autonomie en tant que citoyens.

Ces **résultats positifs** ne signifient cependant pas qu'il n'y ait eu que de bonnes pratiques. En effet, ces pratiques revêtent toujours un caractère provisoire et incomplet dans la mesure où les processus d'éducation et de formation n'ont jamais de fin.

De plus, l'autonomie des populations et l'implication des différents partenaires ne se réalisent pas facilement. Ces processus exigent un délai beaucoup plus long que la durée d'un projet car ils connaissent des avancées et des reculs, des victoires et des défaites. Cependant, comme on l'a signalé, il existe d'ores et déjà des résultats tangibles.

8.6. Perspectives

Les interventions pour le développement de la zone ne cessent pas avec l'achèvement du projet de lutte contre la pauvreté. En effet, l'Association, promoteur du projet dans la dernière phase, s'est efforcée de poursuivre la quasi-totalité des actions menées pendant les onze années du déroulement de celui-ci. Pour ce faire, les relations de partenariat et les aides mobilisées au cours de son exécution furent fondamentales dans la mesure où les organisations locales et/ou les services publics ont assumé ensemble la responsabilité de leur continuité. En voici quelques exemples:

- poursuite des actions éducatives et formatives dans le cadre de l'éducation permanente grâce à la collaboration entre l'Association et les services locaux respectifs du Ministère de l'éducation;
- utilisation du département des périodiques de la bibliothèque, de la médiathèque et du Centre d'animation de l'une des *freguesias* comme centre pour les jeunes avec l'aide du Centre régional de la Sécurité sociale;
- intégration du Centre de ressources dans le Réseau national des centres de ressources pour la connaissance;
- poursuite des activités de jeu et d'animation en milieu rural en tant qu'activités de loisirs avec l'aide du Centre régional de la Sécurité sociale, ainsi que l'aide à domicile pour les personnes âgées;
- poursuite de l'organisation des Journées «Jeunesse et théâtre» par l'Association;
- prise en main, par la Sécurité sociale, du Centre d'accueil pour enfants et jeunes de familles à risque faisant désormais fonction de minifoyer;
- organisation de la *Feira da Terra* [Foire locale] par l'Association avec l'aide de la Zone de tourisme de Guimarães.

Ainsi, grâce à l'implication de la population, il a été possible de maintenir la dynamique de développement créée par le projet.

Chapitre 9 – Projet de Quinta do Mocho

Développer, accueillir et rebâtir

9.1. *Origine et contexte géographique et social*

La zone appelée Quinta do Mocho était un ensemble de 12 immeubles inachevés, de plusieurs étages, situés dans la localité de Sacavém, sur la commune de Loures, au nord de la ville de Lisbonne et dans son aire métropolitaine. Il s'agissait, pour la plupart, d'immeubles de plus de 10 étages en chantier dans une zone de l'ancienne Quinta do Mocho. L'entreprise qui les construisait avait été contrainte d'interrompre les travaux, après la Révolution du 25 avril 1974 au Portugal, en raison de problèmes financiers.

Au cours de cette période postrévolutionnaire, les occupations de maisons vides par des personnes et des familles ayant des difficultés de logement, et qui vivaient jusque-là dans des baraquements, étaient très fréquentes, surtout dans les quartiers de la périphérie de Lisbonne. Parallèlement, particulièrement en 1975 et 1976, mais aussi plus tard, à la suite des indépendances conquises après 1974, on assiste à un retour au Portugal de nombreuses familles résidant jusque-là dans les anciennes colonies portugaises d'Afrique (voir point 2.1.).

Après les indépendances, le manque d'emplois sévit dans les nouveaux pays (surtout, à l'époque, au Cap-Vert et à Sao Tomé-et-Principe), l'insécurité s'installe dans un certain nombre d'entre eux (notamment en Angola avec le déclenchement de la guerre entre les différents mouvements de libération). A cela s'ajoutent, à partir des années 1960, la tradition de faire appel à des travailleurs cap-verdiens au Portugal et le mythe de l'émigration vers l'Europe. Pour toutes ces raisons, le flux des immigrants originaires des pays africains de langue officielle portugaise (connus sous l'acronyme PALOP) augmente de manière spectaculaire au Portugal dans la seconde moitié des années 1970 et dans les années 1980.

Résultat: de nombreux immigrants africains, seuls ou avec leurs familles, rencontrèrent des difficultés pour se loger. Ce qui les conduisit à occuper des logements vides, quelles que soient les conditions de leur habitabilité, ou bien à s'entasser dans des logements existants, ou encore à construire illégalement des baraques sur des terrains «disponibles» autour de Lisbonne.

Comme ils venaient, pour la plupart, travailler dans le bâtiment, ils se chargeaient eux-mêmes de la construction ou de petits aménagements dans les maisons, à la fin de la journée de travail ou les fins de semaine.

C'est ce qui se passa à Quinta do Mocho, où vinrent aussi s'installer des migrants de l'intérieur du Portugal. Entre la fin des années 1970 et le début des

années 1980, ces immeubles furent occupés illégalement par des populations venant, dans leur grande majorité, d'Angola, du Cap-Vert, de Guinée-Bissau et de Sao Tomé-et-Principe. Et ce, bien qu'ils soient restés dans leur quasi-totalité à l'état de structure de brique et de ciment, sans finition, sans installation sanitaire, sans protection aux balcons et dans les escaliers, avec des cages d'ascenseurs encore ouvertes, sans hygiène de base (égouts à ciel ouvert), sans électricité et sans eau, sans asphaltage des rues, etc.

Dans les années 1990, près de 680 agrégats familiaux résidaient dans le «quartier», ce qui représente entre 3500 et 4000 personnes. Les conditions d'habitabilité et de sécurité étaient quasi inexistantes, malgré quelques améliorations introduites illégalement par les occupants eux-mêmes, et tolérées, sinon encouragées et acceptées, par les autorités. Au début, en particulier, les poubelles et autres déchets étaient fréquemment jetés par les fenêtres (par manque de bacs et de salles de bains), particulièrement depuis les étages les plus élevés. Les chutes étaient également courantes (depuis les balcons ou dans les cages d'ascenseur), certaines mortelles (notamment pour des enfants), ainsi que les accidents liés aux raccordements clandestins au réseau électrique.

Située dans une zone suburbaine servant, en grande partie, de «dortoir» à la ville de Lisbonne, Quinta do Mocho contrastait brutalement avec les quartiers voisins qui, malgré leur aspect de banlieue, présentaient des conditions d'habitabilité considérées comme normales. Des conflits survenaient souvent opposant les habitants et les occupants du «quartier».

Quinta do Mocho s'est ainsi transformé en une véritable tache de pauvreté urbaine, aux contours très préoccupants. Outre les problèmes d'habitat et d'environnement déjà décrits, les situations de pauvreté, d'exclusion sociale et de risques de marginalité sociale prenaient d'autres formes, de nature socio-économique et culturelle:

- bas niveaux de scolarisation et de qualification professionnelle, se traduisant, chez les adultes, par la précarité de l'emploi et le manque de qualification ainsi que par des situations fréquentes de chômage, impliquant de faibles revenus;
- absence d'accès, pour de nombreuses personnes, aux droits sociaux de base, comme la Sécurité sociale en raison de leur situation irrégulière (résidence et/ou travail);
- présence d'une importante économie souterraine liée à la drogue et à la prostitution;
- existence de graves problèmes sociaux, liés aux situations indiquées ci-dessus et aussi, dans certains cas, à l'alcoolisme et à des maladies infectieuses et contagieuses;
- taux élevés d'échecs et d'abandon scolaire, en partie dus aux difficultés de maîtrise de la langue portugaise;

- situations fréquentes d'enfants en danger, abandonnés dans la rue, souvent laissés enfermés ou sous la surveillance de personnes les gardant illégalement (voisines) et ne disposant pas des conditions de logement, économiques et sociales adéquates;
- existence de tensions et conflits interethniques entre différents groupes de résidents.

A la fin des années 1980, début des années 1990, le quartier représentait un très grave problème social et d'habitabilité qui paraissait insoluble. Cette situation constituait comme le symbole de l'inertie paralysante de la bureaucratie, du légalisme formel, de l'incapacité de dialoguer et de la difficulté à délimiter la frontière des compétences entre pouvoir central et pouvoir local. Durant plus d'une décennie, ces populations furent pratiquement livrées à elles-mêmes. Avec des exceptions:

- les agents de l'action sociale du service local de Sacavém du Centre régional de Sécurité sociale de Lisbonne qui se déplaçaient dans le quartier pour réaliser un travail social et le suivi des situations les plus difficiles, bien que sporadiquement;
- les agents des services locaux de santé (Centre de santé) qui, de manière plus régulière, tentaient de suivre dans le quartier les problèmes de santé publique les plus graves, pratiquant des vaccinations et des consultations généralistes grâce à une antenne mobile.

Par ailleurs, l'exécutif municipal de Loures avait également déjà pris contact avec cette réalité et manifesté sa volonté d'intervenir. Pour ce faire, il avait commandé à un groupe de sociologues la réalisation d'une étude de caractérisation du quartier comportant un diagnostic. Mais, dans l'ensemble, il s'agissait d'une présence et d'actions sporadiques et isolées, qui ne permettaient pas d'intervention de fond, systématique, émanant du quartier lui-même et de ses habitants. Agents et actions venaient du dehors (de l'extérieur vers l'intérieur) et il existait même beaucoup de réticences et d'hésitations à exercer une présence plus assidue, étant donné la réputation de dangerosité du quartier.

Cependant, la sensibilisation et la compréhension du phénomène permises par ces premiers contacts ainsi que la dénonciation par les moyens de communication de ce «scandale social» vont créer les conditions de la mise sur pied de projets d'intervention plus systématique, cohérente et prolongée. Le premier pas a été fait avec la candidature adressée au Programme de lutte contre la pauvreté (région Sud) par une institution privée sans but lucratif – la *Fundação Habitação e Sociedade* [Fondation logement et société] – qui avait commencé une action dans ce quartier. Ce qui donna naissance, en 1996, au premier projet de lutte contre la pauvreté à Quinta do Mocho, intitulé «Opération intégrée de développement local et de logement», qui devait se terminer en 1999.

Pendant ce temps, devant la nature et la gravité des conditions sociales et d'habitabilité dans ces quartiers, une commission interministérielle fut constituée pour apporter les solutions structurelles que ne pouvait fournir le PNLCP. A la suite de ses travaux, les conditions ont été créées pour le relogement des populations du quartier et il a été décidé de poursuivre une intervention sociale intégrée pour faire face aux problèmes posés.

Pour ce faire, une nouvelle candidature fut adressée au PNLCP d'où sortit, en 1999, le second projet de lutte contre la pauvreté à Quinta do Mocho. L'organisme promoteur de ce projet intitulé «*Desenvolver, Acolher e Recriar*» (DAR) [«Développer, accueillir et rebâtir»], dont le terme est fixé à 2001, est une institution religieuse de type social – l'*Associação Vida Cristã Filadélfia* [Association Vie chrétienne Philadelphie].

9.2. Objectifs et principes de l'action

La **finalité principale** des interventions menées durant les cinq dernières années dans le quartier de Quinta do Mocho, dans le cadre du Programme national de lutte contre la pauvreté et, aussi, de la Commission interministérielle a été d'**améliorer la qualité de vie de la population et de la préparer au relogement**. Au cours du premier projet, on s'est surtout efforcé:

- d'approfondir le diagnostic dans le quartier;
- de gagner la confiance des populations;
- d'assurer une présence et une action plus suivie de l'équipe des intervenants dans le quartier.

Par la suite, avec le second projet, les **objectifs, définis par la Commission interministérielle**, et repris par l'organisme promoteur, ont été les suivants:

- a) développer un processus de partenariat/participation entre organismes, intervenants et population en adaptant le projet à ses caractéristiques et ses besoins (à la fois comme objectif en soi et comme stratégie de soutien aux autres objectifs);
- b) créer les conditions favorables à l'insertion sociale et professionnelle des personnes et des familles vulnérables, notamment grâce à la promotion de leurs compétences et à la construction d'un centre communautaire, où l'on puisse développer diverses formes du lien communautaire, social et culturel, et trouver des solutions pour leur permettre d'exercer leurs droits élémentaires de citoyens;
- c) préparer les habitants à leur relogement (à terminer en 2001).

Par ailleurs, les enfants ont été considérés comme la cible privilégiée des interventions, non seulement en raison des problèmes spécifiques qui se posaient à eux, et qu'il fallait résoudre de manière urgente pour faire cesser et prévenir les

situations de risque, mais aussi, parce que, par leur intermédiaire et celui de la crèche créée entre-temps, on pouvait toucher le reste de la famille.

Les **principes d'action** qui ont servi de cadre pour les objectifs cités et déterminé les méthodologies adoptées ont été définis de la manière suivante:

- travail en partenariat [*parceria*];
- implication de la population et mobilisation de ses potentialités pour mener les différentes activités;
- planification souple, impliquant des réajustements au cours des actions, chaque fois qu'il est nécessaire.

Pour aider à la concrétisation des objectifs et des principes d'action indiqués, les axes suivants d'intervention furent définis dans le cadre du projet:

- réalisation d'un diagnostic et diffusion de ses résultats avec la participation de certains partenaires;
- résolution des problèmes les plus urgents;
- création d'équipements et de services;
- organisation d'activités d'insertion sociale et d'aide aux familles;
- promotion des compétences des habitants;
- animation socio-éducative, culturelle et récréative;
- préparation du relogement, à moyen terme (trois ans, en principe).

9.3. *Etapes et actions principales*

Les projets de lutte contre la pauvreté à Quinta do Mocho, ont connu une étape préliminaire, deux étapes au cours du premier projet et une troisième étape correspondant au deuxième projet.

a) Au cours de l'étape préliminaire (avant 1996), on commença à prendre conscience de la gravité des situations dans le quartier et des impasses (politiques et techniques) auxquelles on était parvenu. Cela se fit surtout, comme on l'a dit, grâce à une présence et à des contacts, sporadiques ou plus réguliers, à l'initiative des agents d'action sociale (Centre régional de la Sécurité sociale) et de santé (Centre de santé) et de l'exécutif municipal. Ainsi se sont progressivement élaborés les premiers diagnostics, formels et informels, et établis les premiers ponts avec cette communauté.

b) Le projet de lutte contre la pauvreté intitulé Opération intégrée de développement local et de logement, sous la responsabilité de la *Fundação Habitação e Sociedade* [Fondation logement et société], institution privée d'intervention

sociale, démarra en 1996. Avec ce projet débute la **première étape** du processus de changement à Quinta do Mocho. Cette phase, qui va de **1996 à 1997** (les premières années du projet), s'est caractérisée par:

- l'établissement de relations de confiance avec la population, pour abolir la distance initiale et les craintes que les intervenants éprouvaient, en général, pour pénétrer dans ce quartier (beaucoup ne se risquaient pas à tenter seuls une telle «aventure»), grâce à une présence plus importante sur le terrain des assistantes sociales et d'autres travailleurs sociaux appartenant aux institutions citées plus haut;
- la réalisation d'un diagnostic plus élaboré qui a permis de dresser un profil des habitants afin de déterminer leurs besoins et leurs capacités dans le but de programmer les interventions.

Au cours de cette phase, on a continué à se frayer un chemin, ce qui ne fut pas toujours facile, pour se lier à la population et pour créer une logique d'intervention systématique, permanente et cohérente, décisive pour aborder les étapes suivantes. A cet égard, le grand mérite d'avoir réussi à établir les ponts revint aux jeunes intervenants de la Fondation.

c) La seconde étape du processus d'intervention dans Quinta do Mocho fut marquée par la mise en place et le travail de la Commission interministérielle, spécialement créée pour aider à trouver des solutions que la nature des problèmes posés exigeait, y compris pendant le déroulement du premier projet. La Commission est créée en 1997 par le gouvernement, en grande partie sous la pression des services publics implantés localement et de l'exécutif municipal de Loures, face à la gravité de la situation à Quinta do Mocho et de l'impasse auxquelles on était parvenu. Elle fut ensuite dissoute en janvier 1999; si bien que cette seconde étape aura duré de 1997 à 1999.

L'objectif de la Commission était d'identifier, d'étudier et de proposer l'articulation des réponses que les différents services publics dépendants de l'administration centrale pouvaient apporter à Quinta do Mocho de **manière intégrée**. En effet, sans un certain nombre de conditions matérielles (équipements et nouveaux logements), les interventions partielles menées jusque-là et qui commençaient à entraîner un changement dans les comportements et les projets de vie des habitants ainsi qu'une augmentation de leur estime de soi, risquaient de ne pas pouvoir aller très loin.

Dans ce but, la Commission impliqua les représentants locaux (ou régionaux, selon les cas) des ministères dont les services allaient être les plus sollicités dans les actions à mener: équipement, planification et administration du territoire, éducation, santé, qualification et emploi, et solidarité et sécurité sociale.

Durant toute la durée de sa mission, la Commission a analysé, défini et planifié les actions à mener en distinguant:

- celles présentant un caractère d'urgence nécessitant une réponse immédiate à des besoins comme le réseau d'égouts, le réseau électrique, les cages d'ascenseur et le suivi des enfants en danger;
- celles de nature plus structurelle, comme la création d'un équipement social dans le quartier remplissant plusieurs fonctions, le relogement de la population dans d'autres appartements et la préparation d'une nouvelle candidature auprès du PNLCP (voir paragraphe *d*).

Dans le même temps, au cours de cette même étape, le projet mis en place par la Fondation logement et société a mené ses activités jusqu'en 1999 **mais en tenant déjà compte du travail de la Commission**.

d) Avec la dissolution de la Commission, en janvier 1999, après avoir accompli sa mission (mobilisation et articulation des actions des différents services publics pour apporter une solution aux problèmes les plus urgents, pour créer un équipement social, pour mettre au point le relogement et présenter une nouvelle candidature auprès du PNLCP), s'est ouverte la **troisième étape** et, avec elle, un **cycle nouveau** d'intervention à Quinta do Mocho.

En prenant comme base les objectifs définis par la Commission interministérielle, ce qui a permis une relation privilégiée avec le PNLCP (un programme gouvernemental, également), il fut possible de présenter une nouvelle candidature auprès de ce programme, qui donna naissance au Projet DAR.

Comme on l'a vu, l'organisme promoteur devint, sur proposition du Commissariat, l'*Associação Vida Cristã Filadélfia* [Association vie chrétienne Philadelphie] parce que la *Fundação Habitação e Sociedade* [Fondation logement et société] ne réunissait plus les conditions pour faire partie du nouveau projet (qui avait l'ambition de réaliser un saut qualitatif par rapport au précédent) et que l'on privilégiait son attribution à une institution privée intervenant sur le quartier. Ce second projet a redéfini les orientations et les principes méthodologiques du premier, en les recentrant, comme indiqué, sur 7 axes d'intervention. En premier lieu, on a confirmé le **diagnostic** de caractérisation des différents aspects de la situation à Quinta do Mocho, commencé au cours des étapes précédentes. Ses résultats ont ensuite été transmis aux différents partenaires pour une planification et une prise en charge commune des actions à réaliser.

On s'est efforcé ensuite de réduire la gravité des **problèmes les plus immédiats** d'habitabilité et d'insalubrité dans le quartier en fermant les cages d'ascenseurs et en procédant à l'achèvement du réseau d'égouts, entre autres actions.

La réalisation d'un **équipement**, comme support matériel local (inexistant auparavant) pour un certain nombre de **services de base** pour la population, constitua également l'une des premières mesures adoptées, étant donné son importance décisive pour donner une visibilité au projet et susciter la confiance. Dans ce local (pavillon multiservices), il fut désormais possible d'organiser une série

de services et d'activités visant à répondre aux besoins les plus élémentaires et à promouvoir l'**insertion sociale** des habitants et l'**aide aux familles**, notamment:

- ouverture d'une crèche avec trois salles pour le suivi des enfants jusqu'à l'âge de trois ans pour tenter de contribuer à leur développement émotionnel, intellectuel, social et physique en prévenant les situations de risque;
- création d'un *Centro de Apoio Infantil Comunitário* [Centre d'aide communautaire à l'enfance] (CAIC) assurant la transition entre la famille et l'école ainsi que l'aide à l'insertion et au succès scolaires;
- ouverture d'un cabinet de santé pour l'information et le suivi des familles dans les domaines des soins de santé, du planning familial et de la santé maternelle et infantile;
- organisation d'un service d'assistance sociale et d'accueil pour orienter vers d'autres services et fournir une aide psychosociale.

En ce qui concerne la **consolidation des compétences**, il faut noter:

- une formation d'aides-puéricultrices afin de donner une qualification à certaines des personnes gardant illégalement des enfants dans le quartier et d'en sélectionner 10 pour les intégrer au personnel de la crèche;
- des formations de médiateurs culturels et de promoteurs de santé pour qualifier des agents de changement, d'aide aux familles et de médiation entre la population et les institutions, pour apporter des compétences dans le domaine de la santé et pour contribuer à l'accession à l'emploi;
- un cours sur l'éducation interculturelle et les relations interpersonnelles s'adressant aux professeurs des écoles de la zone pour leur donner la capacité de jouer le rôle d'agents d'éducation des enfants de ces familles et pour réduire le taux d'échec et d'abandon scolaires.

Pour l'axe d'intervention en matière d'**animation socio-éducative, culturelle et récréative**, il faut citer les activités suivantes: foire gastronomique, commémoration de Noël, du Jour de l'Afrique et Carnaval, sports divers (natation, gymnastique, *capoeira*, etc.), visites d'étude de bibliothèques, du cirque et du Centre océanographique [*Oceanário*], etc.

Les services que les agents du Centre de santé avaient commencé à dispenser dès avant 1996 se poursuivent dans une antenne mobile, mais ce travail s'articule désormais avec les autres actions du projet. Simultanément, le **relogement** des habitants (dernier domaine d'intervention) se préparait grâce à un programme public de construction de logements sociaux près de Quinta do Mocho ainsi qu'à un choix et un suivi des familles à y installer.

9.4. Les choix méthodologiques et leur application

Découlant des trois principes d'action mentionnés au point 9.2., les principales méthodologies adoptées dans la troisième étape du projet ont été les suivantes:

a) A la suite du travail réalisé dans le cadre de la Commission interministérielle, tout particulièrement, tous les services publics concernés se sont engagés à réaliser les interventions nécessaires à Quinta do Mocho sous forme de **travail en partenariat**.

Cet engagement de partenariat respecté à l'évidence par le projet, tout comme par l'Association promotrice, a impliqué:

- une coordination étroite des moyens (détachement d'agents, mise à disposition d'équipements, de moyens de transport, de matériels et de services, échange d'informations, etc.);
- la constitution en commun de l'équipe des intervenants, avec une division des tâches par activité, selon la « spécialisation » de chaque service public ou institution (voir paragraphe *b*);
- une approbation en commun des plans d'activité et des budgets annuels d'où vont sortir les orientations et les engagements pour l'accomplissement des tâches de chacun;
- une évaluation réalisée en commun une fois par an pour envisager d'éventuels ajustements.

Cette **intégration** de moyens, de contributions et de perspectives des différentes institutions a reposé fondamentalement sur les partenariats suscités par la Commission interministérielle (incluant, par conséquent, les services nationaux du logement, le département régional de l'éducation et les services locaux des forces de sécurité (police), de la santé, de l'emploi et de la sécurité sociale), sur l'*Associação Vida Cristã Filadélfia* [Association vie chrétienne Philadelphie] et sur les autorités locales (exécutif municipal de Loures). D'autres partenaires les rejoignirent en cours de projet: l'exécutif de la *freguesia* locale, deux associations qui s'étaient créées entre-temps dans le quartier, l'entreprise propriétaire du terrain cédé pour la création du pavillon multiservices et le Haut Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques.

Il s'agit, par conséquent, d'un partenariat imposé par les très mauvaises conditions de vie de cette population, par les risques sociaux qu'elles génèrent et par la véritable impasse à laquelle on en était arrivé. Il est le produit d'une stratégie définie par l'état lui-même à laquelle se sont associés des organismes locaux.

b) Toujours dans le cadre du premier principe d'action cité, de cet engagement va naître une méthodologie de **coresponsabilisation et d'autonomie** des différents partenaires, fondée sur une division des tâches et des moyens en fonction des différents domaines de spécialisation de chacun.

Dans la mesure où les services de l'administration publique locale ne pouvaient pas s'en charger, l'association promotrice a coordonné les rôles et les tâches pris en charge de manière relativement autonome par les institutions concernées, après approbation par tous du plan d'activité et du budget de chaque année. Par exemple: les services de santé se sont chargés de toutes les actions dans ce domaine (cabinet de santé, service de soins, vaccination, planning familial, distribution de contraceptifs, réalisation d'actions de formation dans ces domaines, etc.); ceux de l'éducation, de la coordination pédagogique, de l'affectation d'éducateurs d'enfants au CAIC et des actions de formation en direction des professeurs; ceux de la Sécurité sociale, du service social pour les familles; les autorités locales, des moyens de transport pour les activités avec les enfants; etc.

La composition de l'équipe des intervenants est le reflet de ce même principe de coresponsabilité et d'autonomie. Elle comprend en effet:

- une assistante de service social de l'Association pour coordonner le projet;
- une coordinatrice pédagogique, deux éducatrices d'enfants, trois aides-éducatrices, deux aides-puéricultrices, deux cuisinières et une secrétaire de l'Association, pour le travail à la crèche;
- deux éducatrices d'enfants, payées par le Ministère de l'éducation et deux aides-éducatrices payées par l'exécutif municipal, pour le CAIC;
- deux psychologues et deux infirmières, relevant du Ministère de la santé, pour le cabinet de santé.

Chacune de ces sous-équipes réalisait de manière autonome les actions relevant de sa compétence et toutes tendaient vers un objectif commun et partageaient un même espace (Pavillon multiservices).

c) Un autre principe méthodologique adopté a été celui de l'**implication de la population** dans les activités du quartier, considérée comme un facteur de valorisation de ses capacités et de succès des actions (en raison de l'adhésion constatée). Les méthodes utilisées pour sa mise en pratique ont été les suivantes:

- contacts directs et permanents avec la population impliquant une présence régulière dans le quartier pour gagner sa confiance;
- réalisation des activités durant les jours et aux horaires les plus pertinents (fin de semaine et/ou fin de journée);
- formation de certains habitants, comme indiqué, notamment dans les domaines de la médiation culturelle et de la promotion de la santé;

- mobilisation des personnes les plus influentes dans la population (leaders naturels) et des médiateurs formés, comme vecteurs privilégiés de communication et d'intermédiation entre le projet, les institutions et les habitants;
- recrutement de personnel du quartier pour le fonctionnement de certaines activités (aides-puéricultrices et cuisinières, pour la crèche).

Cependant, il s'agit d'un processus long et difficile, étant donné que la population de Quinta do Mocho n'était pas, en général, facilement mobilisable. Cela s'explique non seulement par ses caractéristiques intrinsèques (communes aux groupes sociaux et ethniques en pareille situation d'exclusion) mais aussi par sa méfiance et sa démotivation consécutives à l'état d'abandon dans lequel elle s'est trouvée durant des années.

d) Le souci d'adopter une logique de **planification souple** (c'est-à-dire d'adaptation constante) des actions a conduit à introduire également une méthodologie de **recherche-action** dans les choix opérés par le projet; on entend par là le processus par lequel les actions sont évaluées de manière continue de telle sorte que leurs résultats nourrissent la réflexion (recherche), qui permet, à son tour, les ajustements jugés nécessaires ou souhaitables. Dans ce sens, cette méthodologie a été à la base d'un processus permanent d'évaluation qui a reposé sur les piliers suivants:

- observation participante de la part des agents et des responsables impliqués dans la réalisation des activités;
- élaboration d'instruments formels d'évaluation pour certaines actions (par exemple, utilisation de l'enquête par questionnaire auprès des participants);
- tenue régulière et systématique de réunions d'évaluation au siège de chacune des sous-équipes;
- évaluation commune avec la participation de tous les partenaires du projet une fois par an.

Ce processus, qui prenait en considération aussi bien les aspects quantitatifs que qualitatifs des résultats obtenus a permis ensuite d'adopter, comme on l'a dit, une logique de mise en **adéquation constante** de l'action aux besoins et à l'acceptation de la population.

e) Enfin, il est important de noter le souci de **compléter les moyens mobilisés directement par le projet** (ceux du PNLCP et des partenaires) **en faisant appel à d'autres sources et programmes**. Ce fut notamment le cas avec le programme INTEGRAR (cofinancé par le Fonds social européen) pour aider financièrement à la consolidation de certaines activités du projet.

9.5. Principaux résultats

Etant donné la complexité de la situation initiale et le peu de temps qui s'est écoulé depuis le démarrage de l'intervention, il est prématuré de faire une évaluation rigoureuse de ses effets. Il est, cependant, possible de noter dès maintenant un certain nombre d'**indices de résultats positifs**, parmi lesquels on peut citer:

- les liens établis avec la population et son implication grâce à la réalisation d'activités d'animation socioculturelle et à la dynamisation de groupes locaux, au cours de la première étape du projet;
- la création d'un engagement de partenariat, dans le cadre de la Commission interministérielle, au cours de la deuxième étape, après 1999;
- la création de structures d'aide aux enfants en danger du quartier, dans la troisième étape;
- la création de conditions pour le relogement de la population de Quinta do Mocho dans un nouveau quartier, dans la deuxième et la troisième étapes;
- la cessation du processus d'abandon et de l'incapacité à agir ayant prévalu jusque-là.

Pour ce qui est des **limites et aspects moins positifs**, on a identifié les éléments suivants:

- aucun changement apporté aux situations comportant un danger physique dans les immeubles (par exemple, les cages d'ascenseur ouvertes) et à l'insalubrité dans le quartier (absence d'hygiène de base), dans la première étape du processus;
- absence d'équipements destinés à changer les situations présentant un danger pour les enfants, également dans cette même étape;
- absence de partenariat effectif au cours de la période 1996-1999;
- implication moins importante de certains partenaires, dans la troisième étape, par rapport à leurs engagements antérieurs auprès de la Commission;
- manque de capacité du projet à prendre davantage d'enfants en charge, dans la troisième étape.

9.6. *Perspectives*

Dans la mesure où le Projet DAR n'a commencé qu'en 1999, il a paru très prématuré d'émettre des considérations en termes d'avenir. Cependant, toutes les perspectives pour l'après-projet passent par le relogement et par la «normalisation» souhaitée des conditions de logement et de la situation sociale qui en découle, y compris l'accès aux équipements et infrastructures qui devraient être créés et dont la gestion ne devrait pas revenir à l'*Associação Filadélfia*.

Le Pavillon multiservices, qui fait actuellement fonction de pôle de dynamisation du projet, cessera d'exister, de même que les activités qui s'y déroulent dans la mesure où les mêmes offres se retrouveront dans les équipements créés dans le nouveau quartier de relogement et dans les services locaux respectifs. Comme telle, l'action de l'équipe des intervenants a consisté à orienter la population vers les services publics compétents afin que, à l'avenir, les personnes sachent à qui s'adresser pour résoudre leurs problèmes.

Chapitre 10 – Projet Racines pour un avenir réussi à Almada

10.1. Origine et contexte géographique et social

Le Projet Racines pour un avenir réussi s'est développé dans deux secteurs, dans la zone du Plan intégré d'Almada (PIA) et à Laranjeiro, dans la commune d'Almada, sur la rive gauche du Tage, en face de la ville de Lisbonne, entre les confins sud de son aire métropolitaine et l'océan Atlantique, à l'ouest. Il s'agit de deux quartiers suburbains de logements sociaux, qui abritent, au total, près de 20 000 personnes.

Commune voisine de Lisbonne, Almada a souffert de cette localisation: après avoir vécu de sa vie propre, elle devint une zone d'habitation (dortoir) servant de base d'appui à l'activité économique de la capitale, surtout à partir du milieu des années 1960, avec la construction d'un pont sur le Tage qui la relie à Lisbonne (jusque-là la liaison se faisait par bateau). Si bien que des milliers de familles et de personnes originaires d'autres régions du pays ou des colonies portugaises (particulièrement du Cap-Vert à cette époque) convergent vers cette zone à la recherche de travail et d'un logement dans l'aire métropolitaine de Lisbonne. La situation est telle à Almada que certains terrains ont été utilisés pour construire illégalement des logements (baragues).

Après la Révolution du 25 avril 1974, la population de retour des ex-colonies portugaises d'Afrique (voir point 2.1.), puis les immigrants venus de ces pays (voir point 9.1) vont venir s'ajouter à ce mouvement.

C'est pour faire face aux problèmes sociaux créés par ces concentrations de populations que, dans la seconde moitié des années 1970, l'exécutif municipal d'Almada élabore un projet de relogement appelé *Plano Integrado de Almada* [Plan intégré d'Almada] (devenu PIA, dénomination désignant désormais à la fois le projet et sa zone d'implantation).

Ce dernier prévoyait la construction d'un vaste quartier de logements sociaux destinés aux populations qui vivaient dans des zones dégradées de la commune en utilisant des terrains libres d'un espace rural et isolé de la *fre-guesia* de Monte de Caparicia, sur une butte surplombant le Tage. Il s'agissait de construire des immeubles d'habitation et de créer des équipements collectifs ainsi que des infrastructures locales pour les populations relogées. Malgré les intentions du PIA, qui se voulait intégré (comme son nom l'indique), seuls les logements furent réalisés, les équipements et les infrastructures prévus n'ayant jamais vu le jour.

Les premiers relogements se firent à la fin des années 1970 et concernèrent une population, dont on a donné plus haut les caractéristiques, présentant une certaine homogénéité du point de vue socio-économique (faibles revenus et qualification) mais une très grande hétérogénéité du point de vue culturel. Lorsque l'opération fut achevée, le nouveau quartier hébergeait près de 12 000 personnes. Etant donné ses caractéristiques, quelques institutions locales – comme l'exécutif municipal d'Almada, le Centre de santé et les services locaux du centre régional de la Sécurité sociale et la *Santa Casa da Misericórdia* d'Almada¹ – commencèrent à mener un travail social, chacune dans son domaine, à la fin des années 1970 et au début de années 1980, bien que très timidement et sporadiquement.

Ce travail permit à ces institutions d'identifier une série de problèmes liés à la présence de divers groupes ethniques, originaires de différentes régions du Portugal et d'Afrique, qui se sentaient déracinés parce qu'ils avaient été «placés» dans le PIA, dont les moyens matériels sont limités. Durant cette phase, de multiples manifestations d'exclusion sociale furent diagnostiquées au niveau économique, social, culturel et environnemental. Dans les domaines socio-économiques et environnementaux, les problèmes suivants furent repérés:

- faibles niveaux de scolarisation et analphabétisme;
- taux élevés d'échec et abandon scolaire chez les adolescents et les jeunes liés à leur entrée précoce (très souvent, clandestine) sur le marché du travail;
- bas niveaux de qualification professionnelle allant de pair avec des emplois précaires et des périodes fréquentes de chômage;
- faibles ressources économiques (bas revenus);
- inexistance d'infrastructures et d'équipements sociaux dans le quartier qui se trouve, de ce fait, isolé;
- environnement défavorable en raison de l'aspect dégradé de l'urbanisation (couleurs et matériaux de construction des immeubles, aménagement du quartier, etc.) et de l'insécurité.

Pour ce qui est des aspects culturels, la coexistence de divers groupes ethniques – population blanche, Tsiganes et minorités en provenance d'Afrique (Cap-Verdiens, Angolais, Mozambicains et Guinéens) – laissait prévoir, en l'absence de toute action stratégique, des heurts et des conflits culturels ainsi que de probables manifestations d'intolérance.

A cette époque (fin des années 1970 et début des années 1980), le Portugal traversait de grandes difficultés économiques, comme on l'a vu au chapitre 2. Sous l'effet conjugué de la crise économique mondiale rampante, depuis la fin des années 1960, des «chocs pétroliers» de 1973 et de 1980 suivis de difficiles restructurations

¹ Les *misericórdias* sont des institutions privées à caractère social pour venir en aide aux plus défavorisés dont la tradition est très ancienne dans la société portugaise.

industrielles ainsi que des profonds changements économiques apportés par la Révolution de 1974, le Portugal a connu des périodes de récession économique.

Almada fait partie de la péninsule de Setúbal qui est intégrée à l'Aire métropolitaine de Lisbonne située au sud du Tage et divisée administrativement en 9 communes. Cette péninsule a été l'une des régions les plus affectées par les difficultés économiques de cette époque car c'est là que se trouvaient les plus importantes industries métallurgiques et mécaniques ainsi que les principaux chantiers navals du Portugal, secteurs industriels précisément les plus touchés par la crise économique et pétrolière (voir chapitre 2).

Les profondes restructurations qui affectèrent ces industries se traduisirent par le licenciement de milliers de travailleurs, le taux de chômage atteignant 20% de la population active résidant dans la péninsule de Setúbal au cours de la première moitié des années 1980.

Pour tenter d'apporter des solutions aux problèmes de la commune dans un tel contexte de récession économique, une coordination entre les principales institutions travaillant dans la commune est décidée, qui prend le nom de *Projeto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada* (PISACA) [Projet d'intervention sociale articulée de la commune d'Almada]. Son principal objectif est la mise en application d'une méthodologie d'intervention intégrée et planifiée. L'un des principaux résultats de ce partenariat fut de rendre possible une réflexion conjointe et, par conséquent, un diagnostic concernant la commune ainsi que l'identification des zones les plus sensibles pour de futures interventions. Il permit donc un approfondissement du diagnostic social ébauché précédemment sur la zone du PIA. Il concluait que l'absence de solutions aux problèmes des enfants et des personnes âgées, comme le manque de services dans ce domaine, constituaient l'une des carences les plus ressenties dans le quartier.

Au même moment, le gouvernement définissait un Plan d'urgence pour faire face à la grave crise économique et sociale de la péninsule de Setúbal, dénommé *Operação Integrada para a Península de Setúbal* [Opération intégrée pour la péninsule de Setúbal] (voir chapitre 2). Dans la première moitié des années 1980 et dans le cadre de ce plan, des fonds furent dégagés pour créer un Centre communautaire dans le quartier du PIA I qui interviendrait en direction des enfants et des personnes âgées, afin de répondre aux problèmes précédemment repérés.

Une telle infrastructure allait aussi permettre de poursuivre les contacts et le travail visant à connaître le quartier et sa population tout au long des années 1980. C'est de cette activité qu'est née la candidature au PNLCP (région Sud) d'où est issu le projet *Raízes para Um Futuro de Sucesso* [Racines pour un avenir réussi], élargissant la zone d'intervention à un autre quartier social (Laranjeiro), dans la même commune, mais hors du PIA. Ce projet dont l'organisme promoteur est la *Santa Casa da Misericórdia* d'Almada, mais qui conserve le partenariat déjà mentionné, concerne, au total, une population de près de 20 000 personnes.

Il a démarré en 1990 et sa première phase s'est prolongée jusqu'en 1994. A ce moment-là, il fut décidé de poser à nouveau une candidature au PNLCP mais en

la subdivisant en deux projets, dans la continuité et la logique du travail mené précédemment, comme on va le voir en détail plus loin, qui vont porter sur les deux domaines d'intervention suivants:

- relogement, solidarité et développement – pour la partie sud du PIA et de nouvelles familles à reloger dans la même zone;
- insertion et développement – pour Laranjeiro et la partie nord du PIA.

Cette phase du projet s'est déroulée de 1995 à 1998 avec le même organisme promoteur, si bien que l'intervention dans le cadre du PNLCP s'est étalée entre 1990 et 1999.

10.2. Objectifs et principes de l'action

On peut dire que tout au long des différentes phases de l'intervention dans les quartiers sociaux du PIA et de Laranjeiro, notamment pendant le déroulement des projets de lutte contre la pauvreté, la finalité ultime était **la promotion du développement local intégré et participatif**, ce qui s'est traduit par la poursuite des **objectifs généraux** suivants:

- a) réaliser les conditions d'une amélioration de la qualité de vie de la population en créant des équipements et en mettant en place des services d'aide pour la satisfaction des besoins essentiels des familles;
- b) donner la priorité au suivi et à la formation des familles en tant qu'unités privilégiées d'apprentissage, d'acquisition et de consolidation des compétences et des valeurs;
- c) créer les conditions d'une reconnaissance et d'une valorisation de l'identité de chaque groupe ethnique et d'un développement des projets de vie respectifs;
- d) promouvoir la mobilisation décentralisée et intégrée de moyens et de stratégies d'action d'institutions et d'intervenants dans différents domaines;
- e) concevoir des formes innovantes de gestion et d'entretien des quartiers avec la participation des habitants, notamment sous forme associative;
- f) stimuler la constitution de formes autonomes d'organisation au niveau de l'emploi, de la culture, de l'habitat, etc.

La concrétisation de ces objectifs dans les différents domaines d'intervention a évolué, pour des raisons stratégiques, entre le premier et le second projet, ainsi qu'il sera explicité au point 10.3. Dans la dernière phase (1995-1998), où l'accent a été mis sur les familles en tant qu'unités privilégiées d'interaction, on intervient dans les domaines suivants:

- a) aide aux familles et amélioration des conditions de bien-être;
- b) animation socio-éducative, culturelle et récréative;
- c) amélioration des conditions économiques, de la qualification et de l'autonomie.

A cet égard, trois **principes d'action** (selon la dénomination des projets) apparaissent au premier plan d'où découlent les principales méthodologies et stratégies adoptées:

- constitution de partenariats avec des organismes de différents domaines (**gestion intégrée du quartier**);
- mobilisation de ressources diverses au niveau financier, humain et autres (**gestion articulée du quartier**);
- implication des populations dans le processus de changement (**gestion participative du quartier**) ce qui suppose leur formation pour l'acquisition de compétences à différents niveaux afin de consolider leur capacité d'organiser et de gérer leur propre évolution (*empowerment*).

10.3. Etapes et actions principales

Le projet Racines pour un avenir réussi réalisé dans le cadre du PNLCP a comporté deux phases: la première, qui va de 1990 à 1994, et la seconde, de 1995 et 1998, au cours de laquelle le projet s'est divisé en deux volets. Cependant, les interventions d'un certain nombre d'institutions locales, dans un cadre structuré, ont commencé dans le courant des années 1980 et ont anticipé, d'une certaine manière, sur la logique du projet. Il est donc important de considérer cette période comme une étape préliminaire du processus de changement et de développement de l'espace considéré. **Au cours de cette phase (années 1980)**, plusieurs interventions eurent des répercussions sur le PIA, parmi lesquelles on peut citer:

- la mise au point d'une stratégie d'articulation entre les différentes institutions locales dans le but de partager diagnostic et définition des priorités d'intervention sociale (dans le cadre du PISACA, comme indiqué au point 10.1.), ce qui a permis de détecter une insuffisance d'action auprès des enfants et des personnes âgées;
- la création du Centre communautaire PIA I, avec le soutien financier de l'OID de la péninsule de Setúbal et du Centre régional de Sécurité sociale pour la mise à disposition d'un espace où l'on a démarré un centre de jour pour personnes âgées, un jardin d'enfants avec activités de loisirs et un travail, encore timide, avec des femmes et des jeunes;
- l'approfondissement du diagnostic social de la zone, en partie grâce à l'ouverture du Centre communautaire qui a permis un meilleur contact et une plus

grande proximité avec les populations; par ailleurs, la réalisation d'un certain nombre de travaux de recherche sur le quartier notamment sur la «Situation sociale des agrégats familiaux» (1984) et sur la «Situation et la condition des jeunes du PIA» (1988).

Ces étapes franchies furent décisives pour créer les conditions nécessaires à la préparation de la candidature présentée auprès du PNLCP et à la définition des objectifs, des stratégies et des méthodologies d'action du projet; ce qui rend leur analyse et leur évaluation indispensables.

Avec le démarrage du projet, en 1990, une nouvelle phase d'intervention est atteinte, marquée par deux «nouveau-tés» importantes². D'un côté, le territoire concerné est élargi puisqu'il inclut désormais les quartiers sociaux de Laranjeiro, la *freguesia* voisine. Ainsi, le nombre de personnes concernées est passé de 12 000 à 20 000. Cet élargissement territorial est dû à l'existence, dans ces quartiers de Laranjeiro, de populations présentant des caractéristiques socio-économiques semblables à celles du PIA³, d'institutions locales identiques, pour l'essentiel, dans les deux cas, et à la possibilité de profiter d'un même programme pour mener une intervention de plus grande envergure.

Par ailleurs, avec le démarrage du projet, les actions commencent à être plus planifiées et coordonnées qu'au cours de l'étape préliminaire; on note également une plus grande implication et prise de responsabilité des diverses instances locales pour définir les objectifs et les stratégies ainsi que pour mener les activités, c'est-à-dire, pour participer au processus de changement social dans son ensemble. Au cours de cette **première étape du projet (1990-1994)**, un nouvel équipement est créé dans la zone du PIA – le Centre communautaire PIA II –, axé sur l'intervention auprès des familles et des jeunes en situation de risque.

L'action est centrée sur **trois groupes stratégiques** de la population – les enfants, les femmes et les personnes âgées – auxquels correspondaient 3 sous-équipes travaillant avec chacun des groupes dans tous les domaines suivants ou quelques-uns d'entre eux (selon le cas) (voir point 10.4.):

- enseignement, éducation et formation de base;
- formation professionnelle et création d'emplois;
- animation/organisation de la population;
- amélioration des conditions d'habitat;
- création d'équipements/ressources locaux.

² Pour ce qui suit, voir aussi AMARO (coord.) (1992), p. 94-100.

³ Bas niveaux de scolarisation, y compris dans les classes d'âge les plus jeunes; taux élevés d'échec et d'abandon scolaires (54% des jeunes entre 12 et 18 ans ont quitté l'école sans avoir terminé le cycle de l'enseignement obligatoire); faible qualification professionnelle; emplois précaires; chômage fréquent; faibles revenus; etc.

Avec la fin de ce premier projet, fin 1994, les paramètres de l'intervention sont redéfinis. Il fut décidé, comme on l'a vu, de prolonger ce travail sous la forme de deux projets. D'un côté, il se révélait nécessaire d'approfondir certaines actions de formation et de qualification professionnelle pour des groupes en situation de vulnérabilité face au marché du travail (en leur proposant une formation «sur mesure») tout en stimulant la création d'emplois locaux. De l'autre, la perspective de nouveaux relogements dans le PIA, de populations originaires de zones de la commune plus proches de la mer, a fait apparaître la nécessité de les accompagner et de les préparer (au départ et à l'arrivée dans le quartier) pour éviter de répéter les erreurs précédemment commises.

Comme le territoire et la population concernés étaient très importants, il fut décidé de présenter deux candidatures au PNLCP, chacune comportant une relative spécialisation (territoriale et thématique), qui furent acceptées sous les dénominations suivantes:

- relogement, solidarité et développement, comprenant les populations de la partie sud du PIA et les nouvelles familles relogées;
- insertion et développement, englobant les populations des quartiers sociaux de Laranjeiro et de la partie nord du PIA.

Au cours de cette **seconde phase (1995-1998)**, les deux projets conservèrent, pour l'essentiel, les mêmes objectifs généraux et la philosophie d'ensemble de l'intervention du projet mère (Racines pour un avenir réussi); cependant, tout logiquement, le réseau des partenaires a été élargi et certains changements importants ont été apportés en ce qui concerne l'application des stratégies et des méthodologies de l'action (voir point 10.4). Ces dernières sont désormais axées **sur un seul groupe stratégique – les familles** – au lieu de trois, comme auparavant, davantage centrés sur les individus (enfants, femmes et personnes âgées). En effet, la famille est considérée comme l'unité de référence fondamentale de ces communautés, ce qui rend possible une approche plus intégrale et transversale de toutes les classes d'âge (y compris celles indiquées) et une responsabilisation sociale plus structurée (pour plus de précision, voir le point 10.4.).

Pour ce faire, les sous-équipes se spécialisèrent cette fois dans **trois domaines d'intervention**, chacune abordant le groupe «famille» sous l'angle de l'un de ces domaines (voir point 10.2.):

- aide aux familles et amélioration des conditions de bien-être;
- animation socio-éducative, culturelle et récréative;
- amélioration des conditions économiques, de la qualification et de l'autonomie.

Pour éviter les répétitions, on présente ci-dessous les actions les plus significatives menées tout au long du projet (1990-1999) en les regroupant par domaine d'intervention durant cette dernière phase et non pas par phase du projet:

a) Aide aux familles et amélioration des conditions de bien-être

Des actions d'aide et de suivi des familles dans leur démarche d'insertion et d'élaboration de projet de vie ont été menées dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la formation et de l'emploi, du logement et de la gestion domestique, passant notamment par:

- une prise en charge individuelle et familiale personnalisée;
- un suivi des familles en voie d'insertion sociale, notamment (au cours des années les plus récentes) dans le cadre du RMG;
- des actions d'information et de sensibilisation;
- l'amélioration des conditions de logement (petits travaux dans les immeubles et réparations extérieures).

b) Animation socio-éducative, culturelle et récréative

Les activités les plus importantes sont les suivantes:

- ateliers pour le loisir et l'apprentissage (couture, céramique, arts décoratifs, informatique);
- pôles sportifs (football, natation, aérobic);
- colonies de vacances et visites d'étude;
- célébration de fêtes (Noël, Carnaval, fêtes votives populaires);
- aide à l'organisation et à la dynamisation de groupes culturels;
- «espace jeunes» offrant des activités diverses pour les jeunes.

*c) Amélioration des conditions économiques,
de la qualification et de l'autonomie*

Pour l'essentiel, ont été menées:

- des actions de formation professionnelle organisées par le système traditionnel de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (service public responsable de ce domaine), ainsi que d'autres actions «sur mesure» (non conventionnelles, hors du système formel) privilégiant le développement personnel, la motivation, l'acquisition de règles de travail et de savoir-faire, la pratique, moyennant une insertion dans des institutions et des entreprises (formation en situation);
- des actions de promotion et d'aide à la création d'emplois, dans des domaines d'activités économiques indépendantes (droguerie, vitrerie, coiffure, informatique, café, boucherie, papeterie, minimarché).

Il est également important de citer les principaux **équipements et services créés** pendant la durée du projet, où se sont déroulées, dans leurs différentes phases, nombre d'actions indiquées précédemment:

- Centre communautaire PIA I, créé, en réalité, avant le démarrage du projet, dans la phase préliminaire, mais où continueront de se dérouler plusieurs activités destinées aux enfants (crèche traditionnelle, pour les enfants de trois mois à trois ans, d'une capacité de 44 places; jardin d'enfants, pour les trois à six ans, d'une capacité de 75 places) et aux personnes âgées (centre de jour et de rencontre pouvant accueillir 75 personnes âgées et retraitées);
- Centre communautaire PIA II, créé dans la première phase du projet, pour les jeunes, les femmes et les familles en situation de risque et d'exclusion sociale où se réalisèrent nombre d'actions, citées plus haut, en rapport avec ces groupes de population, qui a vu passer plus de 400 personnes: prise en charge et suivi des familles; actions de formation et de sensibilisation; ateliers ludiques et pédagogiques, pôles sportifs, ateliers occupationnels et d'apprentissage, éducation permanente des premier et deuxième cycles; centres d'information sur l'emploi pour les jeunes et les chômeurs; animation communautaire; aide aux groupes culturels; aide pour d'autres activités pour les jeunes, comme des visites d'étude et des colonies de vacances; etc.
- minicrèche;
- service d'aide à domicile;
- service de crèches familiales (aide et encadrement des aides-puéricultrices).

10.4. Les choix méthodologiques et leur application

Conformément aux objectifs généraux et aux principes directeurs qui régissent les deux phases et la mise au point du projet⁴, un ensemble de méthodologies, avec un certain nombre de variations (signalées), sont adoptées, tout au long de la période; les principales d'entre elles sont présentées plus loin. Cependant, il est important de commencer par signaler le choix d'un **cadre méthodologique de référence et d'une structure d'ensemble** pour répondre au souci de donner une cohérence aux différents volets du projet.

Cette matrice méthodologique découlait du parti pris, dès le début, d'aborder les situations de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que leur dépassement (intégration sociale), selon une logique de **développement local**. C'est-à-dire qu'il s'agissait de faire baisser le niveau d'insatisfaction des besoins essentiels d'une population

⁴ Par conséquent, lorsqu'il sera fait référence au «projet», c'est de sa logique d'ensemble qu'il sera question, indépendamment de ses phases.

territorialement déterminée en mobilisant ses capacités sur une base communautaire. C'est de là qu'ont découlé les principes méthodologiques suivants:

- une **vision intégrée** du processus (au niveau des activités, des savoirs et des pratiques, des institutions et des moyens), correspondant aux principes de gestion intégrée et coordonnée du quartier, énoncés plus haut (point 10.2), que l'on peut, du point de vue méthodologique, décomposer en trois paragraphes (*a*, *b* et *c*) pour une meilleure compréhension;
- un pari sur l'**implication active** de la population dans son propre parcours de changement, suivant le troisième principe d'action indiqué – gestion participative du quartier (voir point 10.2) et analysé au paragraphe *d*;
- une étroite **articulation entre action et réflexion**, qui n'a jamais été donnée, au départ, comme un principe d'action mais qui est devenue une méthodologie fondamentale pour l'ensemble du projet, un pilier de son évaluation et de sa gestion (paragraphe *e*);
- une méthode de travail et d'organisation fondée sur la **planification stratégique**, dont la pièce essentielle est le système d'évaluation, et qui a constitué son principe directeur (paragraphe *f*).

On analyse maintenant les choix méthodologiques découlant des principes énoncés qui donnent sa cohérence à ce cadre plus général.

a) L'adoption d'une **vision intégrée** pour le projet a eu plusieurs implications, notamment au niveau:

- des activités menées, en s'efforçant de couvrir et de conjuguer plusieurs dimensions (sociales, économiques, culturelles, environnementales) pour répondre aux besoins de la population;
- des classes d'âge concernées, principalement, par le biais d'une approche d'ensemble (choix de l'unité «famille» au lieu de l'«individu») ou articulée (comme dans le cas du Centre communautaire PIA I, où les enfants et les personnes âgées se côtoyaient dans un espace commun, bien que disposant de salles propres);
- de la composition disciplinaire des équipes opérationnelles, qui couvraient les champs du travail social, de la psychologie, de l'éducation, de la sociologie et de l'animation socioculturelle, ainsi que d'autres, de manière plus sporadique;
- de l'établissement de relations de partenariat entre les différentes institutions locales (voir paragraphe *b*);
- de la mobilisation de moyens d'origines diverses (voir paragraphe *c*);
- de la combinaison de compétences techniques et des capacités de la population en l'impliquant de manière dynamique dans les activités (voir paragraphe *d*);
- du développement d'une dynamique de recherche-action pour évaluer systématiquement les activités et permettre d'éventuels ajustements (voir paragraphe *e*);

- des modalités de travail et d'organisation qui ont induit une spécialisation et une responsabilisation par domaine stratégique, complétées par une coordination et une articulation fréquentes (voir paragraphe *f*).

De la systématisation présentée, on peut déduire qu'il existe une articulation étroite entre les différentes composantes méthodologiques, conséquence de la cohérence de l'ensemble de la matrice de référence (déjà caractérisée) et de la perspective intégrée du projet.

b) Plusieurs institutions ont été impliquées dans ce processus de changement social, dans une perspective de **travail en partenariat**, notamment:

- les services de l'administration centrale, au niveau national (logement), régional (éducation) et local (éducation – écoles et éducation permanente, emploi, santé et Sécurité sociale);
- les autorités locales (exécutif municipal et exécutif de *freguesia*);
- les institutions privées des domaines social (trois, dont l'une est l'organisme promoteur) et éducatif (une);
- deux institutions de l'enseignement supérieur (l'une de Lisbonne et l'autre, locale).

Ces partenariats ont été décisifs pour:

- l'élaboration du diagnostic;
- le partage des ressources humaines (de nombreux intervenants qui ont travaillé au projet ont été «cédés» par divers services et institutions), des lieux et des matériels;
- l'organisation et la prise en charge des activités dans leur domaine de compétence (travail social, éducation permanente, formation professionnelle et création d'emploi, logement, santé, etc.);
- l'évaluation des actions menées au cours de réunions périodiques communes.

c) Le projet reposait également sur une **gestion intégrée des moyens**, ce qui a impliqué, outre l'utilisation des moyens en partenariat déjà évoquée:

- la mobilisation des moyens dont dispose le quartier lui-même, notamment de locaux pour certaines activités du projet (centres communautaires, mini-crèche, association de jeunes et activités économiques) et d'une partie de la population (les femmes et les jeunes, principalement) pour travailler ou collaborer à un certain nombre de services créés et à certaines actions;
- l'utilisation de financements et autres aides provenant de mesures et programmes nationaux (comme le Programme d'investissements de l'administration publique, les accords de coopération avec la Sécurité sociale, les

programmes pour l'emploi des chômeurs et les aides du RMG) ou cofinancés par l'UE (comme le Programme d'intervention opérationnel INTEGRAR, pour les groupes défavorisés).

d) Le principe de gestion participative du projet et du quartier a constitué une des orientations stratégiques faisant appel à des **méthodologies participatives** se traduisant par une implication active des habitants en tant que citoyens autonomes dans l'élaboration de leur projet de vie.

Cela impliqua, entre autres:

- d'organiser des activités d'animation socioculturelle que la population locale puisse accepter sans difficulté;
- de mobiliser des ressources humaines locales pour travailler (avec rémunération) dans certains des services créés ou pour collaborer à des actions du projet;
- de tenter d'impliquer progressivement une partie de la population dans la conception, l'organisation, la planification et l'évaluation des activités (en rédigeant des fiches, par exemple) afin que ces dernières viennent du bas pour aller vers le haut (ou de l'intérieur vers l'extérieur) et ne soient pas que le simple produit de propositions ou de décisions des intervenants et/ou des institutions;
- aider à créer une dynamique associative locale pour permettre une participation active à la gestion et au fonctionnement du quartier et de ses projets afin d'enraciner et de rendre le développement local autonome; dans ce sens, une aide fut apportée à la constitution de l'Association des arts et métiers de la commune d'Almada, de l'Association de développement de Laranjeiro et de l'Association des jeunes.

Sur la base de cette méthodologie, des actions de formation furent entreprises pour consolider les compétences de la population en matière de participation (stratégie d'*empowerment*).

e) L'utilisation d'une dynamique de **recherche-action** a constitué un autre axe essentiel du travail. Elle visait à articuler le «savoir-faire» des intervenants aux pratiques sur le terrain. Cette articulation efficace entre recherche et action était censée permettre de tirer les leçons de cette dernière pour les faire servir à l'ajustement de la programmation des activités. Elle fut conçue de telle manière qu'elle exigeait:

- un diagnostic permanent, qui bénéficiait même de travaux de recherche extérieurs (comme cela avait déjà été le cas dans les années 1980, voir point 10.3.) et du partenariat avec des instituts universitaires;
- un système d'évaluation continue, qui impliquait des réunions hebdomadaires par sous-équipe/axe stratégique, des réunions mensuelles de toute l'équipe et la coordination du projet, une distribution mensuelle de fiches évaluatives aux participants des diverses activités impliquant la population, des réunions

entre les responsables de chaque domaine et les moniteurs pour analyser ces fiches, un bilan semestriel et annuel des résultats obtenus par rapport au Plan d'action (annuel), avec la collaboration des partenaires;

- un système de planification stratégique et d'organisation d'équipe qui permette d'utiliser les processus de diagnostic/évaluation décrits plus haut et d'introduire, si nécessaire, des ajustements au niveau de la programmation des activités (voir paragraphe f).

f) Finalement, il est important de décrire plus en détail le **système de planification stratégique** qui a été à la base de la programmation d'activités et de l'organisation du travail de l'équipe. Ce système visait à compléter le cycle de recherche-action pour que l'évaluation serve en permanence à mettre en adéquation les actions et la réalité sur laquelle on intervenait.

Dans ce projet, la planification stratégique, fondée sur une définition articulée de **lignes stratégiques** et de **groupes stratégiques**, se concrétisait par un **modèle d'organisation et de fonctionnement de l'équipe des intervenants**. Comme on l'a résumé au point 10.3., ce système a connu un changement important au cours de la seconde phase du projet. Au départ (1990-1994), il était centré sur la définition de trois groupes stratégiques – enfants, femmes et personnes âgées –, envisagés essentiellement en tant qu'«individus», «classes d'âge» ou «groupe de genre».

Si bien que l'équipe des intervenants était divisée en autant de groupes, chaque sous-équipe ayant pour tâche de mettre au point les différentes lignes stratégiques (au nombre de cinq, au cours de cette phase) dans chacun des groupes. Par exemple, celui qui avait la responsabilité des femmes travaillait avec elles, à la fois, les questions d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, l'animation, l'amélioration de l'habitat et la création de services (voir figure 10.1).

Dans la seconde phase du projet (1995-1998), le système allait se centrer sur la définition de trois lignes stratégiques qui prirent une forme plus englobante,

Figure 10.1.

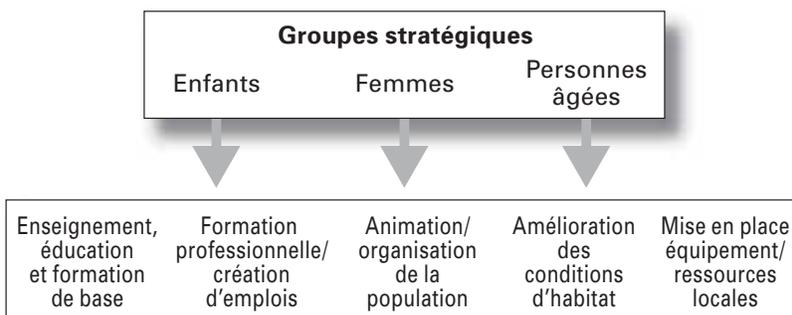
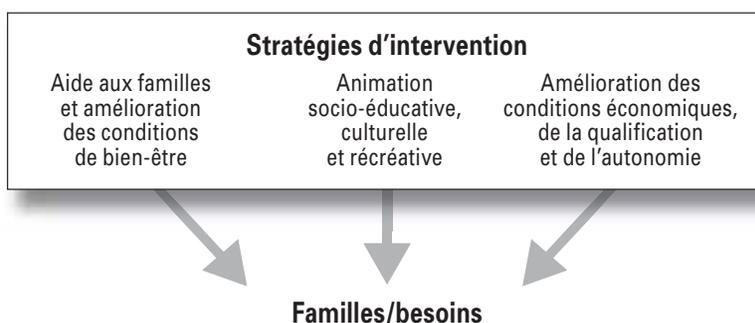


Figure 10.2.



chacune étant appliquée par une sous-équipe en fonction des familles et de leurs besoins. Au cours de cette phase, par conséquent, il n'a existé qu'un seul groupe stratégique – les familles en situation de risque et d'exclusion sociale –, le travail avec les enfants, les jeunes, les femmes, les personnes âgées, etc., étant abordé de manière plus intégrée dans le contexte familial (voir figure 10.2.).

Ce changement est à mettre en rapport avec deux facteurs:

- l'articulation du projet avec les actions d'implantation du RMG, programme qui privilégie une intervention au niveau de la famille;
- une évolution au plan méthodologique visant à provoquer un changement plus global, intégré et structurel dans les modes de vie des familles, ce qui est évidemment plus long et plus complexe, mais aussi plus fondamental et stimulant.

Malgré la modification des critères de subdivision de l'équipe des intervenants, l'organisation conserve, pour l'essentiel, le même modèle:

- une coordinatrice de projet;
- trois sous-équipes opérationnelles (d'abord en fonction des groupes stratégiques, puis en fonction des lignes stratégiques) responsables pour les actions;
- une coordinatrice par sous-équipe;
- réunions hebdomadaires par sous-équipe;
- réunions mensuelles de l'ensemble de l'équipe (y compris la coordinatrice);
- réunions sans périodicité définie avec les partenaires.

Cette structure organisationnelle doit se comprendre à la lumière de l'existence du système d'évaluation précédemment décrit et de celle du Plan d'action, d'où découlaient les stratégies et les activités à conduire, évaluées en permanence et ajustées, si nécessaire.

10.5. Principaux résultats

Les principaux **résultats positifs** de la première phase du projet (1990-1994) ont été:

- l'aide à la création et à l'organisation de groupes autonomes, notamment dans le domaine de la culture et de l'artisanat: Association des arts et métiers de la commune d'Almada; Groupe de *batuque*, formé par des femmes cap-verdiennes; Association pour le développement du Laranjeiro⁵;
- la décentralisation de services (dans la zone même du PIA) en matière d'emploi (Club pour l'emploi), d'action sociale et de logement;
- la création d'équipements sociaux et de services: construction du Centre communautaire PIA II;
- amélioration du niveau scolaire et de la qualification professionnelle grâce à l'organisation de plusieurs cours d'enseignement récurrent et à la participation de jeunes et d'adultes à des actions de formation professionnelle.

Les principaux **résultats positifs** de la seconde étape (1995-1998) concernent:

- la création d'équipements et services (élargissement de la couverture pour les enfants et les jeunes);
- l'acquisition de compétences au niveau éducatif et formatif;
- l'organisation des habitants;
- la rentabilisation de ressources (avec les aides du programme INTEGRAR et du RMG);
- la création de microentreprises locales.

D'une manière générale, **l'aspect le plus négatif** constaté, notamment dans la première étape, est lié aux problèmes du logement, demeurés inchangés, et à l'environnement restant dégradé. Cet aspect a eu des répercussions négatives sur un certain nombre de résultats en matière de qualification, d'éducation et de formation car ces questions de logement comportent un aspect fort stigmatisant. Parmi les autres limitations et obstacles apparus tout au long du déroulement de l'intervention, il faut également mentionner:

- les difficultés rencontrées dans l'organisation des habitants, à mettre en rapport avec la diversité ethnique et avec l'importance du nombre de personnes concernées (20 000);
- l'inertie et les résistances pour rendre compatibles et articuler les cultures et pratiques institutionnelles (diversité des services et des organismes en partenariat);
- la mobilité des intervenants pendant le projet, certains l'ayant quitté en cours de route, a entraîné une certaine instabilité et une perte d'information.

⁵ A l'heure actuelle, il s'agit d'une IPSS (Institution privée de solidarité sociale) qui mène son activité dans deux quartiers.

10.6. Perspectives

L'un des grands objectifs du projet a été en permanence d'assurer la poursuite et l'autonomie des actions entreprises, une fois arrivé à terme le financement du PNLCP. A cet effet, des accords de coopération ont été signés, par exemple, avec la Sécurité sociale pour maintenir un certain nombre des services créés: le Centre communautaire PIA I, l'aide à domicile et les crèches familiales.

Un autre moyen d'assurer de nouveaux financements a consisté à poser une candidature à des aides et programmes divers: exécutif municipal d'Almada, Institut portugais de la jeunesse, Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, programme INTEGRAR, etc.

Les activités menées dans les équipements sociaux créés (Centres communautaires PIA I et II et minicrèche) se sont maintenues, notamment: les ateliers, les accueils dans le local (RMG, action sociale, logement, Club pour l'emploi), le jardin d'enfants-ATL, le Centre de jour pour personnes âgées et les activités d'animation socioculturelle, entre autres.

L'intervention auprès des familles s'est poursuivie, mais elle s'adresse actuellement à celles qui rencontrent le plus de difficultés et qui sont confrontées à des situations très complexes; ce qui a conduit à redimensionner les actions, à les adapter et à créer des domaines d'intervention nouveaux, comme le suivi psychologique voire, dans certains cas, psychiatrique. En ce qui concerne le travail avec la population en général, l'un des grands objectifs les plus récents est axé sur l'organisation des habitants par immeuble, afin de les mobiliser pour qu'ils prennent en main la gestion de leur propre espace d'habitation.

Chapitre 11 – Projet d'intervention communautaire de la commune de Reguengos de Monsaraz

11.1. Origine et contexte géographique et social

La commune de Reguengos de Monsaraz se trouve dans l'hinterland du sud du Portugal, dans l'une des régions les plus pauvres du pays (l'Alentejo). Administrativement, elle fait partie du district d'Evora. Limitrophe des communes d'Evora, Portel, Redondo, Alandroal et Mourão, elle est formée de cinq *freguesias*: Reguengos de Monsaraz, Monsaraz, Campo, Campinho et Corval. En 1991, elle comptait 11 401 habitants, selon les chiffres du Recensement général de la population, qui se répartissait selon les groupes d'âge suivants: 2003 personnes (17,6%) de 0 à 14 ans; 7182 (63,0%), de 15 à 64 ans; 2216 (19,4%) de 65 ans et plus.

Globalement, du point de vue économique et social, l'Alentejo est une région en récession, d'une très faible capacité entrepreneuriale et de création d'emploi (le taux de chômage est habituellement le plus élevé du Portugal). Le poids traditionnel des grandes propriétés foncières (latifundia) y est très fort et les caractéristiques rurales, fortement marquées. C'est pourquoi elle a connu de grands courants migratoires vers les villes du littoral (particulièrement vers l'Aire métropolitaine de Lisbonne) et vers l'étranger, avec le dépeuplement (la région connaît la plus faible densité démographique du pays, certaines communes n'atteignant pas 10 habitants au km²) et le vieillissement de la population consécutifs.

Reguengos de Monsaraz présente également certaines de ces caractéristiques (les données démographiques antérieures confirment, par exemple, le vieillissement de la population) mais elle a bénéficié d'un certain dynamisme économique lié à la production de vins de qualité et d'un artisanat traditionnel de la céramique. La commune abrite l'une des coopératives vinicoles qui a remporté le plus de succès sur le marché des vins de qualité au cours de ces dernières années ainsi qu'une zone de production traditionnelle de poterie très appréciée.

Pendant, ce dynamisme a fini par se transformer en arme à double tranchant, dans la mesure où il a entraîné des restructurations et des attentes qui ont accentué certaines des fragilités sociales déjà anciennes dans la commune.

Au cours des deux dernières décennies, des changements importants se sont produits au niveau de la structure agraire et de l'usage de la terre liés notamment à l'augmentation de la superficie plantée en vigne et à la mécanisation de sa culture, à la modernisation des exploitations agricoles et à la création de terrains de chasse gardée (pour le tourisme cynégétique). Ces transformations

ont eu pour conséquence de libérer une quantité significative de main-d'œuvre qui, en raison de son manque de qualification professionnelle et en l'absence de dynamisme entrepreneurial (création d'activités économiques), a fait augmenter le chômage local.

Dans le domaine de l'artisanat de la céramique, les attentes créées par un certain nombre de succès commerciaux ont entraîné, par manque de coordination, une augmentation inconsidérée du nombre des actions locales de formation professionnelle dans ce domaine. Cela a provoqué, dans le milieu des années 1990, un excédent de personnes qualifiées dans la poterie que les entreprises locales (essentiellement familiales) n'ont pas eu la capacité d'absorber en raison, d'une part, des changements intervenus au niveau de la structure socioprofessionnelle du secteur, et, d'autre part, du manque de moyens économiques (épargne) et de débouchés suffisants pour créer leurs propres emplois. C'est pour toutes ces raisons que beaucoup de familles se retrouvèrent en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Par ailleurs, une partie de la population se trouvait confrontée à l'isolement géographique et social, menant des activités de subsistance de faible rapport, ou dans le cas des personnes âgées, vivant de retraites très faibles, particulièrement dans les *freguesias* et les localités les plus dispersées.

Cette commune abritait aussi des familles tsiganes, des vendeurs ambulants et des forains qui s'intégraient difficilement à la société locale, soit du point de vue social, soit du point de vue du logement (beaucoup d'entre eux étaient nomades) en raison de leur mode de vie et de leurs valeurs.

Au milieu des années 1990, les institutions et les agents intervenant localement (au niveau, par exemple, de l'action sociale, de l'éducation, des autorités locales et de certaines institutions privées de type social) étaient conscients des problèmes sociaux et économiques que rencontrait la commune¹:

- bas niveaux de scolarisation, ne dépassant pas, dans la majorité des cas, la scolarité obligatoire (4^e année pour les plus âgés; 6^e ou 9^e année, pour les plus jeunes, suivant leur âge) et taux d'analphabétisme supérieur à la moyenne nationale;
- taux élevé d'échec et d'abandon scolaire (notamment chez les nomades et les populations les plus isolées);
- bas niveaux de qualification professionnelle avec prédominance des travailleurs non qualifiés;
- forte présence d'emplois saisonniers (par conséquent, précaires) et/ou taux de chômage élevé (habituellement, plus de 10%);
- bas revenus;
- nombreux logements dégradés;
- absence d'estime de soi et difficulté, pour de nombreuses familles, à définir et à bien mener leur projet de vie;

¹ Ces caractéristiques générales ont été transmises par l'équipe du projet.

- dépendance par rapport aux aides et aux subsides institutionnels;
- indices croissants de marginalité et de comportements à risque.

Devant un tel diagnostic, il fut décidé de présenter, en 1996, une candidature auprès du PNLCP (région Sud), d'où allait naître le Projet d'intervention communautaire de la commune de Reguengos de Monsaraz, plus connu sous le sigle PIC. Le promoteur de ce projet était l'exécutif municipal, mais sa gestion (avec responsabilité juridique) incombait à une institution privée locale de caractère social, la *Fundação Maria Inácia Vogado Perdigão Silva* [Fondation Maria Inácia Vogado Perdigão Silva], dans la mesure où un organisme public (municipalité) ne pouvait assumer cette fonction.

Le projet fut accepté en septembre 1996 et ses activités démarrèrent au cours du dernier trimestre de l'année. Il prévoyait de s'adresser à 4500 personnes, sur l'ensemble de la commune, qui présentaient une vulnérabilité au plan économique, professionnel, scolaire, socioculturel et du logement. Il devait s'achever en décembre 1999, mais, avec l'accord du Commissariat régional du sud à la lutte contre la pauvreté, il fut prolongé jusqu'à la fin de l'an 2000 afin de pouvoir conclure ses actions.

11.2. Objectifs et principes de l'action

Globalement, le PIC visait à promouvoir le développement intégré de la commune de Reguengos de Monsaraz, dans les domaines économique, social et culturel, grâce à l'articulation des interventions institutionnelles et à la participation de la population à la recherche de solutions aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale détectées.

Ces **principaux objectifs** étaient:

- a) intervenir au niveau économique, social et culturel en favorisant la participation de la population à la définition de stratégies pour la solution de ses problèmes;
- b) développer un réseau de partenariats interinstitutionnels et pluridisciplinaires se traduisant par une liaison étroite entre institutions et population concernée;
- c) contribuer au développement local et associatif de la commune en renforçant et en aidant les initiatives des divers organismes locaux;
- d) promouvoir et renforcer les solidarités familiales et communautaires;
- e) appliquer la méthode de recherche-action pour lier de manière cohérente théorie et pratique et mener ainsi des activités plus adaptées;
- f) stimuler la formation professionnelle et la création d'emplois pour aider les familles défavorisées;
- g) améliorer l'estime de soi des familles et leur qualité de vie.

Parmi les **principes fondamentaux d'action** découlant des objectifs mentionnés, il faut citer:

- la promotion d'une dynamique de développement local intégré;
- la consolidation des processus de participation de la population;
- le développement d'une logique de travail en partenariat;
- l'utilisation de la méthode de recherche-action en tant que cadre des activités;

De là découle l'adoption des méthodologies analysées au point 11.4.

11.3. Etapes et actions principales

Comme on l'a indiqué, les activités du projet ont démarré au cours du dernier trimestre 1996. Tout d'abord, un diagnostic de la situation a été effectué et les activités d'animation socio-éducative, culturelle et récréative, d'amélioration des conditions de logement et d'aide aux familles débutèrent en octobre 1996. En 1997, vint s'ajouter une action, prévue par le projet, visant l'amélioration des conditions de bien-être.

Le 5 novembre de la même année, à la suite de fortes inondations, la commune subit un sinistre. Le PIC, avec l'aide et la dotation budgétaire octroyées par le Commissariat régional du sud du PNLCP, organisa l'aide aux familles les plus touchées, notamment pour leur permettre de reprendre leur activité économique. Dans le cadre de l'aide aux familles, une banque de médicaments fut créée dans le but de participer à la fourniture, en totalité ou en partie, selon les moyens des familles, des médicaments prescrits par les médecins du centre de santé local. Ces derniers, qui disposent de la liste des personnes défavorisées dressée par les agents de l'action sociale, indiquaient les médicaments disponibles à la banque de médicaments plutôt que de les prescrire à des familles qui n'auraient pu les acquérir. Ces médicaments étaient achetés grâce à une ligne budgétaire que le PIC avait accordée à la *Santa Casa da Misericórdia* de Reguengos de Monsaraz ou donnés par la population.

Toutes ces actions se prolongèrent jusqu'en 1998, année où fut réalisé un diagnostic concernant la population âgée de la commune et se sont tenues plusieurs rencontres pour débattre, réfléchir et échanger des expériences autour de questions soulevées par cette intervention et d'autres semblables. Comme le projet devait prendre fin en 1999, afin d'assurer une continuité aux actions en cours, une aide fut apportée aux familles qui n'avaient pas encore été contactées. Le terme du projet approchant, la stratégie s'infléchit quelque peu, les activités étant davantage tournées vers la prévention et l'autonomisation que vers la réponse aux besoins constatés.

Avec la prolongation du PIC pour une durée de plus d'un an, la même philosophie fut suivie en 2000, avec, principalement, des activités de formation, de consolidation de compétences, la tenue de rencontres de réflexion et d'évalua-

tion. Dans le même temps, on a cessé d'aider directement les familles, qui furent orientées vers les services publics compétents pour éviter qu'elles ne dépendent de solutions qui arrivaient à leur terme.

Ce fut également une période de transition pendant laquelle les actions les plus importantes, qui devaient se prolonger au-delà du projet, ont été transférées aux institutions locales les plus appropriées, dans la logique du travail en partenariat et pour assurer la continuité de l'action une fois le projet terminé (voir points 10.5. et 10.6.). Par ailleurs, la dynamique créée par le PIC a permis à la commune de figurer parmi celles qui ont été choisies pour démarrer, en 2000, un projet pilote de constitution d'un réseau social local (voir chapitre 5).

Tout au long de son déroulement (1996-2000), le PIC a mené plusieurs activités, que l'on peut regrouper en cinq domaines d'intervention:

- a) diagnostic, implication des partenaires, information et organisation;
- b) animation socio-éducative, culturelle et éducative;
- c) amélioration des conditions de logement;
- d) amélioration des conditions générales de bien-être;
- e) aide aux familles.

Voici les principales activités réalisées dans chacun de ces domaines:

a) *Diagnostic, implication des partenaires, information et organisation*

Dans ce domaine, il faut signaler:

- la mise au point et en pratique d'un système permanent de diagnostic/évaluation, qui a impliqué la réalisation d'enquêtes par questionnaire et de réunions périodiques de l'équipe des intervenants, des groupes de travail et des partenaires ainsi que la collaboration de l'Université d'Evora (voir point 11.4.);
- la mise au point des règles et des conditions du travail en partenariat, qui s'est traduite par la formation d'un Conseil de partenaires se réunissant tous les semestres et par sa participation active à la définition des objectifs et des activités, à l'évaluation et à la composition des groupes de travail;
- la mise en pratique de plusieurs stratégies d'information autour du projet par des réunions avec les associations locales, l'édition de tracts et d'affiches, la publication d'information dans la presse locale, régionale et dans le *Bulletin municipal*, l'utilisation de programmes de radios locales et la participation active à des rencontres et des fêtes locales;
- la création et la conduite de la structure gestionnaire du projet, dans ses différents aspects (technique, administratif et comptable-financier), y compris la formation permanente des intervenants, notamment par leur participation fréquente à des séminaires et colloques portant sur les domaines d'intervention du PIC.

b) Animation socio-éducative, culturelle et récréative

De nombreuses activités ont été menées dans ce domaine, parmi lesquelles on peut citer, par exemple:

- la dynamisation de cours d'éducation permanente et d'autres, de type socio-éducatif (pour les familles tsiganes);
- l'aide aux écoles et jardins d'enfants de la commune en participant à diverses activités (fêtes de Noël, de fin d'année, Journée mondiale de l'enfance, visites d'étude, colonies de vacances, rencontres, jardinage, poterie, théâtre, etc.);
- la réalisation de rencontres et de séminaires sur l'éducation et l'enfance;
- la création d'ateliers de jeux traditionnels, de céramique, d'informatique, de sport, de gymnastique et autres activités ludiques;
- l'aide aux activités locales de type culturel et récréatif (rencontre de chorales, Fête des jardiniers, etc.).

c) Amélioration des conditions de logement

Plusieurs actions d'aide à l'amélioration des logements et des équipements domestiques des familles les plus défavorisées ont été menées, toujours précédées d'une analyse des situations (avec la collaboration de partenaires du domaine de l'action sociale) ainsi que de visites à domicile afin de caractériser les conditions de logement. Le processus faisait ensuite l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

d) Amélioration des conditions générales de bien-être

On a également procédé à l'analyse préalable des situations (toujours en collaboration avec les partenaires compétents), suivie, si nécessaire, de visites à domicile. L'aide se concrétisait alors dans le cadre du projet (actions de formation et de sensibilisation, insertion dans des programmes pour l'emploi, création d'une Unité d'insertion dans la vie active (UNIVA) pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi, etc.), ou prenait la forme d'une orientation vers les différents services locaux proposant des solutions adéquates. Les formations organisées dans ce domaine portaient, par exemple, sur le développement personnel et l'initiation à l'informatique pour les jeunes, les chômeurs de longue durée et les personnes âgées des localités et *freguesias* les plus rurales; ces formations s'ajoutaient à celles, déjà mentionnées, dispensées dans le domaine de l'animation socio-éducative.

e) Aide aux familles

Outre les aides particulières apportées dans les autres domaines, quelques stratégies spécifiques ont été mises sur pied pour les familles les plus vulnérables, notamment:

- prise en charge intégrée avec la participation du service local du Centre régional de Sécurité sociale, du Centre pour l'emploi et du Service de l'Etat pour le logement;
- prise en charge, visites à domicile et suivi des familles des zones rurales les plus isolées;
- mise au point de solutions pour répondre aux besoins fondamentaux en liaison avec les services de la Sécurité sociale;
- création de la Banque des médicaments et d'une Banque du lait.

Il faut noter également la réalisation, dans le cadre du projet, de plusieurs rencontres et séminaires portant sur tous ces domaines d'activité pour débattre et échanger des expériences avec les partenaires, les membres de la communauté et les équipes d'autres projets. On peut citer, à titre d'exemple:

- deux débats sur «Interventions avec la communauté tsigane» et «Que faire pour nos personnes âgées?» (1998);
- session de travail sur la toxicomanie (1998);
- session d'information sur «Prévention des accidents chez l'enfant» (1998);
- séminaire sur «Intervention précoce: quelles voies?» (1999);
- séminaire sur «Les Tsiganes dans l'éducation: un défi, un changement à construire» (1999).

11.4. Les choix méthodologiques et leur application

Des objectifs et principes d'action précédemment indiqués découlent essentiellement quatre méthodologies d'intervention:

a) Une perspective de **développement intégré sur une base locale**, qui se concrétise notamment par:

- des activités dans différents domaines: économique, social et culturel (voir les actions mentionnées au point 11.3.);
- collaboration entre institutions/intervenants et population (voir paragraphe *b*);
- articulation interinstitutionnelle (voir paragraphe *c*);
- complémentarité et collaboration de savoirs interdisciplinaires (voir point 11.3.);
- mise en commun de moyens provenant, pour l'essentiel, des partenaires du projet (notamment intervenants, lieux et matériel) venant s'ajouter aux moyens financiers octroyés par le PNLCP, comme l'illustre le point 11.3.;
- combinaison de la recherche et de l'action pour le diagnostic et l'évaluation continus (voir paragraphe *d*).

b) La participation de la population a été considérée comme l'un des aspects les plus importants du PIC, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de stratégies pour la solution de ses problèmes et la mobilisation du dynamisme des associations de la commune. Cependant, tout au long du projet, la participation a été plus importante pour les actions liées à l'amélioration de l'habitat, la population concernée ayant collaboré étroitement en choisissant les modifications et les réparations à effectuer ainsi qu'en fournissant de la main-d'œuvre.

Il faut signaler aussi qu'à la suite d'actions de sensibilisation sur l'importance du bénévolat pour la réalisation de ces projets, des bénévoles d'une paroisse catholique ont offert leurs services pour aider certains bénéficiaires du PIC, après avoir reçu une formation à cette fin.

Pour élaborer les diagnostics qui serviront de base aux plans d'action annuels, le projet a tenté d'impliquer la population, tout au moins ses représentants en la personne des présidents des exécutifs de *freguesia* (autorités locales) ou des associations et des institutions locales. Par ailleurs, dans la mesure où le PIC se voulait un projet de développement local, la présence d'intervenants originaires de la commune et des associations, qui représentaient la population, assurait, tout au moins de manière implicite, la participation de celle-ci à la concrétisation des objectifs.

Cependant, la participation de la population a été limitée; elle a été davantage assurée par la représentation que par l'implication directe; cela est certainement à mettre au compte de la résistance culturelle et de l'inertie suscitées par le caractère récent du projet; ce genre de processus étant toujours particulièrement difficile à mettre en œuvre.

c) Le travail en partenariat ou articulation interinstitutionnelle a constitué un autre des axes méthodologiques essentiels énoncés depuis le début.

Il s'est essentiellement traduit par:

- la mise en commun de moyens;
- la constitution d'un organe délibératif et de réflexion stratégique – le Conseil de partenaires;
- la participation active au système d'évaluation.

En ce qui concerne le premier point, il s'est concrétisé par l'affectation d'agents (certains à temps partiel) à l'équipe des intervenants et aux groupes de travail, par la mise à disposition de lieux pour la réalisation des activités ainsi que par l'installation de services et la fourniture de matériel. Selon les chiffres du projet, la part des moyens mis à disposition par les partenaires par rapport au total des moyens utilisés n'a cessé de s'accroître: 9,2% en 1996, 11,2% en 1997, 23,3% en 1998 et 28,8% en 1999.

Le Conseil de partenaires, formé des dirigeants ou des représentants des institutions impliquées dans le PIC, a été chargé, entre autres, de gérer et d'encadrer

la mise à disposition des moyens; il a également eu la responsabilité de discuter et d'approuver les plans d'action annuels, de procéder à l'évaluation stratégique du projet et de délibérer, si nécessaire, sur l'opportunité de changements et d'ajustements d'objectifs et d'activités. Ses réunions ordinaires étaient semestrielles.

La participation des partenaires à l'évaluation ne se réalisait pas seulement au Conseil de partenaires; elle était aussi assurée par la présence d'agents de diverses institutions dans l'équipe des intervenants et les groupes de travail, qui suivaient ainsi en permanence le déroulement du processus (voir paragraphe *d*). Le PIC a rassemblé près de vingt partenaires dont les niveaux d'implication ont été très différents: services publics de l'administration publique centrale, au niveau national (logement), régional (éducation et jeunesse) et local (action sociale et Sécurité sociale, éducation, emploi et santé); autorités locales (exécutif municipal et les cinq exécutifs de *freguesia*); institutions privées locales à caractère social (parmi lesquelles l'organisme gestionnaire) et religieux; l'université de la région (Evora).

d) L'adoption d'une **méthodologie de recherche-action** a été considérée comme décisive pour la bonne marche du projet car elle a permis de lier de manière cohérente la réflexion théorique et l'action. Cette méthodologie a rendu possible l'identification rigoureuse des problèmes et des potentialités de la communauté, grâce à la réalisation de plusieurs diagnostics. Ces derniers ont été effectués à partir d'enquêtes par questionnaire, de l'observation participante des intervenants et des partenaires, et avec la collaboration de la population et/ou de ses représentants. Le département de sociologie de l'Université d'Evora a fourni, à cet égard, une contribution très importante.

Les diagnostics ont servi à fonder le choix des objectifs, des activités, des groupes à privilégier et des méthodes à utiliser et ont joué un rôle essentiel pour la préparation et la discussion des plans d'action annuels. On a pu ainsi disposer d'un système d'évaluation permanente des différentes activités menées, permettant d'en assurer le suivi et de procéder, si nécessaire, à leur modification et leur ajustement. Formellement, ce système reposait sur:

- des réunions fréquentes (justifiées) des groupes de travail (par activité) pour une évaluation par action menée;
- des réunions mensuelles ordinaires de l'équipe des intervenants pour une évaluation de la cohérence de l'ensemble des interventions;
- des réunions semestrielles ordinaires du Conseil de partenaires dans le cadre de l'évaluation stratégique du projet;
- une aide apportée par le département de sociologie de l'Université d'Evora, si nécessaire.

A la fin du projet, une évaluation finale a été réalisée, qui a consisté en une enquête par questionnaire auprès des familles aidées et auprès de toutes les

institutions et associations de la commune (y compris les partenaires), avec, également, l'appui méthodologique de l'Université d'Evora.

En résumé, un certain nombre d'aspects de la méthodologie générale de développement intégré ont été davantage mis en pratique que d'autres. La coordination des partenaires et l'application d'une méthode de recherche-action ont été les aspects les plus réussis. En revanche, l'intégration des activités, l'implication de la population et la mobilisation de moyens provenant de sources autres que les partenaires, ont remporté un succès plus limité.

11.5. Principaux résultats

Dans la mesure où le projet s'est terminé fin 2000, une évaluation fondée de ses résultats est encore prématurée. Mais il est dès maintenant possible d'indiquer un certain nombre d'indices à cet égard. En ce qui concerne les principaux **résultats positifs**, on peut d'ores et déjà noter:

- la continuation, après le projet, de l'activité de la Banque des médicaments (dont la fin était prévue pour 1999), du bureau itinérant d'informatique pour la dynamisation des cours dans les différentes *freguesias*, et d'aide à domicile;
- l'ouverture d'une UNIVA pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi;
- un certain changement de mentalité de la population par rapport au projet et aux services auxquels elle a recours non seulement parce qu'elle se sent davantage soutenue mais surtout en raison du gain de proximité et de réciprocité ressenti.

Mais le résultat considéré comme le plus important concerne la dynamique de partenariat que le PIC a créée. Avant le projet, les institutions travaillant dans la commune n'étaient pas coordonnées, n'échangeaient pas d'informations sur les différents diagnostics et actions car chacune agissait dans son domaine spécifique. C'est ce qui a provoqué, au début, une certaine méfiance et une réticence à collaborer de leur part, d'autant plus qu'elles ne se sentaient pas impliquées dès la phase de candidature et d'élaboration du projet.

Avec le PIC, les représentants des institutions ont commencé à se rencontrer au moins une fois par mois, ce qui a permis une plus ample et meilleure connaissance réciproque et l'adoption d'une approche intégrée du travail avec la communauté. Cela a également rendu possible le partage, l'approfondissement et l'adoption en commun de concepts (développement local intégré, participation, partenariat, etc.) et de méthodes (recherche-action) qui allaient, à leur tour, enrichir le travail sectoriel de chaque institution ou service.

L'implantation dans la commune d'un projet pilote du Réseau social local, dans sa phase d'expérimentation au niveau national, est également un indice des succès remportés dans ce domaine.

Les principaux **aspects et facteurs les moins positifs** concernent:

- l'absence, au départ, de règles et de normes pour le fonctionnement de certaines actions ou d'accès à un certain nombre de services; ce qui a fait que le projet a été parfois perçu comme un «supermarché des moyens et des aides» par les personnes, les familles et même les associations, bien que l'on ait tenté de remédier à cette lacune tout au long de son déroulement. C'est ce qui s'est produit, par exemple, pour les actions d'amélioration de l'habitat et pour certaines activités d'animation socioculturelle. A l'inverse, la Banque des médicaments n'a pas connu ces problèmes, car, d'emblée, il avait été fixé à quel moment et de quelle manière on pouvait bénéficier d'une aide.
- le recours exclusif, pour les actions d'amélioration de l'habitat, à des professionnels privés (maçons, par exemple) alors qu'étant donné les objectifs du projet, il aurait été plus logique d'utiliser également les services de stagiaires, formés dans ces domaines, en cours de qualification et d'insertion sur le marché du travail;
- le manque de temps et de moyens en hommes et en matériel pour travailler plus en profondeur avec la population tsigane, ce qu'exigeaient ses spécificités culturelles;
- la mobilité (cessation d'activité et remplacement) de certains intervenants affectés au projet, ce qui a provoqué une interruption de la relation de confiance établie avec la population, de l'acquisition d'informations et du déroulement des actions;
- le manque de planification de l'affectation d'intervenants dans d'autres services, dans la phase de conclusion du projet, ce qui a eu pour conséquence l'abandon prématuré (au milieu de la dernière année) de trois ou quatre d'entre eux, travaillant à temps plein, pour rechercher un emploi sûr; si bien que, dans cette phase, le projet ne dispose plus que d'une intervenante et d'une fonctionnaire chargée de l'administration;
- l'implication limitée de la population dans les différents aspects du projet, comme il a été indiqué.

11.6. *Perspectives*

Le Projet d'intervention communautaire de la commune de Reguengos de Monsaraz est apparu à la fin de 1996 et, dès lors, rien n'a plus été comme avant dans la commune. On a assisté à une prise de conscience des problèmes de pauvreté et d'exclusion social existant localement. Pour les institutions, cela a été l'occasion d'apprendre à se connaître et de commencer à travailler ensemble avec un objectif commun: l'amélioration des conditions de vie de la population. La continuité, d'ores et déjà garantie, de certaines actions et services, comme ceux indiqués précédemment, constitue également un élément positif à mettre au crédit des perspectives.

Reguengos de Monsaraz est aujourd'hui une commune dotée d'une infrastructure sociale où les institutions, pas uniquement dans le PIC, travaillent en réseau. A l'heure actuelle, la dynamisation du travail social et de l'intervention des autorités locales est à l'étude pour assurer la continuité du travail réalisé par le projet. La constitution, à titre expérimental, du Réseau social local est un pas important accompli dans ce sens.

Le PIC s'est achevé à la fin de l'an 2000, mais il a laissé des graines qui, si l'on veille bien sur elles, pourront donner des racines pour assurer le développement local de cette communauté de la commune de Reguengos de Monsaraz.

Partie IV

ANALYSE DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS, CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS

Introduction

La quatrième partie se propose de faire l'analyse critique des principaux enseignements qu'il est d'ores et déjà possible de tirer du Programme de lutte contre la pauvreté au Portugal en s'appuyant tout particulièrement sur les projets présentés dans la Partie III et sur d'autres, auxquels il n'a pas été fait référence ici, ainsi que sur l'expérience du Programme en général. Le chapitre 12 donne d'abord une vision d'ensemble des enseignements et des suggestions dont il tente de préciser ensuite les aspects les plus importants, notamment en ce qui concerne:

- la délimitation des concepts et des situations de pauvreté et d'exclusion sociale;
- le débat sur les concepts et les stratégies d'intégration sociale des populations exclues;
- l'adoption d'une approche de ces questions en termes de développement;
- les principales méthodologies d'intervention adoptées et leur importance pour l'obtention de résultats;
- le rôle des intervenants et de la structure organisationnelle dans laquelle ils travaillent;
- les interrogations et les défis lancés aux politiques publiques à incidence sociale et leur influence sur ces projets.

Enfin, il présente une conclusion synthétique et une discussion autour des conditions de transfert de cette expérience du Portugal, avec un décalage dans le temps, dans d'autres contextes géographiques, sociaux, économiques et culturels. Cette partie n'a pas la prétention de procéder à une évaluation exhaustive et à une mise au point des conclusions du PNLCP; elle réalise seulement un inventaire des aspects qui sont apparus les plus importants et les plus décisifs pour l'obtention des résultats (partiels) connus jusqu'à ce jour. Il s'agit, par conséquent, d'une analyse qui demande à être continuée et approfondie.

Chapitre 12 – Principaux enseignements et suggestions du PNLCP

12.1. Principaux enseignements (vue d'ensemble)

Comme il vient d'être dit, l'objectif de la présente étude n'est pas de procéder à l'évaluation du PNLCP au Portugal. Pour ce faire, il serait nécessaire d'élargir le champ du présent travail et de disposer de davantage de temps après l'achèvement des projets pour pouvoir envisager les aspects suivants:

- degré de **réalisation** des actions prévues;
- **efficacité** d'utilisation des ressources et moyens mobilisés;
- **adéquation** et **cohérence** des méthodologies adoptées vis-à-vis des objectifs fixés et des résultats escomptés;
- **efficacité** des actions menées pour atteindre les objectifs fixés;
- **impact** structurel des interventions menées, en termes de **changement** des mentalités, des comportements, des connaissances, des méthodes et des pratiques, des stratégies, des modèles d'organisation, des politiques, des conditions de vie et de la dynamique de développement des communautés locales.

Par conséquent, on s'est borné à identifier et analyser les enseignements les plus évidents et leurs conditions de possibilité, de manière illustrative et non pas exhaustive. Cependant, il convient d'indiquer que l'une des principales caractéristiques de ces projets est l'extraordinaire **diversité** des conditions de départ, des facteurs de mobilisation, des acteurs, des dynamiques de partenariat et de participation, des choix méthodologiques et des stratégies dominantes, des rythmes d'intervention, des résultats obtenus, etc. Cela est d'autant plus évident si l'analyse est élargie au-delà des études de cas présentées dans la partie III.

Il existe cependant entre eux de nombreux points communs, particulièrement en ce qui concerne la formulation des objectifs, les méthodologies, les structures de l'organisation et certains concepts de référence, ce qui coïncide avec les principes directeurs et la philosophie du PNLCP lui-même (voir partie II). Ces derniers servent évidemment de référence pour le dépôt des candidatures, bien que l'on constate également un «transfert» en sens inverse, c'est-à-dire l'introduction dans le Programme de principes émanant des leçons tirées de l'expérience des projets.

On peut, d'ailleurs, dire qu'il y a ressemblance pour ce qui est de la formulation du cadre général de référence, en dépit de la diversité terminologique et

réactionnelle, comme il a été indiqué et justifié, et différence, pour ce qui concerne leur concrétisation et leur contenu.

Une fois tenu compte de ces facteurs conditionnants, la présente étude permet de conclure à la diversité des **enseignements les plus significatifs**, avec des aspects positifs et négatifs, que l'équipe responsable de la présente recherche a pu tirer, notamment à partir des informations recueillies auprès des équipes du projet et des agents du commissariat du PNLCP, de l'observation et de l'analyse des études de cas présentées.

Les **aspects positifs** les plus importants sont indiqués selon une grille d'analyse portant sur les domaines suivants: populations concernées, institutions locales, Etat central et société en général. **Dans les projets mentionnés**, il a été incontestablement constaté, **pour la population**:

- une amélioration globale de ses conditions de vie dans la mesure où l'éventail des offres et des opportunités (emploi, formation professionnelle, éducation, revenus, habitat, santé, etc.) auxquelles elle a accès s'est élargi;
- une diminution consécutive de l'incidence et de la sévérité de la pauvreté et de l'exclusion sociale et, par conséquent, du degré de non-satisfaction des besoins essentiels¹;
- une consolidation de ses compétences (*empowerment*), à différents niveaux, et de sa capacité de participation individuelle et associative, c'est-à-dire, de sa citoyenneté;
- un resserrement de ses liens avec les institutions et les intervenants, ainsi qu'une meilleure compréhension et «appropriation».

Pour les institutions locales (y compris les autorités locales), ou qui travaillent localement, et leurs agents, les aspects positifs, très clairement illustrés dans les études des projets, sont les suivants:

- meilleure compréhension et identification des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, du point de vue théorique ou du point de vue pratique (approfondissement et généralisation de diagnostics et d'autres formes d'évaluation);
- adoption d'une perspective de développement plus intégré et global dans l'approche de ces situations et des stratégies pour leur éradication en lieu et place des perspectives traditionnelles de type sectoriel (segmentées) et «assistantiel»;
- utilisation de nouvelles méthodologies de travail et d'intervention, plus adaptées à la nature des problèmes à affronter et permettant la mise au point de solutions intégratives, comme la participation active de la population, la coordination des partenaires, la mise en commun de moyens et des activités, l'utilisation de la méthode de recherche-action, etc.;

¹ En termes généraux, la société portugaise aura connu le même phénomène au cours de ces cinq dernières années (voir chapitre 5).

- nécessité pour les intervenants de travailler en contact étroit avec la population; cette relation et cette proximité, moins protectrice d'un point de vue bureaucratique, sont potentiellement génératrices de dynamiques plus durables et de davantage d'autonomie; ce qui exige, par ailleurs, que les compétences techniques des agents ne fassent qu'un avec leurs qualités personnelles;
- territorialisation des stratégies d'intervention sociale affirmant un caractère local (communautaire) et partant des points faibles et des potentialités endogènes, c'est-à-dire autorisant une «lecture» de l'intérieur (ou depuis le bas);
- articulation endogène-exogène en ce qui concerne les moyens (financiers, humains, matériels, informatifs, institutionnels, etc.) et les résultats; démarche qui peut se révéler efficace et féconde pour les capacités locales et non pas inhibitrice ou palliative;
- «découverte» de groupes sociaux et culturels spécifiques qui, grâce à de tels projets, ont souvent pu émerger de la pénombre ou de l'ombre où l'Histoire et/ou la marginalisation sociale les avaient relégués (Tsiganes; immigrants, notamment africains; ex-toxicomanes; personnes porteuses du VIH-SIDA; etc.)

Pour l'Etat (structures centrales), ces projets ont servi à réduire la «distance» qui le séparait de la population et à le pousser également à prendre des mesures politiques, à créer des équipements, des infrastructures et des services mieux adaptés et plus efficaces pour faire face aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les «plus-values» introduites au cours des dernières années dans les politiques sociales publiques et dans leur implantation au Portugal (chapitres 3, 4 et 5), avec les apprentissages effectués dans les expériences concrètes, reflètent également cette «pression». Une telle «pression», de nature diverse, résulte:

- d'une plus grande visibilité des situations de pauvreté et d'exclusion sociale;
- d'une plus grande proximité entre population et institutions (déconcentrées localement) de l'administration publique centrale;
- des revendications, que ces projets renforcent, des associations et des institutions privées de type social et de leurs structures fédérales ou équivalentes (au Portugal, l'Union des institutions privées de solidarité sociale, l'Union des mutualités et l'Union des *misericórdias*, entre autres, ont obtenu de siéger dans les organismes nationaux de concertation et de consultation sociales);
- du dynamisme (parfois quasi subversif) introduit, par le bas, dans les institutions et les services publics, par les intervenants, confrontés au travail communautaire et à ses exigences, où la hiérarchie et la bureaucratie traditionnelles n'ont pas de place.

Pour la société, les aspects positifs que les cas étudiés illustrent le plus souvent sont:

- une plus grande visibilité des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, assurée y compris par les moyens de communication sociale, ce qui a entraîné un certain nombre d'avantages (meilleure connaissance, coresponsabilisation, etc.) mais aussi des inconvénients ou des risques (prolifération des descriptions des situations, pression sur les intervenants, lectures simplistes, etc.);
- élaboration de réponses nouvelles et plus nombreuses aux problèmes de la société et une augmentation générale des opportunités;
- le développement d'activités nouvelles (par exemple, de type économique, culturel et social).

Il est clair que tous ces aspects positifs ne sont pas attribuables au seul PNLCP; ils sont également dus à l'existence, antérieure ou concomitante, d'autres programmes et mesures, soit nationaux (dans les domaines de l'emploi, de la santé, de l'éducation, de l'action sociale et du logement), soit cofinancés par l'UE. Parmi les premiers, on peut citer, par exemple, le Marché social de l'emploi et le Revenu minimum garanti et, parmi les seconds, les Programmes INTEGRAR, LEADER et l'Initiative communautaire Emploi, entre autres (voir chapitre 5).

Pour ce qui est des **aspects négatifs** qui ressortent des projets étudiés, on peut parler dans certains cas, d'insuffisances et/ou, dans d'autres, de difficultés ou de limitations. **Au niveau des populations**, on a surtout noté la persistance de réticences et d'inertie culturelles à une participation effective, qui se traduisent par la passivité, la résignation, l'incrédulité, la dépendance par rapport aux services ou la revendication abusive (exiger sans assumer ses responsabilités). **Au niveau des institutions et des intervenants**, il faut indiquer principalement:

- la persistance de cultures institutionnelles qui résistent au travail en partenariat et à l'intégration des activités, des moyens et des connaissances (interdisciplinarité);
- l'existence de cultures de l'intervention tenant la population à l'écart, marquées par «l'assistentialisme» et/ou la propension à conserver le pouvoir, ce qui interdit sa participation et son émancipation effectives;
- le recours, plus fréquent encore, aux modèles et réponses de type «prêt-à-porter», à l'opposé de l'investissement dans la créativité et l'innovation, comme cela se produit parfois;
- le manque de tradition et de formation à l'utilisation de méthodes de planification stratégique capables d'intégrer l'évaluation des activités pour les rendre adéquates et les adapter à une réalité en constante évolution, c'est-à-dire, à l'application des principes de la recherche-action;

- la tentation de se mettre en avant de manière excessive et de diriger autoritairement l'organisation et la gestion d'un certain nombre de ces processus, ce qui interdit tout travail en partenariat et la participation des populations;
- l'incapacité, encore très fréquente (mis à part quelques exceptions notables), de la part des institutions du savoir (notamment, les universités), d'axer une partie importante de leurs recherches sur les problèmes concrets de la société, en l'occurrence, sur les questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- le manque de sensibilité économique et «entrepreneuriale» (au sens large du terme) de nombre d'institutions du domaine social, ce qui prive les projets de base plus solides pour leur réalisation.

Au niveau de l'Etat, en tant qu'administration centrale, les limites principales sont, avant tout, imputables au long chemin restant à parcourir en ce qui concerne la coordination des politiques. Si l'on enregistre quelques progrès de coordination des politiques sociales dans les différents domaines, la coordination entre ces dernières et les politiques économiques est inexistante, car elles continuent à s'ignorer, celles-ci dominant celles-là. Tout cela oblige très souvent les services et les agents locaux à faire appel à de véritables trésors d'imagination pour monter des «puzzles» compliqués capables de combiner différents domaines d'intervention et programmes.

Le libéralisme, revenu en force dans les sociétés occidentales des années 1980 et toujours présent, entraîne des difficultés croissantes pour ces projets dans la mesure où, très souvent, il se sert des capacités d'initiative des populations et de leurs associations comme alibi pour justifier la diminution de l'action de l'Etat dans le domaine social. Pourtant, le caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale et les caractéristiques dominantes des sociétés actuelles ne permettent pas de faire l'économie d'aides publiques et de politiques sociales. Ces dernières doivent jouer le rôle de fertilisants essentiels du dynamisme local et ce, non pas dans une logique de subvention, mais dans une logique de complémentarité des moyens (c'est-à-dire dans une logique d'Etat partenaire et non pas d'Etat-providence ou d'Etat libéral).

Au niveau de la société dans son ensemble, les principaux obstacles résident dans l'individualisme (exacerbé, parfois) et dans l'esprit de concurrence économique prédominants. Ils empêchent de développer une culture plus active et plus intrinsèque de la solidarité ainsi que de concevoir les différentes situations de pauvreté et d'exclusion sociale non pas comme des situations caractéristiques des marges du marché, mais comme un gaspillage de compétences et de ressources.

Quelques aspects plus spécifiques et des suggestions liées à l'analyse de ces questions sont abordés dans les points suivants.

12.2. Concepts et dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale

L'un des enseignements les plus importants du PNLCP réside dans le fait qu'il a permis, avec d'autres programmes et expériences, de mieux délimiter, débattre et divulguer les concepts de pauvreté et d'exclusion sociale. Il a donc contribué au développement de la connaissance dans ces domaines².

En ce qui concerne le concept de **pauvreté**, les expériences vécues et rapportées par de nombreux intervenants, institutions et par la population ont rendu plus évidents:

- son lien avec le concept de **privation de moyens** et non pas seulement avec celui d'insuffisance de revenus;
- sa **multidimensionnalité**, qui se manifeste aux niveaux économique, social, culturel, environnemental et politique et qui implique une approche interdisciplinaire et des réponses intégrées;
- son lien avec une absence de **participation** aux activités sociales et culturelles, ce qui met l'accent sur le gaspillage de capacités et non pas seulement sur la non-satisfaction de besoins.

Pour ce qui est du concept d'**exclusion sociale**, qui apparaît, chez certains auteurs, comme très étroitement lié au précédent, où même le recouvre, les principaux «acquis» tirés des expériences de ces projets sont les suivants:

- son rapport avec la **perte des liens sociaux et culturels** et avec le non-exercice des droits et devoirs du citoyen;
- sa **multidimensionnalité**, qui s'exprime, dans ce cas, au niveau personnel (être), social (se situer), professionnel (faire), de la capacité d'initiative (créer), de l'information critique (savoir) et des revenus et des biens consommés (avoir);
- son **rapport étroit avec le concept de pauvreté, bien que distinct**, dans la mesure où la privation de ressources produit habituellement l'exclusion sociale, mais à des degrés divers en fonction des contextes social et culturel (milieu urbain ou rural; rôle de la famille; existence de relations de voisinage; ethnies; etc.), et dans la mesure où l'exclusion sociale est compatible avec l'abondance de certaines ressources (par exemple, dans les sociétés de compétition économique, cas de certaines personnes âgées, d'enfants et de jeunes abandonnés et marginalisés).

Cette distinction, d'introduction relativement récente au Portugal comme on l'a vu au chapitre 1, est apparue maintenant dans certains projets, facilitant non seulement la compréhension des problèmes traités, mais surtout les choix méthodologiques et stratégiques (voir aussi le point 12.3.). Cependant, nombre d'entre

² Il convient de lier les réflexions développées dans ce point à celles présentées au chapitre 1.

eux utilisent encore indifféremment les deux concepts. La compréhension plus profonde et plus large des concepts en question a eu d'autres répercussions importantes dans la mesure où elle a permis une vision plus englobante et intégrée:

- de leurs composants et de leurs causes (personnelles et sociétales; économiques, sociales, culturelles, environnementales et politiques; circonstancielles et structurelles) et de leur interaction complexe avec les conséquences, les rapports traditionnels de cause à effet étant alors remis en question;
- des modes de vie et des stratégies de survie liés aux situations les plus fréquentes de pauvreté et d'exclusion sociale;
- des réponses apportées et des perspectives d'éradication;
- de la grande diversité de tous ces processus.

12.3. Concepts et pratiques de l'intégration sociale

Une meilleure compréhension des principaux facteurs, dimensions et expressions de la pauvreté et de l'exclusion sociale ou, tout simplement, la nécessité de répondre concrètement à des situations diverses, expliquent les innovations constatées au niveau du choix des stratégies et des pratiques d'intervention dans ces domaines opéré par les projets de lutte contre la pauvreté, comme la partie III l'a illustré. Sans traiter des méthodologies d'action, qui seront abordées au point 12.5., en rapport avec les concepts implicites à l'œuvre dans ces pratiques, il faut noter, avant tout, la tentative d'articuler et d'**intégrer** des domaines d'intervention pour répondre à la multidimensionnalité des situations mentionnées plus haut. Mais l'aspect le plus important, dans les cas les plus innovants, a été la complémentarité de stratégies dans le travail avec:

- les personnes et les familles en situation d'exclusion sociale;
- les institutions et la société.

Dans le premier cas, on a affaire à des actions dans le domaine du développement personnel et communautaire, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'information et de la sensibilisation en général ou dans des domaines particuliers (comme la santé, le logement, l'alimentation, l'hygiène personnelle et familiale, l'assurance, le planning familial, etc.). Il s'agit de **stratégies de consolidation de compétences** (*empowerment*) qui visent l'émancipation et l'autonomie de ces personnes et de ces familles, en règle générale dans de multiples domaines:

- formation personnelle (être);
- formation communautaire (se situer);
- formation professionnelle (faire);

- formation entrepreneuriale (créer);
- formation informative/éducative (savoir);
- formation acquisitive (avoir).

Dans le second cas, il est question de créer ou de renforcer les équipements, les infrastructures et les services (au niveau de l'éducation, de l'emploi, du logement, de la santé et de sécurité sociale) pour répondre mieux aux besoins de base non satisfaits et mobiliser les capacités non utilisées. Il s'agit ici de **stratégies d'accroissement des opportunités**, menées en principe localement, là où se trouvent ces personnes et ces familles.

On peut donc dire que, dans cette perspective, les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale visent à agir auprès:

- des personnes et des familles pour les rendre aptes à s'assumer en tant que citoyens à part entière;
- des institutions et services ainsi que de la société dans son ensemble, pour que cette dernière offre davantage d'opportunités et de réponses pour tous.

La double perspective qui se dégage de ce qui précède souligne l'importance d'une action simultanée à deux niveaux, que l'on appellera d'**insertion** (de l'individu dans la société) et d'**inclusion** (de la société dans l'individu). Cette nécessaire complémentarité entre **stratégies d'insertion** et **stratégies d'inclusion** constitue l'une des conclusions les plus importantes du travail réalisé au cours de ces projets. Elle suggère également l'utilisation du concept (et des stratégies) d'**intégration sociale** en tant qu'articulation des deux aspects qui viennent d'être évoqués. Ainsi, on serait passé de un à trois concepts.

De toute façon, il est une question sur laquelle les projets ne sont guère allés loin, bien que le Programme puisse, globalement, aider à influencer sur cet état de choses (d'une certaine manière, il a commencé à le faire): les stratégies d'inclusion se sont traduites essentiellement par un renforcement des réponses locales (au niveau des équipements et services), par un changement de certaines pratiques institutionnelles (certains services de Sécurité sociale, centres de santé, centres pour l'emploi, écoles, autorités locales et institutions privées de solidarité sociale, par exemple), devenues moins assistantielles et/ou distantes, plus émancipatrices et plus proches, et par l'application de quelques mesures de politique sociale (action sociale, éducation, emploi, formation professionnelle, logement, jeunesse, santé, etc.).

Mais, pour que l'**inclusion** puisse être plus efficace, il faut qu'elle modifie plus profondément la société dans son ensemble. C'est-à-dire, qu'elle doit changer les valeurs sociales (solidarité *versus* concurrence, communauté *versus* individualisme, diversité *versus* uniformité, etc.), les politiques macro, au-delà du social (notamment, dans les domaines économique et financier, qui provoquent très souvent des situations de pauvreté et d'exclusion sociale), et les pratiques institutionnelles; et ce à titre de règle et non pas d'exception.

12.4. Approche en termes de développement

L'approche de l'**intégration sociale** (dans les deux dimensions indiquées dans le point précédent) en termes de développement ou de promotion du bien-être individuel, social et environnemental constitue l'une des innovations les plus intéressantes de ces projets (ainsi que d'autres, dans le cadre de programmes semblables). D'une part, l'approche de la pauvreté et de l'exclusion sociale en termes d'assistance et de satisfaction purement individuelle de besoins est abandonnée au profit d'une autre qui privilégie avant tout le contexte social intégral (dans lequel l'individu s'insère, sans s'y perdre), la réalisation de potentialités, l'émancipation et l'autonomie de la population. D'autre part, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est comprise comme un processus de développement de la communauté et ce dernier comme la meilleure stratégie de prévention de ces situations. L'approche en termes de développement (adoptée à l'évidence dans les projets analysés) représente un saut qualitatif, conceptuel et pratique (avec des répercussions, par la suite, au niveau des politiques), d'une très grande portée, mais qui n'est pas encore totalement compris et repris par les chercheurs en sciences sociales et par les responsables politiques.

Au niveau de l'expérimentation des projets, pour énoncer les objectifs et les stratégies, ces approches nouvelles ont trouvé des expressions comme «développement intégré», «développement participatif» et «développement local» (ou des équivalents, «développement communautaire» et «développement endogène»), ou encore (mais moins fréquemment), «développement humain» et «développement durable»³. Il est probable que ces expressions ne soient pas bien fondées du point de vue théorique et de leurs implications pratiques, si bien qu'un important travail reste à faire pour les clarifier, les discuter et les confronter, ce qui excède évidemment le cadre de la présente étude. Cependant, au-delà de ce qui en a été dit, leur utilisation signifie le refus de réduire le développement au produit automatique de la seule croissance économique, comme cela s'est produit dans le passé.

Cependant, dans les trois concepts mentionnés en premier lieu, on retrouve des dimensions qui se sont révélées stratégiques pour ces projets, comme il sera rappelé dans le point sur leurs choix méthodologiques (point 12.5.), à savoir:

- une vision intégrée;
- l'accent mis sur la participation de la population;
- la territorialisation des interventions.

³ Les expressions utilisées actuellement, très souvent avec des significations équivalentes ou proches, sont d'une extraordinaire diversité; ce qui prouve l'évolution de l'élaboration du concept et la richesse des contributions et des propositions existantes, en l'absence, cependant, de toute synthèse clarificatrice. Les différentes terminologies que les projets ont adoptées illustrent bien cette diversité.

Pour ce qui est de ce dernier aspect, qui revient le plus fréquemment dans la formulation de ces projets, voici une proposition de définition du **développement local** qui est issue des diverses réflexions réalisées sur les différents projets de ce programme et d'autres programmes semblables. Le développement local peut être compris comme⁴:

- un processus de changement;
- centré sur une communauté de petite dimension géographique où il soit possible de tisser des liens d'identité et des réseaux de solidarité;
- tendant à répondre aux besoins fondamentaux non satisfaits;
- partant des capacités locales;
- impliquant, par conséquent, une logique de participation et d'émancipation des populations;
- comptant, cependant, avec l'aide de moyens exogènes (de nature diverse) qui nourrissent et n'inhibent pas ou ne se substituent pas aux potentialités endogènes;
- suivant une perspective intégrée;
- se traduisant par un impact sur l'ensemble de la communauté;
- comportant une grande diversité de situations initiales, d'acteurs, de voies, de rythmes et de résultats.

Ce concept présente l'avantage de:

- s'adapter à la perspective territoriale du PNLCP (voir chapitre 5) et à la préoccupation de base consistant à partir de la communauté locale, de ses particularités, de ses besoins et de ses capacités;
- placer les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte d'un processus de changement social englobant (de manière différenciée) l'ensemble de la communauté qui devient, de ce fait, à la fois «complice» et bénéficiaire de ce processus;
- contenir les choix méthodologiques essentiels du Programme adoptés par le projet (voir chapitres 4 à 11 et point 12.5.).

C'est pourquoi, il apparaît comme le **concept exprimant le mieux la matrice de référence des principes méthodologiques et d'action de la majorité des projets.**

⁴ AMARO, Rogério Roque (coord.) (1999) – *Projecto «Le Cheile» – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Concelho de Vila Nova de Gaia), numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local*, Lisbonne: Proact-ISCTE/ Cruz Vermelha Portuguesa (Porto), p. 37 et 38.

12.5. Principaux choix méthodologiques

On peut dire que les méthodologies adoptées par un projet constituent l'une des meilleures expressions de sa philosophie d'intervention dans la mesure où elles traduisent une perception de la réalité et les formules utilisées pour atteindre des objectifs. Dans leur énoncé, les méthodologies présentées sont assez semblables d'un projet à l'autre, ce qui n'a rien d'étonnant, étant donné l'influence exercée par les principes du Programme sur la formulation des candidatures (y compris pour la mention des aspects à prendre en considération).

Mais leur hiérarchisation, l'accent mis sur telle ou telle de ces méthodologies, leur application présentent certaines différences; ce qui pourrait enrichir le Programme s'il était procédé à une évaluation systématique et comparative en profondeur (par exemple, sur les différences de compréhension des mêmes concepts; les obstacles divers et les réticences rencontrés; l'influence des contextes territoriaux et culturels; le poids de l'organisme promoteur, des principaux protagonistes et du champ disciplinaire de leur formation; etc.).

Les méthodologies les plus fréquemment utilisées⁵ découlant des **principes d'action qui leur donnent leur nom**⁶ sont les suivantes:

a) La **territorialisation** des interventions, mentionnée au point 12.4., présuppose une lecture de la réalité à partir de la communauté, un enracinement des institutions et des intervenants, la mobilisation des capacités locales, l'implication de la communauté et de ses structures associatives, etc.

b) L'adoption d'une **perspective intégrée** du processus de changement, impliquant l'articulation de différents niveaux de méthodologies:

- savoirs et compétences dans le diagnostic, la planification et la composition des équipes (interdisciplinarité);
- moyens et perspectives d'action dans l'établissement de partenariats (inter-institutionnalité);
- dimensions de l'intervention et activités (intersectorialité);
- origines et sources des moyens, surtout financiers (interpénétration de programmes);
- réflexion/recherche et pratique/action (interaction évaluative);

⁵ On a opté ici, comme le titre le suggère, pour rapporter les méthodologies les plus fréquemment adoptées, à l'exclusion des autres (peut-être innovantes – voir, par exemple, le projet présenté au chapitre 10) étant donné que ces dernières ne sont pas encore généralisées et/ou ne constituent pas encore des acquis pour le PNLCP.

⁶ Il existe, évidemment, une relation très étroite entre les **principes d'action stratégique** et les **choix méthodologiques** qui les traduisent et il est fréquent qu'ils soient désignés de la même manière: les principes de participation et de partenariat, par exemple, s'appliquent en utilisant des méthodologies participatives et de travail en partenariat.

- groupes sociaux et groupes d'âge (interaction sociale et générationnelle);
- groupes culturels et ethniques (interculturalité);
- proximité entre communauté et institutions/intervenants (interpersonnalité).

Cependant, cette **intégration** s'est révélée très difficile à mettre en pratique étant donné les énormes réticences, l'inertie et les obstacles rencontrés, dont l'origine réside notamment dans:

- les frontières et les codes des disciplines;
- les habitudes institutionnelles de travailler entre «quatre murs»;
- la spécialisation sectorielle des domaines d'intervention;
- la conception segmentée des programmes et des politiques;
- la persistance de la distance entre la recherche (théorique) et l'action (empirique);
- les discriminations sociales et le fossé entre générations;
- l'intolérance ethnique et culturelle;
- la supériorité technocratique qui sépare les intervenants des personnes de la communauté.

Les projets montrent, cependant, que le chemin parcouru a déjà ouvert et exploré de nouveaux horizons, avec des résultats positifs, pour l'essentiel.

c) La **participation** effective des personnes et des familles en situation d'exclusion sociale est, en principe, présentée comme un facteur décisif d'émancipation et d'autonomie, c'est-à-dire de citoyenneté. Si la participation est conçue à la fois comme un processus individuel et collectif dynamique permettant la reconnaissance et la validation sociale des besoins et des capacités individuelles et collectives, et comme un accès individuel et collectif aux possibilités offertes par la société (**concept redéfini ici, à partir de la réflexion sur les projets**), on comprend aisément la difficulté de sa concrétisation.

Les obstacles et les résistances qui la rendent difficile sont innombrables: culture dominante non participative, résistance des pouvoirs dominants (y compris celle des intervenants), conception assistentialiste de la pauvreté et de l'exclusion sociale, principalement, caractère artificiel de certains processus dits participatifs; pour ce qui est des attitudes et des caractéristiques fréquentes dans la communauté, on rencontre le laisser-faire, la passivité, une faible estime de soi, l'individualisme, de faibles niveaux d'information, des attentes disproportionnées, etc.

Malgré les limites et les difficultés que tous les projets rencontrent dans ce domaine, beaucoup ont enregistré des progrès significatifs, notamment l'élimination ou la diminution de certains de ces obstacles et résistances, comme on l'a analysé.

Cependant, il s'agira d'un processus long et lent, jalonné d'avancées, de soubresauts et de reculs.

d) Pour rendre possible et promouvoir les capacités de participation, il est fréquent que les projets aient adopté des stratégies et des méthodologies de **consolidation de compétences** (*empowerment*), au sens indiqué au point 12.3. (voir concept d'insertion), au moyen d'actions de formation, d'éducation, d'information, de sensibilisation, dans les domaines les plus divers, pour les personnes et les familles en situation d'exclusion sociale. La même voie est parfois suivie pour former les intervenants et les partenaires afin de consolider leurs capacités d'interprétation et d'action.

e) L'établissement de **partenariats** entre différentes institutions et organismes, publics et privés d'intervention locale constitue une autre des caractéristiques essentielles des stratégies et des méthodologies de ces projets. A cet égard, il existe une grande diversité d'expériences tant en ce qui concerne l'étendue du partenariat qu'en ce qui concerne son contenu et son intensité, les résultats obtenus ou les difficultés rencontrées.

On constate que certains partenaires sont plus engagés que d'autres, comme c'est en général le cas des services publics locaux de l'action sociale et de l'éducation, des autorités locales, des associations locales de développement (parfois créées dans le cadre des projets) et de certaines institutions privées de type social.

D'autres sont plus inconstants, comme les services publics de l'emploi et de la santé, certaines associations et institutions locales des domaines culturel, social et récréatif. D'autres, encore, collaborent de manière importante, mais épisodiquement et peu souvent, comme les universités et d'autres institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mais il y a aussi des absents, à de rares exceptions près, comme les entreprises et leurs organisations représentatives, ainsi que celles des travailleurs.

Les principales difficultés et réticences qui freinent fortement le travail en partenariat sont les suivantes: cultures institutionnelles sectorielles et segmentées; implication par effet de mode ou contrainte; formalisme excessif et rigidité; conflit entraîné par l'allégeance à la communauté ou à l'institution d'appartenance; logique de «supermarché des moyens»; volonté de pouvoir et recherche de reconnaissance auprès de l'institution et des supérieurs hiérarchiques; ethnocentrisme institutionnel; absence de persévérance; utilitarisme opportuniste, etc.

Bien que, dans certains cas, les partenariats aient été très parcellaires, superficiels et utilitaires (captation de moyens), ils peuvent être considérés comme l'un des plus grands succès des projets dans la mesure où se sont créées des habitudes de partage et d'élaboration en commun de diagnostics, d'évaluations et de coordination des actions. La mise sur pied des Réseaux sociaux locaux va pouvoir bénéficier de ces expériences et les approfondir (voir point 5.2.).

Pour finir, les différents éléments recueillis et intégrés à l'analyse de ces projets permettent de **proposer** la définition suivante du partenariat:

Processus d'action conjointe d'organismes qui se mobilisent en fonction d'objectifs communs en vue de partager des moyens leur permettant d'articuler des stratégies pour atteindre ces objectifs, tout en l'évaluant constamment et conjointement.

f) Un facteur important a permis de prolonger l'action des projets. Il s'agit de la possibilité et de la capacité de **mobiliser et organiser les moyens divers d'origine différente**, au-delà des partenaires, notamment en provenance de programmes nationaux et de l'Union européenne, qui ont permis de traduire dans la pratique les différentes mesures et politiques sociales existantes. Le montage d'un tel «puzzle» n'est pas toujours facile et consomme beaucoup d'énergie, plus utile à d'autres tâches. Une articulation plus étroite et une compatibilité plus grande entre les politiques, au niveau de leur conception et de leur contenu, serait, par conséquent, tout à fait bénéfique.

Le manque d'information sur les différentes possibilités de financements et d'aides (certaines non conventionnelles) fait que, très souvent, des occasions se perdent et des synergies entre logiques d'intervention, partenaires et activités ne se produisent pas.

g) L'adoption d'une **méthodologie de recherche-action** s'est révélée un élément fondamental des stratégies utilisées, dans la mesure où elle a permis:

- de disposer de diagnostics plus rigoureux et fréquents;
- de mettre sur pied des systèmes d'évaluation permanente plus efficaces;
- d'apprendre de la pratique, c'est-à-dire de conforter, corriger ou élaborer la théorie de manière inductive;
- de justifier l'action, c'est-à-dire poursuivre, réajuster ou inventer une pratique en s'appuyant sur la théorie;
- de donner davantage de souplesse aux projets (objectifs stratégiques) et de les adapter à la réalité et à ses changements.

Son application intégrale requiert, cependant, des conditions qui sont parfois difficiles à réaliser: du temps pour se réunir, réfléchir et évaluer; une préparation théorique pour systématiser les acquis; la disponibilité pour être sur le terrain; l'aide d'organismes de recherche (universités, par exemple); la création de fiches d'information et de tout autre système pertinent d'enregistrement de données, etc. A cet égard, on a noté, plus d'une fois, des différences notables entre les projets, certains constituant d'excellents exemples, d'autres pour lesquels cette méthode en est restée au stade des intentions.

h) La question de la **base économique et entrepreneuriale** des projets constitue l'un des points les plus importants et les plus controversés. La viabilité des

projets et l'application correcte du principe d'**intégration** des différents domaines supposent l'existence, en leur sein, d'activités économiques (créations d'emploi et de revenus, satisfaction des besoins, valorisation des capacités, etc.), ce qui a été généralement difficile à mettre en place. Il semble y avoir différentes raisons à pareille difficulté:

- la présence d'économistes/gestionnaires dans les équipes d'intervenants constitue, en général, une exception;
- la réaction (sociale et conjoncturelle) à l'économisme dominant a généré, parfois, un sentiment «primaire» d'hostilité à l'économie;
- la création d'activités économiques et d'emplois durables n'est pas chose facile, surtout dans des contextes locaux fragilisés à cet égard et ne disposant que de débouchés limités;
- les entreprises et les associations menant une activité économique collaborent rarement à ces projets;
- pendant longtemps, on a considéré que la croissance économique, à elle seule, éliminait les situations de pauvreté et l'exclusion sociale, celles qui persistaient relevant du domaine social et non pas de celui de l'économie.

Il faut cependant souligner que les projets qui ont investi dans ce domaine ont trouvé des solutions intéressantes et innovantes participant de ce que l'on appelle la «**nouvelle économie sociale**», c'est-à-dire l'ensemble des activités économiques autonomes vis-à-vis de l'Etat qui parviennent à concilier efficacité économique et sociale (prédominance des objectifs sociaux), en l'occurrence, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que de la promotion du développement local⁷.

⁷ Sur ce thème, voir, entre autres:

- BORZAGA, Carlo, DEFOURNY, Jacques (2000) – *The Emergence of Social Enterprise*, New York: Routledge.
- CIRIEC (2000) – *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um desafio estratégico para o emprego*, Lisbonne: INSCOOP Incoop – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- ESTIVILL, Jordi, *et al.* (1997) – *Las Empresas Sociales en Europa* – Comisión europea/Dirección General V, Barcelone: Hacer Editorial.
- GAZIER, Bernard, *et al.* (eds.) (1999) – *L'Economie sociale – Formes d'organisation et Institutions*, tome 1 (XIX^e Journées de l'A.E.S.), Paris: L'Harmattan.
- JEANTET, Thierry (1999) – *L'Economie sociale européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses*, Paris: CIEM Edition.
- PERRI VIDAL, Isabel (éd.) (1994) – *Delivering Welfare – repositioning non-profit and co-operative action in western Europe welfare states*, Barcelone: CIES.
- VIDAL, Isabel (coord.) (1996) – *Inserción Social por el Trabajo – una visión internacional*, Barcelone: CIES.

12.6. Rôle des travailleurs sociaux et de la structure organisationnelle

L'analyse des projets révèle l'émergence de travailleurs sociaux de type nouveau au cours de ces expériences. Il ne s'agit plus du travailleur social de type «assistantialiste», professionnellement compétent, mais sans nécessairement avoir une vocation pour l'intervention sociale. Ce type de projet exige bien davantage de la part du travailleur social:

- qu'il possède une formation dans l'un (quelconque) des domaines des sciences sociales (service social, sociologie, politique sociale, action sociale, psychologie, anthropologie, économie, gestion des entreprises ou d'autres organisations, droit, etc.), mais en même temps une culture interdisciplinaire;
- qu'il combine capacités de réflexion (théorie) et d'intervention (pratique), actualisées en permanence (formation continue), ce qui implique la compréhension des principes et des choix méthodologiques;
- qu'il sache élaborer un diagnostic et un système d'évaluation;
- qu'il soit capable de dialogue interinstitutionnel (y compris avec les associations locales);
- qu'il sache gérer la tension (qui peut aller jusqu'au conflit) entre allégeance à la communauté et allégeance à la hiérarchie institutionnelle;
- qu'il allie compétence et rigueur (professionnalisme) à l'implication et à la motivation (militantisme);
- qu'il accepte, dans plusieurs cas, de ne pas avoir d'horaires et de ne rien recevoir en compensation;
- qu'il combine compétences techniques et compétences personnelles et relationnelles, chaque fois plus décisives pour une stratégie de proximité et un enracinement dans la communauté; cela implique de développer des qualités d'empathie, d'assurance, de médiation, d'intermédiation, de négociation, de régulation, de représentation, etc.

Le rôle des travailleurs sociaux a été décisif dans les expériences analysées, mais il est exigeant et requiert une motivation qui n'a pas toujours été reconnue et qui n'a pas toujours été présente. En bref, on peut dire que les travailleurs sociaux qui ont le mieux réussi sont ceux qui ont su se «déprendre de la technique», dépassant le cadre de leurs capacités techniques pour mobiliser principalement leurs compétences personnelles et relationnelles et greffer sur celles-ci leurs compétences techniques («renouer avec la technique» sur la base de ces premières compétences).

Cependant, un tel processus ne résulte pas seulement de l'intuition et de la motivation personnelle, spontanée et volontaire, du travailleur social. Ce dernier

doit être préalablement aidé par l'introduction, dans sa formation de base et continue (recyclage), de modules pédagogiques liés aux compétences relationnelles (confiance en soi; capacité de dialogue, d'intermédiation, de représentation et de négociation; assurance; établissement de relations empathiques; etc.).

On peut en dire de même des choix méthodologiques mentionnés, dans la mesure où leur mise en œuvre exige des compétences qui ne sont pas toujours transmises, de manière rigoureuse et approfondie, dans les formations conventionnelles de ces travailleurs sociaux.

Les structures organisationnelles adoptées, quant à elles, sont assez semblables dans les différents projets et comprennent:

- un organisme promoteur, éventuellement distinct de l'entité gestionnaire (dans le cas où le premier est une autorité locale ou un service public de la Sécurité sociale);
- une coordination technique;
- une équipe d'intervenants, scindée, dans certains cas, en groupes de travail ou sous-équipes par domaines d'intervention;
- une structure de partenariat (comportant différentes formules) pour le suivi du projet.

La fréquence des réunions des différents groupes varie (selon qu'il s'agit des plus opérationnels et impliqués dans les actions ou des partenaires). Ils procèdent à la discussion, à l'analyse, à la définition d'objectifs et d'activités, à l'évaluation et aux ajustements qui en découlent. Il revient à l'équipe d'intervenants et à ses sous-équipes de mener à bien les activités.

L'existence de plans d'action annuels, en principe approuvés par la structure de partenariat, ainsi que de systèmes d'évaluation permanente permet de programmer et d'apprécier les actions. Cependant, dans la majorité des cas, l'absence d'une réelle planification stratégique souple a considérablement limité la portée et les effets de ces intentions⁸.

⁸ A cet égard, le projet analysé au chapitre 10 apparaît comme le plus innovant.

12.7. Politiques publiques à effets sociaux

Le PNLCP apparaît dans un contexte où les politiques sociales acquièrent chaque jour davantage d'importance et des caractéristiques nouvelles au Portugal. Ce programme est, cependant, le résultat de l'influence des directives de l'UE dans ce domaine (notamment avec le PELCP) et des nouvelles orientations des politiques publiques au Portugal (voir chapitres 3, 4 et 5). Comme on l'a vu, de nombreuses initiatives ont été prises, notamment au cours de la dernière décennie, dans le domaine social, qui ont une incidence toute particulière sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au niveau de l'action sociale, outre le PNLCP et d'autres programmes spécifiques destinés aux groupes sociaux défavorisés (INTEGRAR), aux enfants et aux jeunes (*Ser Criança* [Être enfant]) ainsi qu'aux personnes âgées (Programme d'aide intégré aux personnes âgées), il faut signaler l'application au Portugal du RMG ou le lancement des Réseaux sociaux locaux, entre autres exemples (voir chapitre 5). Mais on note également d'autres initiatives et mesures prises dans d'autres domaines des politiques sociales ayant une incidence sur les projets analysés ici, par exemple (voir chapitre 5):

- dans l'**éducation**, avec la création des Territoires d'intervention prioritaire pour l'éducation et des Conseils locaux d'éducation;
- dans l'**emploi et la formation professionnelle**, avec l'approbation du Plan national pour l'emploi, le Marché social de l'emploi, les Programmes pour l'emploi et beaucoup d'autres, sans compter la création des Réseaux régionaux pour l'emploi;
- dans le **logement**, avec l'adoption du Plan spécial de relogement et d'autres mesures concernant le logement social;
- dans la **justice**, avec l'adoption de la nouvelle loi sur la protection des mineurs et la création de commissions de protection de l'enfance et de la jeunesse, en coordination avec l'action sociale, l'éducation et la santé;
- dans la **jeunesse**, avec diverses mesures d'aide aux activités pour les jeunes, à l'activité associative et au volontariat des jeunes;
- dans la **santé**, notamment avec la création de soins permanents de santé et de l'aide sociale à domicile intégrée (pour les personnes âgées et autres personnes dépendantes), conjointement avec l'action sociale.

Dans certains cas, comme on a tenté de l'illustrer, il existait un souci de coordination des politiques sectorielles, mais il ne s'agit encore que des premiers pas franchis dans cette direction et il reste un long chemin à parcourir. Un exemple du manque actuel de coordination et des chevauchements qui en résultent: il existe aujourd'hui au Portugal plusieurs partenariats locaux qui sont déterminés par secteur d'intervention (action sociale, éducation, emploi, protection des mineurs, santé)

auxquels viennent s'ajouter les partenariats découlant de programmes (comme le PNLCP, *Ser Criança* [Etre enfant], LEADER, PAII, etc.), ou de dynamiques communautaires autonomes et, maintenant, des récents réseaux sociaux locaux, impliquant presque toujours les mêmes institutions et les mêmes représentants.

Cette répétition, qui provoque une multiplication excessive des réunions et, souvent, la perte d'une vision d'ensemble, est le résultat de la domination d'une conception sectorielle de l'action (avec ses «domaines» respectifs) au détriment d'une conception territoriale. Cet état de fait ne pourra être dépassé que lorsque cette dernière vision, avec la dynamique de développement local qu'elle implique, sera devenue la référence fondamentale d'intervention et de mise en place de partenariats. A cet égard, la création des réseaux sociaux locaux peut constituer un bon présage, à condition qu'ils remplacent et intègrent toutes les autres commissions et groupes de partenaires déjà existants.

Pendant, le caractère encore balbutiant de la coordination pour concevoir et formuler les politiques sociales a été dépassé, en partie, pour ce qui est de leur application. Cela est dû à l'effort réalisé par les équipes de travailleurs sociaux et les partenaires locaux pour rendre compatible les mesures et les programmes, comme l'analyse des projets l'a montré. Mais ce véritable montage de «puzzles» repose, parfois, presque exclusivement sur la capacité d'initiative, d'**information** et de disponibilité en temps et en énergie, qui n'existe pas toujours ou ne peut être mobilisée à cet effet.

Sans pour autant cesser de valoriser de telles capacités et les résultats, très souvent excellents, qu'elles ont permis d'obtenir (comme on l'a vu dans les études de cas), et que l'on peut encourager, il paraît incontestable qu'une meilleure coordination entre les différentes politiques sociales est nécessaire. Cela permettrait aussi d'éviter les effets de discrimination dus aux conditions dans lesquelles travaillent les équipes de travailleurs sociaux et les partenaires locaux, ces dernières pouvant, en effet, impliquer une inégalité par rapport aux possibilités d'initiative et d'information, et aux disponibilités en termes de temps et d'énergie.

Mais la grande question que pose le manque de coordination entre les politiques publiques à effets sociaux, c'est qu'il n'existe pratiquement pas de rapport entre les politiques sociales et celles qui ont un impact social, comme les politiques économiques (concernant la monnaie, les changes, le budget, le crédit, l'agriculture, l'industrie, le tourisme), ou la politique environnementale (au niveau, par exemple, de l'articulation entre conservation de la nature et développement local).

La situation la plus préoccupante est, sans doute, celle qui résulte des politiques économiques, conditionnées par les objectifs (économiques et monétaires) de la construction de l'UE, et/ou aveuglées par la concurrence face à la mondialisation de l'économie (voir chapitres 1, 2 et 5), qui ne tiennent que rarement compte des préoccupations sociales (ou environnementales), ces dernières étant abandonnées aux politiques sociales (ou environnementales).

Il est certain que le Portugal, comme les autres Etats membres de l'UE, a perdu en souveraineté pour élaborer nombre de ces politiques (comme les politiques

relatives aux changes, à la monnaie, au crédit, à l'agriculture, à la pêche, entre autres), mais il est possible et fondamental de réaliser davantage d'efforts pour accomplir cette intégration sous peine de limiter de manière décisive (ou même d'arrêter) les **stratégies d'inclusion** auxquelles il a été fait référence au point 12.3., et qui doivent compléter celles d'insertion développées, par exemple, dans le cadre de ces projets. Il paraît, à cet égard, essentiel de:

- faire en sorte que les objectifs de **cohésion sociale** ne soient jamais subordonnés, dans l'UE, à ceux de la monnaie unique ou de la compétitivité (voir chapitre 1);
- développer des expériences innovantes d'articulation entre politiques économiques et politiques sociales à caractère national, comme cela s'est produit exceptionnellement dans l'agriculture (par exemple, avec la création de centres ruraux) et le tourisme (par exemple, avec le tourisme rural);
- créer et renforcer les conditions et les incitations pour une **responsabilisation sociale des entreprises**, ou **citoyenneté entrepreneuriale**, en les amenant à s'impliquer dans des actions et des projets semblables à ceux qui ont été analysés;
- tenir le plus grand compte des expériences d'économie sociale et les aider également dans la perspective des politiques économiques et pas seulement des politiques sociales.

Un autre aspect important de la coordination des politiques publiques a trait aux politiques des collectivités locales, dans le cadre des compétences des communes (dans la mesure où les autres collectivités locales existant au Portugal, les *freguesias*, n'ont pratiquement aucun pouvoir dans ces domaines). Dans ce cas, les grandes questions posées sont:

- l'absence de coordination des compétences avec l'administration publique centrale, ce qui entraîne des conflits, ou des vides, entre politiques publiques locales et nationales de type sectoriel;
- la disproportion entre les compétences du pouvoir local et les moyens qui lui sont attribués, ce qui, très souvent, limite ou réduit à néant sa capacité d'intervention.

Par ailleurs, il existe aussi, parfois, particulièrement dans les collectivités locales les plus importantes (Lisbonne et Porto, par exemple), une absence de coordination entre les différents départements, ce qui entraîne des contradictions au niveau de la politique municipale.

Les exemples d'absence de coordination à ces niveaux-là (entre politiques nationales et locales et/ou au sein des collectivités) sont fréquents:

- au niveau des actions de relogement social, les solutions pour le logement ne vont pas de pair avec la construction d'infrastructures (au niveau de l'éducation, de la santé, des transports collectifs, des commerces, de la sécurité, etc.)

ou de la mise en place d'un encadrement psychosocial, ou si cela se fait, c'est sans aucune espèce de coordination;

- dans le domaine de l'éducation, les contradictions entre normes (nationales) de nomination des professeurs (dans les écoles du premier cycle, notamment) et les critères (locaux) de construction ou d'affectation de structure ou de travail communautaire, qui impliquent les écoles et les autres partenaires locaux, et qui exigeraient davantage de stabilité.

Certains des projets analysés illustrent ce type de situations. A cet égard, on peut dire que, globalement, le PNLCP, au niveau de ses principes et de la concrétisation de ses projets, a grandement contribué à forger, avec ses expériences et ses innovations, une nouvelle conception du rôle et de l'action de l'Etat, des politiques publiques nationales et locales et de leur nécessaire coordination.

12.8. *Conclusions et conditions de transférabilité*

Comme on l'a vu, les principaux aspects positifs et enseignements du PNLCP au Portugal ont trait à l'amélioration des conditions de vie des personnes et des familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux nouveaux savoir-faire, pratiques et méthodologies qui se sont développés dans ce cadre. Mais, pour ce faire, il a fallu la conjonction de différentes **conditions** favorables, à savoir:

- a) l'existence d'un programme avec une philosophie d'intervention, des principes d'actions innovants, une souplesse dans l'application et une simplification de la bureaucratie déjà notés; ce qui a permis d'encadrer, de coordonner différents projets et d'en tirer les leçons, notamment en canalisant et systématisant leurs enseignements (par la tenue de séminaires et la réalisation d'études) pour nourrir la réflexion publique au niveau national et les politiques sociales; tout cela constitue un **avantage décisif par rapport à une prolifération de projets allant dans toutes les directions**;
- b) l'apparition de politiques publiques sociales plus favorables, qui ont élevé au rang de priorité la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- c) l'existence d'autres programmes et aides, notamment ceux qui ont permis de rassembler des ressources financières de fonds structurels (FEDER, FEOGA et FSE) de l'UE;
- d) le choix de la territorialisation fait par ces projets, qui les fonde sur la promotion du développement local des communautés où vivent les personnes et les familles en situation d'exclusion sociale;
- e) l'adoption de méthodologies innovantes, d'où ressortent: une préoccupation d'intégration, la participation active des exclus eux-mêmes et la consolidation

de leurs compétences, le travail et l'implication des partenaires, la combinaison de la recherche et de l'action induisant un assouplissement et une innovation au niveau des stratégies;

- f) le profil et l'action des travailleurs sociaux, qui exercent de nouvelles compétences pour lesquelles les qualités personnelles et relationnelles ont été décisives, conférant ainsi une valeur nouvelle aux compétences techniques.

Par ailleurs, après la conclusion des projets, la **continuité des dynamiques créées** a essentiellement dépendu:

- de leur autonomie acquise au sein des communautés locales grâce à l'apparition d'initiatives associatives et à la participation active de la population;
- du rôle des services publics locaux de l'administration publique centrale qui prennent la responsabilité de créer de nombreux équipements, infrastructures et services, dans le cadre de leurs compétences habituelles et de l'application des politiques sociales;
- du rôle des autorités locales, en tant qu'organes de pouvoir local, responsables de la promotion du développement des communautés qui les ont élues et, à ce titre, de l'application de politiques publiques locales capables de jouer un rôle décisif pour assurer cette continuité;
- de l'existence d'autres programmes et projets, qui ont permis de mobiliser des moyens essentiels pour garantir la continuité d'initiatives encore peu consolidées ou qui émanaient de projets antérieurs;
- de la création d'une base économique et entrepreneuriale qui a permis leur durabilité;
- de la divulgation, de la discussion et de l'approfondissement de ces expériences, ce qui relève du «**marketing social**», encore très peu utilisé au Portugal et quasi inexistant, au niveau des projets analysés.

La transférabilité de ces conditions pose plusieurs questions, dont les plus importantes ont trait au respect de la **diversité culturelle** et à l'**adaptation aux contextes spécifiques**, sociaux, économiques, culturels, politiques, environnementaux et historiques. La connaissance d'expériences similaires dans d'autres pays et continents permet d'affirmer que différentes combinaisons de conditions mentionnées ici peuvent donner lieu à de bonnes pratiques dans d'autres contextes.

A cet égard, les conditions les plus importantes et les plus facilement transférables (avec les adaptations qui s'imposent) à d'autres contextes sont relatives à:

- la mobilisation de moyens, notamment financiers, d'origines diverses (programmes d'aide internationale, coopération bilatérale, coordination d'organisations non gouvernementales nationales et étrangères, programmes publics nationaux, fonds privés, etc.);

- la territorialisation des interventions, dans une perspective de développement local;
- l'adoption des méthodologies innovantes citées, **dans toutes leurs dimensions**;
- le profil et les compétences des travailleurs sociaux, ce qui confère une place fondamentale à la question de leur formation (dans le sens indiqué);
- la connaissance, la divulgation et l'échange d'expériences avec d'autres pays (connaissance et diffusion des bonnes pratiques).

L'existence de politiques publiques favorables ou, tout au moins, d'une **volonté politique** est également très importante, mais elle n'est pas toujours présente et sa transférabilité se heurte, parfois, à des obstacles très difficiles à surmonter. Ces derniers tiennent à la nature du système politique, au comportement des responsables, à la disponibilité des moyens ou à la dépendance de facteurs imposés de l'extérieur (organisations internationales, par exemple). Cependant, il est fondamental que ces initiatives ne subissent pas de **blocage politique**.

Cela signifie aussi que, dans ce domaine, les rapports entre l'ensemble des acteurs de ces processus doivent être à géométrie très variable et adaptables à chaque situation et contexte particuliers. Il s'agit des relations entre Etat (au niveau central et local), institutions privées, associations et autres organisations non gouvernementales nationales, entreprises (éventuellement), organisations internationales et organisations non gouvernementales étrangères. C'est, de fait, l'une des leçons les plus importantes à tirer des expériences rapportées dans les différents continents.

Bibliographie

- ALMEIDA, João Ferreira *et al.* (1992) – *A Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- AA.VV. (1994) – *Pobreza E com Todos: Mudanças Possíveis (balanço de uma experiência)*, Programa Pobreza 3, Lisbonne: Comissão das Comunidades Europeias.
- AMARO, Rogério Roque (coord.) (1992) – *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos*, Lisbonne: ISCTE-IEFP.
- AMARO, Rogério Roque (coord.) (1999) – *Projecto Le Cheile – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Concelho de Vila Nova de Gaia), Numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local*, Lisbonne: Proact-ISCTE/Cruz Vermelha Portuguesa (Porto).
- BARRETO, António (organ.) (1996) – *Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisbonne: ICS-Universidade de Lisboa.
- BHALLA, A.S., et LAPEYRE, Frédéric (1999) – *Poverty and Exclusion in a Global World*, Londres: MacMillan Press.
- BORZAGA, Carlo, e DEFOURNY, Jacques (2000) – *The Emergence of Social Enterprise*, New York: Routledge.
- CAPUCHA, Luís (1998-a) – «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades», in VIEGAS, José Manuel; COSTA, António Firmino, *Portugal, que Modernidade?* Oeiras: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998-b) – *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisbonne: CIES.
- CASTEL, Robert (1995) – *Les Métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris: Fayard.
- CASTEL, Robert (2000) – «The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships», in *International Journal of Urban and regional Research*, vol. 24, nº 3, septembre, p. 519-535, Oxford.
- CESIS (1999) – *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999) – Inventário Bibliográfico*, Lisbonne.
- CHAMBERS, Robert (1983) – *Rural Development – Putting the Last First*, Essex: Longman Scientific and Technical.
- CHAMBERS, Robert (1995) – «Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?» Institute for Development Studies, Discussion paper, nº 311.
- CIRIEC (2000) – «As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um Desafio Estratégico para o Emprego», Lisbonne: Incoop-Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO (2001) – *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 Anos de Acção Criando Emprego e Inclusão (1996-2001)*, Lisbonne: IEFP.
- COSTA, A.B. (1991) – *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.

- COSTA, A.B. (1993) – *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Thèse pour le Ph. D, University of Bath, Royaume-Uni.
- COSTA, A.B. (1998) – «Exclusões sociais», in *Cadernos Democráticos*, nº 2, Lisbonne: Gradiva.
- COSTA, A.B., et al. (1985) – *A Pobreza em Portugal*, Lisbonne: Cáritas Portuguesa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984) – «Conceitos de pobreza» in *Estudos de Economia*, vol. IV, nº 3, avril-juin, p. 275-295, Lisbonne.
- EAPN (1996) – «Lutter contre la pauvreté et l'exclusion en Europe» – *Guide d'action et description des politiques sociales*, Paris: Syros.
- ESTIVILL, Jordi, et al. (1997) – *Las Empresas Sociales en Europa* – Comisión europea/ Dirección General V, Barcelone: Hacer Editorial.
- FERREIRA, Leonor (1995) – «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 – 1989/1990», in *Estudos de Economia*, vol. XIV, nº 4, juillet-septembre, p. 451-464, Lisbonne.
- FERREIRA, Leonor (1997) – *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, Thèse de doctorat, ISEG-UTL, Lisbonne.
- GAZIER, Bernard, et al. (éd.) (1999) – *L'Economie Sociale – Formes d'organisation et Institutions*, tome 1 (XIX^e Journée de l'AES), Paris: L'Harmattan.
- GROS, Marielle (1993) – «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?», in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento – Actas do II Congresso de Sociologia*, Lisbonne: Fragmentos.
- IIED – International Institute for Environment and Development (1992) – *Special issue on applications of wealth ranking*, Rapid Rural Appraisal, note nº 15.
- INE (1992) – «Portugal Social – 1985/1990», Lisbonne.
- INE (plusieurs années) – «Estatísticas da Segurança Social», Lisbonne.
- JEANTET, Thierry (1999) – *L'Economie Sociale Européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses*, Paris: CIEM Edition.
- LANJOUW, J. (1997) – “Behind the line: demystifying poverty lines”, in *Poverty Reduction – Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line*, New York: UNDP.
- LIPTON, M. (1996) – *Defining and measuring poverty: conceptual issues*, New York: UNDP.
- MATEUS, Augusto (1985) – «25 de Abril, transição política e crise económica: que desafios dez anos depois?», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 15-16-17, mai, Coimbra.
- MENDONÇA, Helena (1994) – *Retratos de Vidas em Mudança, Pobreza 3*, Lisbonne: Comissão das Comunidades Europeias.
- MINISTERIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (MESS) (1992) – *1º Encontro de Promotores de Projectos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul*, Setúbal: edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza.
- MINISTERIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1999) – *PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisbonne.
- MINISTERIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2000) – *Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a Garantia de Um Rendimento Mínimo* (no âmbito da Presidência Portuguesa), Lisbonne. Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social.
- MINISTERIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2001) – *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Lisbonne.

- MINISTERIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2001) – *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003*, Lisbonne.
- PEREIRINHA, José (1988) – *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Thèse pour le Ph. D., The Hague, Pays-Bas.
- PERRI; VIDAL, Isabel (éd.) (1994) – *Delivering Welfare – repositioning non-profit and cooperative action in western Europe welfare states*, Barcelone: CIES.
- PNUD (1996) et (1997) – *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris: Ed. Economica.
- PNUD (1999) – *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisbonne: Trinova Editora.
- PNUD (2000) – *Rapport mondial sur le développement humain*, Bruxelles: Editions de Boeck.
- RAVALLION, Martin (1994) – *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Coire, Suisse: Harwood Academic Publishers.
- REAP (1998) – *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais*, Lisbonne: Instituto Piaget.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) – «Contexto e Princípios de uma Discussão sobre as políticas sociais em Portugal – Do Consenso de Washington a Seattle», in MINISTERIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) – *Seminário Europeu: Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de Um Rendimento Mínimo* (no âmbito da Presidência Portuguesa), Lisbonne: Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social.
- SCOONES, I. (1995) – “Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe”, in *Development and Change*, vol. 26.
- SEN, Amartya (1984) – “Poor, relatively speaking”, in *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell.
- SEN, Amartya (1993) – “Capability and well-being”, in NUSBAUM; SEN (1993) – *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- SILVA, Manuela (1982) – «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)», in *Análise Social*, vol. XVIII, n^{os} 72-73-74, p. 1077-1096, Lisbonne.
- SILVA, Manuela (1984) – «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974», in *Cadernos de Ciências Sociais*, n^o 1, juin, p. 117-128, Porto.
- SILVA, Manuela (1989-a) – *A Pobreza Infantil em Portugal*, Unicef.
- SILVA, Manuela (1989-b) – *Ser Pobre em Lisboa. Conceitos e Questões*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1991) – *Precariedade e Vulnerabilidade Económica. Nova Pobreza em Portugal – Uma Aproximação Empírica*, Lisbonne: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1999) – «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos», in CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal*, Actas do Seminário, novembre, p. 17-22, Lisbonne.
- STREETEN, Paul (1984) – “Basic Need: some unsettled questions”, in *World Development*, 12 (9).
- STREETEN, Paul, et al. (1981) – *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- TOWNSEND, Peter (1979) – *Poverty in United Kingdom*, Londres: Allen Lane.
- TOWNSEND, Peter (1985) – “A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen”, in *Oxford Economic Papers*, n^o 37.
- UNDP (1996) e (1997) – *Human Development Report*, Oxford: Oxford University Press.

- VIDAL, Isabel (coord.) (1996) – *Inserción Social por el Trabajo – una visión internacional*, Barcelone: CIES.
- WORLD BANK (1994) – “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”, Oxford: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2001-a) – *World Development Report 2000-2001 – Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2001-b) – *World Development Report 2000-2001 on Poverty and Development – Voices of the Poor* (3 volumes):
<http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm>.
- XIBERRAS, Martine (1993) – *As Teorias da Exclusão – Para Uma Construção do Desvio*, Lisbonne: Instituto Piaget.

ANNEXES

Annexe I – Législation concernant le Programme national de lutte contre la pauvreté

Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale

Résolution du Conseil des ministres n° 8/90

Le développement économique et le progrès scientifique et technologique des sociétés modernes doit s'accompagner d'un souci croissant du niveau de bien-être et de la qualité de vie de toutes les couches de la communauté.

Dans le contexte de l'évolution économique et sociale, il se produit, parfois, un certain nombre de déséquilibres, qui provoquent l'apparition de groupes de personnes dont les moyens matériels, culturels et sociaux, parce qu'ils n'ont pas suivi les niveaux moyens de ceux de la communauté, génèrent des situations humainement inacceptables, contre lesquelles il faut mobiliser les moyens collectifs disponibles. Dans notre pays, le gouvernement ne cesse de mener un combat constant et systématique contre les situations de manque dans lesquelles se trouvent certains groupes sociaux, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines ou suburbaines.

Il se trouve que ce combat contre les foyers ou les taches de pauvreté est souvent peu connu des citoyens en général et des groupes affectés en particulier, ce qui ne favorise pas l'optimisation des résultats recherchés.

Il faut donc faire résolument le pari d'une coordination plus étroite entre les différentes administrations de l'Etat et les initiatives privées se mobilisant pour mener ce combat afin de s'attacher et de parvenir à augmenter l'efficacité et l'efficience des efforts et moyens réunis à cet effet.

Enfin, il faut ajouter qu'une telle coordination peut apporter à notre pays les avantages que les programmes communautaires offrent dans ce domaine.

Pour ces motifs, le gouvernement a décidé de créer un organisme intersectoriel chargé de la promotion de projets spécifiques dans le domaine du combat contre la pauvreté et, principalement, d'assurer la coordination de l'activité des différents services et entités engagés dans ce combat, ainsi que l'information pertinente, l'échange de connaissances et l'évaluation des actions menées.

En conséquence,

aux termes des alinéas *d)*, *e)* et *g)* de l'article 202 de la Constitution, le Conseil des ministres décide:

1 – De créer les Commissariats régionaux du Nord et du Sud à la lutte contre la pauvreté placés sous l'autorité directe du ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

2 – Les commissaires seront nommés par le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale et exerceront leurs fonctions à titre cumulatif leur donnant droit à une indemnité

mensuelle d'un montant à fixer par un décret conjoint des ministres des Finances, et de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

3 – Il est de la compétence des commissariats:

- a) de définir et encadrer les projets et actions qui viendront s'intégrer au programme global de lutte contre la pauvreté, notamment ceux qui s'articulent au second programme communautaire d'action-recherche de lutte contre la pauvreté ou aux programmes portugais qui viendraient à être inclus dans le nouveau programme communautaire d'aide et d'intégration économique et sociale des groupes défavorisés;
- b) d'aider et de coordonner l'action des organismes promoteurs et des responsables de projet ainsi que d'évaluer les résultats en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience obtenues;
- c) d'assurer l'implication des différents services de l'Etat et de la société civile dans le but d'obtenir l'optimisation des conditions et un fonctionnement plus harmonieux des initiatives;
- d) de promouvoir une large participation au débat d'idées sur les causes et l'ampleur de la pauvreté dans ses aspects matériel, social et culturel ainsi que de sensibiliser l'opinion publique à la question de l'importance et des possibilités de succès des actions entreprises;
- e) de formuler des recommandations sur les politiques, les priorités et les stratégies d'action.

4 – Le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale fixera annuellement, par décret, la dotation de chacun des commissariats et assurera le soutien logistique nécessaire à leur fonctionnement.

5 – Pour chaque département ministériel, il revient au ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale et aux ministres de tutelle de déterminer par un décret commun, et sur proposition des commissariats, les interlocuteurs et les différents services concernés.

Présidence du Conseil des ministres, 22 février 1990
Le Premier Ministre, *Aníbal António Silva*

Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale

Cabinet du ministre

Déc. 122/MISSAS/96 – Conformément à mes décisions du 2-1-96 et du 13-2-96, il a été procédé à l'évaluation du Programme national de lutte contre la pauvreté en faisant l'analyse de sa rentabilité économique et de son efficacité sociale en fonction des lignes budgétaires allouées.

La commission nommée à cet effet et coordonnée par la D^e Maria Lucilia Figueira, nous a remis un rapport final exhaustif d'évaluation sociale et financière des projets, en cours ou achevés en 1995, du Programme de lutte contre la pauvreté.

Accord est donné à la méthodologie utilisée pour l'analyse de la structure organisationnelle des projets, des procédures financières, des équipements sociaux et des interventions dans le domaine du logement.

Considérant qu'il revient aux commissariats régionaux de lutte contre la pauvreté «d'aider et de coordonner l'action des organismes promoteurs et des responsables de projet ainsi que d'évaluer les résultats en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience obtenues», ainsi qu'indiqué à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution du Conseil des ministres 8/90 du 22 février 1990, et vu les résultats et conclusions du rapport mentionné:

J'approuve le rapport d'évaluation sociale et financière des projets, en cours ou achevés en 1995, du Programme de lutte contre la pauvreté;

Je décide que tous les projets en cours ou à réaliser dans le cadre du Programme de lutte contre la pauvreté doivent répondre aux principes et aux normes du règlement annexé, qui fait partie intégrante de la présente décision.

Le ministre de la Solidarité et de la Sécurité sociale, 27 août 1996
Eduardo Luís Barreto Ferro Rodrigues

Annexe

Règlement du Programme de lutte contre la pauvreté

Article premier

Organismes promoteurs

1 – Les organismes promoteurs de projets à mener dans le cadre du Programme de lutte contre la pauvreté devront réunir les conditions qui leur permettent de réaliser toutes les procédures inhérentes à la mise en œuvre desdits projets et ils ne pourront recourir à aucune autre entité pour acquérir des biens ou des services.

2 – Pourront être acceptées comme organismes promoteurs, les autorités locales, les associations de communes, les institutions privées de solidarité sociale (IPSS) et les organisations non gouvernementales (ONG).

3 – Les centres régionaux de la Sécurité sociale/services sous-régionaux ne peuvent obtenir la qualité d'organismes promoteurs qu'à titre exceptionnel et avec l'autorisation du ministre de la Solidarité et de la Sécurité sociale.

4 – Il sera préalablement exigé des organismes promoteurs qu'ils prouvent qu'ils disposent d'une comptabilité en règle et qu'ils déclarent accepter de n'imputer aucun coût aux projets, en raison de leur statut de promoteur, en veillant à assurer, dans le cadre de comptabilités séparées, tous les mouvements qui leur sont inhérents.

Article 2

Partenariat

1 – Dans le cadre du Programme de lutte contre la pauvreté, toute candidature devra être élaborée avec la participation de tous les partenaires qui souhaitent collaborer à la réalisation d'un projet; par conséquent, les documents à fournir à l'appui de la candidature auprès du commissariat devront comporter la mention des partenaires qui participent au projet ainsi que celle des grandes lignes de la contribution qu'ils y apportent.

2 – Les organismes promoteurs devront assumer la responsabilité de l'organisation de réunions générales des partenaires (conseil de partenaires), avec une périodicité à définir, mais au minimum semestrielle, le conseil de partenaires devant approuver le plan, le budget et le rapport d'activité annuel à présenter ensuite aux commissariats, et veiller au suivi global des partenaires.

3 – Les centres régionaux de la Sécurité sociale/services sous-régionaux seront obligatoirement partenaires de chaque projet.

4 – Les exécutifs municipaux pourront, s'ils le souhaitent, intégrer le conseil de partenaires des projets dont ils ne sont pas l'organisme promoteur.

5 – Dans les domaines de la santé, de l'éducation, du sport, du logement, de la formation professionnelle, de l'agriculture et d'autres, les principes régissant la participation des différents services et/ou organismes aux divers projets devront être définis au niveau national et régional, les commissariats étant chargés de dynamiser ce processus dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées aux termes de la résolution du Conseil des ministres 8/90 du 22 février 1990.

6 – Lorsque les apports des partenaires ne se font pas sous forme d'argent, il devrait exister la possibilité de quantifier ces derniers et d'indiquer leur valeur dans les rapports respectifs.

Article 3

Ressources humaines

Les candidatures afférentes aux projets de lutte contre la pauvreté devront porter mention du personnel:

- a) à recruter dans le cadre de chaque projet, avec l'indication de la fonction, du type de contrat et de la rémunération;
- b) mis à disposition par les partenaires, y compris par l'organisme promoteur, sans être à la charge du projet.

Article 4

Chefs de projet

1 – Pour chaque projet, un chef de projet sera nommé, qui devra avoir le profil adéquat, soit dans le domaine social, soit dans le domaine administratif.

2 – La nomination de chaque chef de projet sera soumise à l'approbation du commissariat de région, sur proposition de l'organisme promoteur, accompagnée d'un

curriculum vitae du candidat, dont le niveau de rémunération devra être défini en fonction de l'ampleur et du degré de complexité du projet.

3 – Les chefs de projet assureront les fonctions qui revenaient, dans les précédents projets, aux coordinateurs de projets.

Article 5

Comptabilité

Les organismes promoteurs devront assumer la charge des mouvements comptables inhérents aux différents projets, sans l'imputer à ces derniers, sauf cas exceptionnel, dûment autorisé par le commissariat régional.

Article 6

Evaluateurs extérieurs

Dans le cadre des projets, le recrutement d'évaluateurs extérieurs n'est pas autorisé, les commissariats pouvant, toutefois, lorsqu'ils considèrent insuffisantes les évaluations effectuées par leurs propres agents, prendre l'initiative de recruter, sous le régime de la prestation de service, un organisme quelconque pour évaluer des projets qui, pour des raisons fondées, devraient faire l'objet d'une analyse particulière.

Article 7

Regroupement de projets

1 – Toute candidature représentant un regroupement de projets ne sera pas acceptée.
2 – En ce qui concerne les regroupements existants, ils devront être dissous, cette procédure n'affectant que:

- a) la répartition de la dotation globale, avec quelques possibles ajustements;
- b) d'éventuelles réaffectations de personnel.

Article 8

Domiciliation de projet

Lors du dépôt de chaque candidature, l'organisme promoteur doit indiquer la manière dont il se propose de faire installer les services d'aide au projet et quels sont les biens et les services qui peuvent être offerts dans ce cadre afin de réduire au minimum indispensable les charges imputables, dans ce domaine, au Programme de lutte contre la pauvreté.

Article 9

Procédures comptables

1 – Lorsque le centre régional de la Sécurité sociale (CRSS) est, exceptionnellement, l'organisme promoteur, le service subrégional intégrera dans sa comptabilité générale, selon la classification prévue par le PCISS [Plan de comptes des institutions de la sécurité sociale], tous les mouvements inhérents aux projets, en ouvrant un centre de dépense par projet.

2 – Lorsque le CRSS n'est pas l'organisme promoteur, le service sous-régional comptabilisera seulement les transferts effectués dans la rubrique 6.05.15.

3 – Lorsque, dans le cadre d'un projet, tout ou partie d'une aide est spécialement destinée à un investissement déterminé, elle devra être portée à la rubrique «recette différée» dans le compte n° 27.

4 – Dans le cas indiqué à l'alinéa précédant, l'organisme promoteur devra annexer au bilan qu'il doit adresser au commissaire et au service sous-régional les pièces justificatives des dotations reçues, comptabilisées sur le compte n° 27 ainsi que des investissements effectués dans la même période avec l'aide financière des dites dotations.

Article 10

Centres de dépense et sous-centres de dépense

1 – Les organismes promoteurs devront ouvrir un centre de dépense pour chaque projet, qui permette de faire l'analyse des recettes et des dépenses, selon leur affectation.

2 – Aux centres de dépense destinés aux projets de lutte contre la pauvreté devront correspondre des sous-centres relatifs à chacune des activités menées dans le cadre de chaque projet, de telle manière que l'on puisse rapidement obtenir les dépenses relatives à chacune des activités.

Article 11

Imputation des dépenses communes

Les dépenses communes aux différentes activités, notamment celles de personnel ou de fonctionnement des installations, ne doivent pas être considérées comme des activités indépendantes, de telle sorte que chaque organisme promoteur, dans le cadre du projet dont il a la responsabilité, devra définir des critères d'imputation des dépenses communes, avec la plus grande précision possible, de telle manière que ces dernières soient automatiquement ventilées et imputées selon la nature des différentes activités.

Article 12

Documents justificatifs

1 – Les dépenses réglées dans le cadre des projets doivent faire l'objet de justifications légales.

2 – Toutes les dépenses doivent être dûment justifiées et autorisées.

Article 13

Gestion du budget et de la trésorerie

1 – Les organismes impliqués dans le Programme de lutte contre la pauvreté doivent procéder à une gestion du budget et de la trésorerie conforme à la bonne marche des projets.

2 – Les organismes promoteurs doivent suivre l'exécution budgétaire des différents projets et, en temps opportun, négocier avec les commissaires les ajustements budgétaires éventuellement nécessaires aux dotations annuelles antérieurement fixées.

Article 14

Report de solde

1 – Lorsqu'un projet peut dégager une quantité x déterminée de la dotation budgétaire y fixée pour l'année n , mais qu'il arrive que cette même dotation doive être utilisée au cours de l'année $n - 1$, dans ce cas:

- a) le service sous-régional de la Sécurité sociale devra comptabiliser comme dépense du projet pour l'année n le montant initial y et transférer la dotation x non utilisée dans la rubrique « Autres débiteurs et créanciers », qui sera reçue du service sous-régional au cours de l'année $n + 1$;

b) l'organisme promoteur comptabilisera également comme recette, pour l'année n , le montant initial y et transférera la quantité x non utilisée dans la rubrique «Autres débiteurs et créanciers», qui sera reçue du service sous-régional au cours de l'année $n + 1$.

2 – Lorsque, dans un projet, une partie de la dotation budgétaire fixée pour une année déterminée peut être dégagée, la quantité disponible devra rester à la disposition du budget du commissariat de la région pendant l'année en question, pour servir à renforcer les dotations d'autres projets ou, éventuellement, être affectée à de nouveaux projets;

3 – Lorsqu'il existe un solde au 31-12-95, c'est-à-dire la différence entre les recettes affectées à chaque projet – transferts du Programme de lutte contre la pauvreté, intérêts bancaires ou autres – et les dépenses enregistrées dans ce même cadre jusqu'au 31-12-95, les organismes promoteurs devront adresser aux commissariats respectifs des propositions, dûment argumentées, pour sa réutilisation dans un délai qui devra être fixé par les commissaires. En l'absence de telles propositions, les commissariats décideront si ledit solde sera défalqué des dotations fixées pour l'année 1996 ou rendu au centre régional de la Sécurité sociale ou au service sous-régional.

Article 15

Comptes bancaires

1 – Sauf décision dûment fondée des commissaires, pour chaque projet, même en cours, un compte bancaire spécifique devra être ouvert pour recevoir ou effectuer les paiements dans le cadre de ce même projet.

2 – Les intérêts bancaires produits par les comptes ouverts dans le cadre défini à l'alinéa précédent devront être portés au crédit des projets respectifs.

3 – Conjointement aux comptes annuels à fournir au service sous-régional de la Sécurité sociale et au commissariat de la région, chaque organisme promoteur devra produire une attestation de la banque relative au compte bancaire du projet.

Article 16

Autres sources de financement

Annuellement, et avec la participation des partenaires, les organismes promoteurs doivent procéder à la quantification des aides en biens ou services que ces derniers leur ont apportées; cependant, les montants calculés ne doivent pas être intégrés à la comptabilité du projet, ni en termes de recettes, ni en termes de dépenses, mais ils devront être joints aux rapports annuels d'activité, à la rubrique des frais directement supportés par les organismes promoteurs grâce au financement du Programme de lutte contre la pauvreté et, éventuellement, à d'autres financements (en espèces).

Article 17

Remboursement de la TVA

1 – Lorsqu'il s'avère que la question de la récupération de la TVA n'est pas dûment clarifiée auprès des organismes promoteurs, les commissaires à la lutte contre la pauvreté devront faire en sorte que ce problème soit analysé afin de fournir les éclaircissements qui s'imposent.

2 – Par ailleurs, la TVA récupérée devra toujours être déduite du montant investi, si la TVA y était incluse, ou ajoutée aux recettes de l'année; il en ira de même pour l'investissement des années précédentes si la TVA y avait été incluse.

Article 18

Clubs pour l'emploi

Chaque fois que des clubs pour l'emploi sont présents dans le cadre d'un projet, les quantités reçues de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) devront être considérées comme des recettes et les dépenses de ce même projet, réalisées dans le cadre des clubs pour l'emploi, devront être comptabilisées comme investissements.

Article 19

Rapports financiers

En tant qu'organismes promoteurs, les IPSS et les ONG doivent fournir un état des comptes aux centres régionaux de la Sécurité sociale, aux services sous-régionaux et aux commissariats, conforme aux plans comptables respectifs et portant seulement sur les mouvements inhérents aux différents projets.

Article 20

Intervention dans le domaine du logement

En principe, les projets ne devront pas prendre en charge des tâches autres que celles concernant l'entretien ou les réparations de logements dégradés et/ou ne présentant pas les conditions d'habitabilité suffisantes.

Article 21

Titre d'occupation des logements

1 – Dans le cadre de certains projets, il a été procédé à la construction d'édifices et de maisons ou d'ensembles d'habitations sur des terrains municipaux, sans délivrer de titre de propriété ni même de bail, ce qui place les organismes promoteurs dans l'obligation de prendre des mesures pour que soit explicitement établi le titre des occupants des maisons ou des ensembles d'habitations ainsi construits, qu'il s'agisse ou non d'immeubles préfabriqués.

2 – Les commissaires à la lutte contre la pauvreté doivent définir les principes directeurs concernant le statut juridique des occupants de telles habitations et l'exigibilité, ou non, d'un loyer.

Article 23

Suivi, formation et insertion sociale des familles bénéficiaires

Tout projet intervenant, à quelque titre que ce soit, dans le domaine du logement, devra comporter un programme de suivi et de formation en économie domestique des familles bénéficiaires ainsi que d'insertion sociale; par conséquent, dès le dépôt de candidature, un projet prévoyant ce type d'intervention, comportera obligatoirement le programme en question, avec l'indication des moyens nécessaires à cet effet.

Article 24

Coordination des organismes

Des réunions trimestrielles devront être instituées entre les commissaires régionaux à la lutte contre la pauvreté, le directeur général de l'action sociale, le gestionnaire de l'intervention opérationnelle INTEGRAR, le président du conseil directeur de l'Institut de la gestion financière de la Sécurité sociale, dans le but de réaliser la nécessaire coordination entre ces organismes.

Article 25

Date d'effet et validité

- 1 – Le présent règlement entre immédiatement en vigueur.
- 2 – Pour ce qui est des projets en cours et/ou soumis à candidature, les commissaires et les organismes promoteurs doivent effectuer les ajustements pour les mettre en conformité avec les présentes normes, sans pour autant remettre en cause le déroulement de chacun des projets.

Article 26

Evaluation systématique

- 1 – Tous les semestres, les commissaires procéderont à l'évaluation de chaque projet et présenteront un rapport d'ensemble auprès de leur tutelle.
- 2 – Toutes les fois que les commissaires considèrent nécessaire de procéder à des auditions de projets, ils doivent en faire la proposition dans le rapport mentionné à l'alinéa précédent.

Annexe II – Liste des projets de lutte contre la pauvreté (janvier 1996 à décembre 2001)

Liste des projets de la région Nord

DISTRICT: AVEIRO

Commune	Intitulé du projet	Durée
Aveiro	Continuer... Santiago/Griné	1995/2001
Espinho	Projet intégré de développement de la commune d'Espinho*	1995/2002
Estarreja	Estarreja innove	1997/2001
Oliveira do Bairro	Arc-en-ciel	1998/2002
Ovar	Développement intégré du quartier des pêcheurs de Praia de Esmoriz	1996/2001
Santa Maria da Feira	Droits et défis	1997/2001
Sever do Vouga	Coopérer pour se développer	1997/2002

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: BRAGA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Amares	Amares innove*	1995/2001
Barcelos	Projet développement intégré de Barcelos	1999/2003
Braga	Enfants des rues	1996/2001
	Projet revitalisation et développement communautaire	1999/2001
Cabeceiras de Basto	Projet développement intégré de Cabeceiras de Basto	1996/2001
Celorico de Basto	Arriga	2001/2005
Esposende	Continuer à être solidaire*	2000/2004
Fafe	Une culture pour le développement	1999/2003
Guimarães	Intervention sociale dans les quartiers sociaux de Gondar et Atouguia	1999/2003
Póvoa de Lanhoso	Dialoguer*	1999/2003
Terras de Bouro	Notre terroir	1999/2004
Vieira do Minho	Développement intégré de Vieira do Minho*	1997/2002
Vila Nova de Famalicão	Tisser une toile	2000/2004
Vila Verde	Entre Neiva et Cávado*	1997/2003

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: BRAGANÇA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Alfândega da Fé	Briser l'isolement en promouvant la participation*	1996/2000
Bragança	Mãe D'Água – Droit à la citoyenneté*	1996/2002
Carrazeda de Ansiães	Vivre le futur dans la dignité	1999/2003
Macedo Cavaleiros	Giesta*	2000/2004
Torre de Moncorvo	Moncorvo – Intégration et développement social*	1998/2001
Vimioso	Valoriser le futur*	1999/2003
Vinhais	Développement intégré en milieu rural	1997/2001

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: COIMBRA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Cantanhede	Soleil	2000/2003
Coimbra	Porte amie à Coimbra	1998/2001
	Travail avec les enfants et les jeunes des rues	1996/2002
Condeixa-a-Nova	Solidarité pour la citoyenneté	2001/2004
Góis	Intervention en milieu rural défavorisé	1996/1999
Lousã	Projet de développement intégré de Lousã	1996/1999
Mira	Développer Mira	1996/1999
Miranda do Corvo	Nouveaux chemins pour la solidarité	1998/2002
Pampilhosa da Serra	Gens de la Serra pour relever le défi du changement	1996/2003
Penacova	Sopenha	1998/2002
Penela	Pour la solidarité et l'intégration sociale	1998/2001
Vila Nova de Poiares	Aider	1997/2001

DISTRICT: GUARDA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Aguiar da Beira	Agir solidaire à Aguiar da Beira	2001/2005
Almeida	Monde rural en transformation	1995/2001
Celorico da Beira	Promouvoir pour intégrer	1999/2002
Figueira Castelo Rodrigo	Soutien	1999/2003
Fornos de Algodres	Cultiver les terres d'Algodres*	2000/2003
Gouveia	Gouveia solidaire	2000/2004
Guarda	Changement partagé	1996/2001
Mêda	S'impliquer +	2000/2004
Pinhel	PODEPI – Ponts pour le développement de Pinhel	2000/2004
Sabugal	Sabugal intervient	2000/2004
Trancoso	Racines	1999/2003

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: PORTO

Commune	Intitulé du projet	Durée
Baião	Baião en mouvement	1994/2002
Ermesinde	Ermesinde ville ouverte*	1999/2003
Gondomar	Gondomar renaît	2000/2004
Matosinhos	Matosinhos (ré)agit*	1996/2002
Paredes	Paredes [Murs] pour un abri	1999/2003
Penafiel	Nouvelles voies	1996/2001
	Le rêve	2001/2003
Porto	Banque alimentaire contre la faim	2000/2001
	Les personnes sans abri dans la ville de Porto	2001
	Projet intégré du quartier de Aleixo	1998/2002
	Porto Est – Projet intégré Développement du quartier de Lagarteiro	2001/2004
	Rénover Paranhos	1999/2002
Valongo	Employer	1999/2002
Vila Nova de Gaia	Un chemin vers un avenir nouveau	2001/2003
	Requalifier en intégrant*	1999/2002

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: VIANA DO CASTELO

Commune	Intitulé du projet	Durée
Arcos Valdeves	Le social en action	1996/2002
Caminha	Marcher	2000/2003
Melgaço	Melgaço solidaire	1996/2002
Monção	Donner vie aux années	1998/2002
Paredes de Coura	Terres de Coura	1997/2001
Ponte da Barca	Regard social à Ponte da Barca	1998/2002
Ponte de Lima	Projet de développement intégré de la commune de Ponte de Lima	1997/2003
Valença	Rénover Valença	1997/2001
Viana do Castelo	Viana do Castelo, commune salubre	1997/2001
Vila Nova Cerveira	Cerveira fraternelle	1997/2002

DISTRICT: VILA REAL

Commune	Intitulé du projet	Durée
Alijó	Pro-local	1999/2003
Boticas	Projet intégré du Calaico	2001/2005
Chaves	Aquæ Flaviæ	1996/2002
Montalegre	Terres de Barroso	2001/2005
Murça	Intégrer pour développer*	1999/2003
Peso da Régua	Réveil(s)	2001/2005
Ribeira de Pena	Vent de solidarité	2000/2004
Sabrosa	Que vive Sabrosa	2001/2005
Vila Real	Aleu	1999/2003

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: VISEU

Commune	Intitulé du projet	Durée
Moimenta da Beira	Arc-en-ciel	1996/1999
Penalva do Castelo	Solidaire	1997/2001
Resende	Agir*	2000/2004
S. Pedro do Sul	Notre montagne*	1997/2001
Santa Comba Dão	Partager	1997/2001
Sernancelhe	Domino	1998/2001
Tondela	2000 – Résolument solidaires	2000/2004
Vila Nova de Paiva	Grandir en citoyenneté*	1999/2002
Viseu	Logement, promotion sociale dans la commune de Viseu	1996/2001
Vouzela	Vouzela solidairement	1999/2003

* Projets avec entreprises d'insertion.

*Liste des projets de la région Sud***DISTRICT: BEJA**

Commune	Intitulé du projet	Durée
Beja	Développement social de Beja	1995/1998
Ourique	Animation sociale communautaire de Panoias	1995/1996
Mértola	Développement communautaire de la population de Mina de S. Domingos	1995/1998
Ferreira do Alentejo	Parc nomade	1995/1998
	Aide sociale à la réhabilitation et à l'amélioration de logements dans la commune de Ferreira do Alentejo	1996/2000
	Donner de la vie aux personnes âgées	1996/2000
Moura	Aide à la réhabilitation et à l'amélioration de logements – Moura	1997/2002
Odemira	Dans la montagne	1997/2002
Alvito	Aide au développement intégré de la commune d'Alvito	1999/2001
Cuba	Agir pour construire un avenir meilleur	1999/2001
Moura	Nouveaux chemins	1999/2002
Serpa	Projet de développement intégré de la commune de Serpa	1999/2002
Barrancos	Développement intégré de la commune de Barrancos	1999/2002
Mértola	Projet Construire	2000/2003
Castro Verde	Projet Mieux vivre à Castro Verde	2000/2003
Moura	Pauvreté, un mal à vaincre	2001/2004

DISTRICT: CASTELO BRANCO

Commune	Intitulé du projet	Durée
Fundão	Développement intégré de la commune de Fundão	1995/1999
Castelo Branco	Développement intégré de la commune de Castelo Branco	1995/1998
Idanha a Nova	Développement intégré de la commune de Idanha a Nova	1995/1996
Vila Velha de Rodão	Développement intégré de la commune de Vila Velha de Rodão	1995/1996
Penamacor	Développement intégré de la commune de Penamacor	1995/1996
Oleiros	Développement intégré de la commune de Oleiros	1996/1996
Castelo Branco	Développement intégré des zones urbaines dégradées	1996/1999
Covilhã	Centre historique de Covilhã	1997/1999
Sertã	Un regard sur Sertã	1998/2000
Belmonte	Projet Une personne plus accomplie	2000/2003
Fundão	Intégrer pour développer	2000/2003
Covilhã	Réagir	2000/2002
Fundão	Inter-Rives	2001/2003
Castelo Branco	Porte ouverte	2001/2004
	Grain à grain	2001/2003

DISTRICT: EVORA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Evora	Développement intégré de la <i>freguesia</i> de Sé	1992/1996
Alandroal	Intégration communautaire de la commune d'Alandroal	1995/1998
Vila Viçosa	Action communautaire pour le développement et le bien-être de Vila Viçosa*	1995/1998
Estremóz	Développement intégré de la ville d'Estremóz	1995/1998
Evora	Aide aux femmes maltraitées et en situation de détresse sociale	1995/1998
	Intervention communautaire intra-muros Evora* 1996/1999	1996/1999
Mourão	Développement intégré de la commune de Mourão	1996/2000
Reguengos de Monsaráz	Intervention communautaire de Reguengos de Monsaráz	1996/2000
Vendas Novas	Intervention communautaire de Vendas Novas	1997/2000
Arraiolos	Développement social intégré d'Arraiolos*	1997/2000
Mora	Développement communautaire de Mora*	1997/2000
Portel	Eau pour la vie à Portel*	1998/2001
Redondo	Développement social de la commune de Redondo	1999/2002
Borba	Intervention communautaire de la commune de Borba	1999/2001
Montemor-o-Novo	Epi	1999/2002
Viana do Alentejo	Intervention communautaire de la commune de Viana do Alentejo	1999/2002
Evora	Réseau de sollicitude*	2000/2003
	Construire l'avenir dans un présent solidaire, en respectant le passé	2000/2003
	Vivre dans la ville	2000/2003
Montemor-o-Novo	Intervention communautaire des <i>freguesias</i> de Santiago de Escoural et São Critóvão	2000/2003
Reguengos de Monsaráz	Pour l'inclusion et la citoyenneté dans la commune de Reguengos de Monsaráz	2000/2004
Estremóz	Mieux vivre – Développement intégré d'initiatives de 4 <i>freguesias</i> rurales de la commune d'Estremóz	2001/2004
Alandroal	Renaitre – Projet d'intervention communautaire de la commune d'Alandroal	2001/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: FARO

Commune	Intitulé du projet	Durée
Portimão	Développement intégré de Cruz da Parteira	1993/1998
Loulé	Développement communautaire intégré de Quarteira	1995/1998
Olhão	Développement communautaire intégré «AI - Hain»	1996/1999
	Acampamento Azul	1996/1998
Vila Real Santo António	Développement communautaire de Santo António de Arenilha	1996/2000
Portimão	Développement intégré de Barranco do Rodrigo*	1997/2001
	CAT** de Portimão	1999
Loulé	CAT** de Loulé	1998/1999
Vila Real de Santo António	CAT** de Vila Real de Santo António	1998
Loulé	Développement communautaire intégré de Loulé	1999/2001
Lagos	Développement intégré du quartier de Chinicato	1999/2001
Faro	Soleil levant	1999/2002
Alcoutim, Castro Marim et Vila Real de Santo António	Plus de vie, plus Guadiana	2000/2003
Vila Real de Santo António	Intervention intégrée et développement communautaire - zone de Monte Gordo	2000/2003
Portimão	Renaitre	2000/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

** Centre d'aides aux toxicomanes.

DISTRICT: LEIRIA

Commune	Intitulé du projet	Durée
Figueiró dos Vinhos	Apprendre pour mieux vivre	1996/1998
Castanheira de Pêra	Développement intégré communautaire de Castanheira de Pêra	1996/1998
Pedrogão Grande	Développement intégré de la commune de Pedrogão Grande	1996/1998
Ansião	Intervention communautaire intégrée dans la commune d'Ansião	1996/1998
Peniche	Opération Arc-en-ciel	1997/2000
Caldas da Rainha	Etre solidaire	1998/2001
Nazaré	C'est déjà le printemps	1999/2001
Marinha Grande	Redonner vie en changeant	1999/2002
Castanheira de Pêra	Développement communautaire de Castanheira de Pêra	1999/2002
Pedrogão Grande	Lumière	2000/2003
Figueiró dos Vinhos	Une commune qui change	2000/2002
Alvaiazare	Sur la route du 3 ^e millénaire	2000/2002
Bombarral	Développement communautaire de la <i>freguesia</i> de Carvalhal	2000/2002
Leiria	Vie pleine	2000/2003
Ansião	Développer sans exclure	2000/2003

DISTRICT: LISBONNE

Commune	Intitulé du projet	Durée
Sobral M. Agraço / Fátima	Pour personnes âgées sans abri – Communauté Vie et Paix	1996/1998
Lisbonne	Sans abri – SCML	1995/1997
	Bica et Bairro Alto intégrés – SCML	1996/1999
	Quartier de Boavista intégré – SCML	1996/1999
Lisbonne/Cascais/Almada	Porte amie à Olaias/Cascais/Almada	1995/1998
Loures	Développement communautaire et social de Loures	1995/1998
Amadora	Quinta das Torres – SCM Amadora	1994/1998
Lisbonne	Le Nazaréen – Lisbonne	1995/1997
	Alto Pina intégré	1996/1998
Loures	En famille pour grandir – Loures IAC	1996/1998
	Développement pour l'an 2000 – Quinta da Vitória – Portela Loures	1996/1999
	Opération intégrée de développement – Quinta do Mocho	1996/1999
Sintra	Promouvoir la citoyenneté aujourd'hui – CIVITAS	1997/1999
Lisbonne	Nouvelles routes – <i>Freguesia</i> du Condestável à Lisbonne	1998/2000
Cascais	Moulins D'Al - Cascais	1998/2000
Lisbonne	Intervention sociale dans les <i>freguesias</i> des Anjos et Socorro	1997/1999
	Construire – Le compagnon	1997/1999
	Centre d'accueil pour sans-abri de Xabregas	1997/2001
	Banque alimentaire contre la faim	1997
	Aide à la mère	1997/1999
	Réinsertion temporaire pour adolescentes enceintes	1997/1999
	Renaitre – SCML	1999/2001
	Centre Porte amie de Chelas	1999/2002
Loures	Pavillon multiservices – Quinta do Mocho	1999/2002
Lisbonne	PADI – Aide au développement intégré	1999/2002
Ericeira	Centre d'accueil pour jeunes d'Ericeira	1999/2001
Carnaxide	Je suis capable	1999/2002

DISTRICT: LISBONNE *(suite)*

Commune	Intitulé du projet	Durée
Lisbonne	Autonomie 2000	1999/2001
Vila Franca de Xira	Développement intégré de Vila Franca de Xira	1999/2001
Amadora	Aide aux personnes handicapées, aux familles et aux jeunes en danger	1999/2001
Lisbonne	Princes du néant*	1999/2002
Amadora	Développement communautaire du quartier de Carenque	1999/2001
Cascais	Galiza	1999/2002
Lisbonne	Insertion socio-éducative et culturelle du quartier de Quinta Grande	1999/2001
Sintra	Feto Rai Timor	2000/2001
	Reloger pour un nouveau projet de vie – Barcarena	2000/2002
Loures	Intégrer pour développer – Famões	2000/2002
	Espiral	2000/2003
Lisbonne	Projet Aide à domicile	2000/2003
	Intégration et promotion sociale des groupes les moins favorisés de Campo Grande	2000/2003
	Redécouvrir Bela Flor	2000/2003
	Orienter (CIC)	2000/2003
Odivelas	Jardin San José	2000/2003
Lisbonne	Chemins	2001/2003
Amadora	Relier	2001/2004
Loures	Etre citoyen à Odivelas	2002/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: PORTALEGRE

Commune	Intitulé du projet	Durée
Fronteira	Développement communautaire de Fronteira	1996/1998
Portalegre	Développement intégré de Portalegre – Bo dos Assentos	1995/1997
Elvas	Aide intégrée aux groupes défavorisés de la commune d'Elvas	1993/1996
Marvão	Développement intégré de Beirã	1997/1999
Crato	Une communauté qui change – Crato	1997/1999
Castelo de Vide	Vivre mieux à Póvoa et Meadas	1997/1999
Nisa	Plaisir de vivre dans le centre historique de Nisa	1997/1999
Ponte de Sor	Ponte Sor intégré	1997/2000
Gavião	Développement intégré de la <i>freguesia</i> de Comenda e Margem*	1997/2000
Portalegre	Portalegre vivant	1998/2000
	Solidarité interactive dans la ville de Portalegre	1998/2000
Campo Maior	Mobilizar e Desenvolver – Campo Maior	1998/2000
Arronches	Solidarité – Arronches du rêve à la réalité	1998/2000
Alter do Chão	Les vents du changement	1998/2001
Sousel	Développement intégré de la commune de Sousel	1999/2001
Marvão	Intervention communautaire pour le développement de Marvão	1998/2001
Cabeço de Vide	Développement communautaire de Cabeço de Vide	1999/2001
Monforte	Opération relogement et réinsertion à Monforte et Vaiamonte	1999/2002
Portalegre	Aider à vivre*	1999/2001
Elvas	Développement social intégré de la commune d'Elvas	1999/2002
Castelo de Vide	Construire le futur en regardant vers le passé	2000/2002
Crato	Une commune qui change – Crato	2000/2003
Avis	Gens solidaires d'Avis	2000/2003
Nisa	Porte amie à Nisa	2001/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: SANTAREM

Commune	Intitulé du projet	Durée
Tomar	Développement intégré de Tomar	1996/1998
Ourém	Nouvelle manière de vivre	1996/1998
Ferreira do Zêzere	Développement intégré de Ferreira do Zêzere	1995/1997
Tomar	Aide à la restauration du Foyer de N ^a Sr ^a da Purificação	1995/1998
Abrantes	Aider, développer, vivre solidaires	1995/1998
Tomar	Merveilleuses personnes âgées	1995/1997
Golegã	Intervention dans la <i>freguesia</i> d'Azinhaga*	1996/1998
Torres Novas	Coups de main pour un avenir meilleur – Riachos	1996/1998
Santarém	Etre citoyen	1996/1999
Almeirim	Aide locale à la réhabilitation et à l'amélioration de l'habitat	1996/1999
Coruche	Développement intégré de Coruche	1996/1999
Santarém	Vivre mieux	1998/2000
	Le premier pas – CAT** de Santarém	1998
Ferreira do Zêzere	Re naïtre – Pas à Pas	1998/1999
Ourém	CAT** de Ribeira do Fárrio	1999
Tomar	CAT** «Nouveau cap»	1999
Golegã	Maisons blanchies*	1999/2001
Ferreira do Zêzere	ABA/ERA	1999/2001
Mação	Nouvelles occasions à Mação	1999/2001
Tomar	Fenêtre ouverte	1999/2001
Rio Maior	Parcours de citoyenneté	2001/2004
Alcanena	Apprendre à vivre	2001/2003
Torres Novas	Visage – Retrouver le sourire en franchissant les obstacles	2001/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

** Centre d'aide aux toxicomanes.

DISTRICT: SETÚBAL

Commune	Intitulé du projet	Durée
Setúbal	Une communauté qui change	1995/1997
Montijo	Intégration sociale des familles défavorisées d'Afonsoeiro	1995/1997
	Intégration sociale des jeunes de Baixa da Banheira et Alhos Vedros	1995/1997
Almada	Intégration de jeunes et d'adultes en danger et en exclusion sociale*	1994/1998
	Développement social des habitants relogés du quartier de Orla C. Da Costa da Caparica*	1996/1998
Alcacer do Sal	Intégration soc. et prof. Des femmes sans emploi. Aide aux enfants en danger – Alcacer do Sal	1995/1996
Palmela	Graines pour l'avenir – Poceirão et Marateca	1996/1998
Setúbal	Formation socio-éducative familiale dans la <i>freguesia</i> de S. Sebastião – Setúbal	1995/1996
Barreiro	Aide aux jeunes mères célibataires et aux jeunes enfants sans soutien familial – Barreiro	1996/1997
Almada	Création d'un centre de développement dans les quartiers S. João et St ^a Ant ^o – Laranjeiro	1997/1999
Montijo	Insertion sociale pour le changement – Afonsoeiro – Montijo*	1997/1999
Almada	Aide aux enfants et aux familles en danger – Cova da Piedade	1997/2000
	Aide intégrée aux personnes âgées – Almada	1998/2001
Grandola	Reconstruire pour mieux servir – Grandola	1998
Seixal	Fenêtre ouverte	1998/1999
Setúbal	Il y a aussi un avenir – Question d'équilibre	1999/2000
	Réseaux	1999/2001
Grândola	«Développer en intégrant, revitaliser...» Minas do Lousal	1999/2001
Seixal	Intervenir, agir – Seixal	1999/2002
Montijo	Ouvrir des chemins	2000/2002
Almada	Intervention sociale pour les familles du quartier de S. João et des rues limitrophes	2000/2002
	Intégration-autonomie – égalité des chances (ULMAR)	2000/2003
Sines	Synergie 2000	2000/2003
Setúbal	Développer et fleurir	2000/2002
Palmela	Banque alimentaire contre la faim	2000/2001
	Apprendre pour grandir	2000/2001
Setúbal	Centre d'aide au développement et à l'intégration sociale	2001/2004
Moita	Vivre à Vale da Amoreira	2001/2004

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: AÇORES

Commune	Intitulé du projet	Durée
Angra do Heroísmo	Abri ami – Angra do Heroísmo	1996/1997
	Aurore	1995/1996
Rabo de Peixe	Graines de changement I	1996/1999
Praia da Vitória	Graines de changement*	1996/1999
Graciosa	Lueur d'espoir*	1997/2000
Lagoa	Lagoa vaut la peine*	1997/1999
Angra do Heroísmo	Souffles d'espérance*	1997/1999
Ribeira Quente – Povoação	Valoriser*	1997/1999
Ptª Delgada e Angra do Heroísmo	Urgence, enfants en danger	1997/1999
Vila do Porto	Réseau des arts et métiers de la ville de Porto – Stª Maria	1998/1999
Ponta Delgada	Centre d'aide au citoyen rapatrié	1998/2002
	SOS logement et emploi social*	1998/2000
	Centre de développement communautaire de Fajã	1998/2000
Faial	Aide psychosociale aux victimes de Faial	1998/2000
Vila Franca do Campo	Intervention communautaire de Vila Franca do Campo	1999/2001
Ribeira Grande	Intervention communautaire de Ribeira Grande*	1999/2001
Inter-Ilhas	IDEIA – Initiative pour le développement des entreprises d'insertion	1999/2000
Angra do Heroísmo	Angra XXI	1999/2001
Ponta Delgada	Alternative	1999/2001
Flores, S. Miguel et Terceira	Réseau de soutien Machado Joseph	1999/2001
Ponta Delgada	Centres d'économie solidaire*	2000/2001
Rabo de Peixe/ Ribeira Grande	Graines de changement II – Rabo de Peixe/ Ribeira Grande	2000/2002
S. Miguel et Terceira	Réseaux de centres communautaires d'aide au pêcheur	2000/2001
Ponta Delgada 2000/2002	Intervention communautaire 2000-2002	2000/2002
Ponta Delgada	SOS citoyen relevant du système judiciaire	2000/2002
Ponta Delgada	Vivre	2001/2003

* Projets avec entreprises d'insertion.

DISTRICT: MADÈRE

Commune	Intitulé du projet	Durée
Calheta, Santana, Funchal et Câmara de Lobos	Développement social communautaire dans les zones rurales déprimées	1995/1998
Ponta do Sol	Création du centre d'aide à Ponta do Sol	1996/1999
Calheta	Développement social sur le site de Pinheiro	1996/1999
Funchal	Association pour la protection des pauvres	1996/1999
	Porte amie à Funchal	1996/1998
Ribeira Brava	Action sociale communautaire de Ribeiro Gordo	1997/2000
San Vicente	Action sociale communautaire de Lombadas et Ponta Delgada	1997/2000
Funchal	Développement communautaire de l'Imaculado Coração de Maria	1997/2000
Exécutif municipal de Lobos	Développer et intégrer Exécutif municipal de Lobos	1998/2000
Machico	Se souvenir de Bemposta	1999/2002
Santa Cruz	Développement communautaire de Caniço	1999/2002
San Vicente	Développement communautaire de Rosário	2000/2003
Funchal	Jardim dos Ilheus pour la cohésion sociale	2001/2003

**FINANCEMENT DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
DE JANVIER 1996 À DÉCEMBRE 2001**

Commissariat régional du Sud à la lutte contre la pauvreté: 16826859 *contos*
[N.d.t.: 1 *conto* égale 1000 escudos].

Près de 2 millions de personnes vivent au Portugal dans la pauvreté. En Europe, le nombre de personnes pauvres dépasse les 56 millions et dans le reste du monde, il atteint les 4 milliards. Ces personnes, familles et communautés, dans des sociétés marquées par les effets de la globalisation et par une mutation rapide et profonde de leurs institutions et valeurs, se débattent pour survivre et pour préserver leur dignité.

Le but de ce livre est de faire connaître les initiatives prises au Portugal pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sans prétendre évaluer ces initiatives, le texte invite à comprendre les principes et méthodologies qui ont orienté l'action du Programme national de lutte contre la pauvreté, depuis sa création jusqu'à la réalisation de cette analyse. Au-delà, le livre présente quelques actions concrètes conduites dans le pays, établissant ainsi un ensemble d'expériences et de pratiques ayant contribué à réduire la pauvreté et à favoriser l'insertion sociale.

Les conclusions et les enseignements de cette analyse représentent un apport important pour réfléchir à une intervention locale qui soit constitutive d'une politique sociale intégrée, participative et conduite en partenariat, conçue et appliquée à l'échelle nationale. Ces enseignements sont d'intérêt non seulement au Portugal mais aussi dans d'autres contextes, face aux mêmes ou à d'autres manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale.