

davantage et avec laquelle il lui semble préférable d'élaborer une stratégie plus constructive (stratégie de coopération), afin de répondre aux intérêts des travailleurs.

Européanisation ensuite, dans la mesure où la CGT prend ses distances à l'égard du syndicalisme en vigueur dans les pays socialistes (pour cause de non respect d'un certain nombre de principes de base du syndicalisme), et qu'elle se rapproche des syndicats « réformistes » de l'Ouest européen avec l'idée de coopérer avec eux dans le respect des spécificités de chacun.

L'européanisation est progressive puisqu'il n'y a pas de rupture brutale dans la position de la CGT, mais que des événements importants (invasion de Prague en 1968, refus de prise en compte des critiques de la CGT au Congrès de la FSM à Prague en 1978, mouvements sociaux en Pologne à partir de 1980, bouleversements de 1989) tout au long des années sont venus alimenter le processus de transformation stratégique de la CGT.

L'européanisation s'effectue « par défaut » dans la mesure où progressivement le modèle de la société socialiste s'est délité à l'Est jusqu'à disparaître, ce qui a obligé la CGT (pour cause de perte de modèle de référence) à se tourner progressivement vers l'Ouest européen, vers l'Europe capitaliste et son syndicalisme à base essentiellement réformiste, et y élaborer sa stratégie de coopération.

Est-ce à dire que l'idéal de la CGT de participation à l'édification de la société socialiste se soit évanoui ? On peut émettre des réserves. Par contre, les conditions de sa réalisation ne sont plus ce qu'elles étaient il y a encore quelques années. Le mouvement de l'Histoire n'est actuellement plus favorable à la CGT, l'emprise forte du libéralisme économique sur la société actuelle semble *a priori* annihiler toute possibilité d'avancée vers la société socialiste. À moins que l'« économie barbare » (24) ne suscite de nouvelles revendications et espérances dans ce sens.

(24) Philippe Saint Marc, *L'économie barbare*, Paris, Éditions Frison-Roche, 1994.

Partenariat et développement local au Portugal : du « localisme globalisé » à une forme nouvelle d'action collective

par Fernanda RODRIGUES et Stephen R. STOER

Ces dernières années, les références, dans les programmes, aux principes et aux mécanismes du partenariat, spécialement dans le domaine des programmes sociaux et de la politique économique, a provoqué un intérêt analytique pour le sujet. La dimension, la diversité et la complexité croissante des processus et des situations de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'Union européenne ont conduit à une réévaluation des motifs et des moyens de promouvoir la cohésion sociale. Le partenariat a été identifié et expérimenté comme moyen de mettre en œuvre le potentiel des agents, des organisations et des ressources existantes, depuis le niveau local jusqu'au niveau transnational.

En effet, le concept de partenariat fait partie aujourd'hui du jargon des organisations internationales et sa signification principale est étroitement liée aux modèles socio-économiques identifiés avant tout au monde anglo-saxon (1). Ainsi, dans une période de « dé-

(1) Voir, par exemple, l'étude de Geddes (1997) dans laquelle il retrace brièvement l'histoire du partenariat et de la politique publique au Royaume-Uni. Contrairement à ce qui se passa dans les années quatre-vingt où « la partenariat concernait de façon prédominante le secteur public qui fournissait des mécanismes et des incitations visant à encourager le secteur privé à prendre en main la réhabilitation locale », « les politiques des années quatre-vingt-dix ont reconnu, dans une certaine mesure, les limites de cette approche et introduit une conception plus inclusive du partenariat » (Geddes, 1997, p. 7).

traditionalisation des sociétés » (Giddens, 1990) ou de « modernisation réfléchie » (selon les mots de Beck, Giddens et Lash, 1994), l'émergence de cet intérêt pour le concept de partenariat semble principalement lié à la promotion de relations sociales favorables au développement du marché, dans le contexte d'un système de gouvernement global où les mots-clés sont « dérégulation », « compétition » et « privatisation » (Samoff, 1996 ; Dale, 1996). Pour reprendre l'expression de Santos (1995), le partenariat fonctionne alors comme un « localisme globalisé » (c'est-à-dire la globalisation réussie d'un phénomène local donné - dans ce cas, en tant que véhicule d'une version révisée et néolibérale de la théorie de la modernisation).

D'un autre côté, le partenariat se développe également comme concept agissant dans un climat de cosmopolitisme et dans des sociétés dont la nature est de plus en plus multiculturelle. Il apparaît ainsi comme une réponse au développement de nouvelles formes de solidarité et de coopération, dans un contexte international où l'exclusion sociale est devenue une préoccupation majeure. Dans cette mesure, on peut le considérer comme une nouvelle stratégie d'action collective en vue de la promotion de la cohésion sociale. On peut soutenir, par exemple, que le partenariat se développe comme élément important dans la formation, au niveau international, d'un consensus toujours plus large exigeant l'émergence d'un ordre mondial plus égalitaire. De fait, des concepts comme « partenariat », « réseau » et « territorialisation » font partie du langage des formes nouvelles de solidarité, dans un contexte « d'action à distance ».

C'est dans ce contexte que l'on ressent l'attrait du défi du partenariat à construire un pont qui relie entre elles des relations sociales éparses, à l'image de l'organisation corporatiste des sociétés ; il contribue alors à accroître la représentation collective des personnes isolées ainsi que des groupes « minoritaires ». Il peut également signifier un moyen subtil de socialiser la production et de répartir le pouvoir dans une situation de concentration du pouvoir et d'accroissement de la distance entre les citoyens et les sources de ce pouvoir. Enfin, le partenariat agit comme lien entre diverses dimensions, à un moment de compartimentalisation croissante des espaces politique, économique et social.

Dans un pays comme le Portugal, c'est le mélange de formes de solidarité « nouvelles » (contractuelles) et « anciennes » (plus informelles) qui détermine le contexte dans lequel s'effectue l'étude du partenariat. Joindre ces deux formes peut constituer un avantage supplémentaire, au Portugal, dans le combat contre l'exclusion

sociale, dans le sens où l'homogénéisation des relations sociales, événement essentiel du processus de modernisation dans les pays « au cœur » du centre et qui implique le renvoi de la différence du centre vers les marges du système, cette homogénéisation se développe au Portugal à un moment où le pluralisme culturel prend de plus en plus l'aspect d'une importante diversité de normes et de valeurs qui ne doivent pas seulement se justifier elles-mêmes mais qui, en cette période de globalisation, n'ont pas non plus la possibilité de se réfugier dans des formes de désengagement.

Le concept de partenariat au Portugal : origines et développement historique.

N'ayant été que récemment mis en avant comme principe ou base d'action au Portugal, le concept de partenariat n'y a pas encore été analysé dans toute son ampleur, c'est-à-dire en relation avec les pratiques dans lesquelles il est impliqué mais aussi en allant au-delà de ces pratiques. L'analyse des origines et du développement du partenariat au Portugal nous conduit à identifier deux éléments principaux. D'un côté, on affirme que le principe de partenariat ne fait pas partie de l'histoire du Portugal et que les traditions rurales portugaises basées, en particulier dans le nord, sur de petites unités de propriété (petites exploitations), loin de promouvoir la coopération et le partenariat, ont donné naissance à une tradition de méfiance et de démarcation territoriale entre voisins. D'un autre côté, il existe une autre approche dans laquelle le partenariat, ou *parceria* (2), est perçu comme faisant partie d'une tradition ancienne dont on peut retrouver la trace dans le droit d'association, droit inscrit dans la loi portugaise depuis le XIX^e siècle. Les origines ainsi que le développement des *Misericórdias* (organisations de bienfaisance) ont contribué au fil des années à consolider la coopération, plus ou moins sous la forme de partenariats. Ces organisations de bienfaisance, insérées dans la structure de l'Église catholique, ont traditionnellement négocié avec un appareil d'État fortement centralisé la provision de services sociaux. Pendant la période de dictature associée à l'*Estado Novo* (État Nouveau) de Salazar, période durant laquelle la distance entre l'Église et l'État fut la plus réduite,

(2) Selon le *Dicionário de Língua Portuguesa* (sixième édition, Porto Editora, 1987), « *parceria* » signifie « un groupe d'individus ayant un intérêt commun ». On peut également mentionner la définition de « *parceria* » selon la tradition rurale portugaise pour laquelle travailler « *em parceria* » fait référence à une forme d'organisation du travail basée sur le partage de la production agricole entre le travailleur et le propriétaire.

les partenariats furent un motif supplémentaire à la (non) action de l'État dans le secteur social. Ce type de développement a conduit à ce que, au niveau politique, le concept de partenariat au Portugal s'élabore, encore très récemment, contre des concepts et des pratiques héritées du projet corporatiste manqué de l'*Estado Novo*.

La définition formelle (formalisée) du partenariat (traduite en portugais par *parternariado*) a principalement émergée au Portugal à la suite de programmes financés et promus par la Commission Européenne, en particulier à la suite de ceux qui étaient associés à la politique économique et sociale. Pour participer à la plupart des programmes sociaux, il était nécessaire de rentrer dans des partenariats transnationaux qui fonctionnaient comme préalables et donc comme condition de développement. Cette influence a entraîné le fait que, au Portugal, la réaction initiale a été de percevoir le partenariat comme coopération entre « partenaires » de différents pays de l'Union européenne. On le voit par conséquent comme un phénomène transnational, à l'intérieur d'une structure (principalement) européenne.

Jusque dans les années soixante, l'idée du partenariat comme coopération plus informelle entre des personnes et/ou des organismes ayant des objectifs communs (*parceria*) concernant la promotion du développement local, n'a pas émergée au Portugal. Le travail réalisé par l'économiste Manuela Silva, d'abord dans le cadre du *Gabinete de Estudos Sociais* (Centre d'Etudes Sociales), puis en tant que directrice du *Serviço de Promoção Social* (3) (Service pour la Promotion Sociale), en faveur de la promotion du « développement communautaire », est un exemple de cette forme de coopération. Était en jeu le développement d'une approche alternative du modèle qui entendait le développement purement en termes de croissance économique – modèle qui, à cette époque, était très en vogue dans le monde occidental.

Il se pourrait bien que, jusqu'à ces dernières années, cela ait été l'une des premières expériences de partenariat au Portugal – une expérimentation qui, non seulement défiait le modèle dominant en vogue dans le domaine de la politique sociale, mais se heurtait également au régime politique autoritaire. Cette expérience promouvait la notion (que peu de gens partageaient alors) de développement comme activité multidisciplinaire basée sur des projets expérimentaux qui se donnaient comme philosophie de travail

(3) Service public dépendant du ministère de la Santé, mis en place en 1965 et supprimé par le régime en 1972.

la participation et la coopération. L'idée centrale se basait sur le fait d'identifier des leaders locaux (ou « forces vives » (4)) que l'on considèrerait comme potentiels catalyseurs de changement et d'encourager ces personnes, ainsi que la population locale, à développer leurs propres initiatives : « La technique du développement communautaire implique que les populations locales et les autorités publiques regroupent leurs forces, dans le but d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle d'une commune ou d'une région » (Silva, 1964, p. 498).

Pendant cette période, qui fut marquée par de fortes pressions aussi bien internes qu'externes visant à imposer des changements dans les conditions socio-économiques ainsi que dans le modèle de développement en vigueur, on trouve dans certains documents officiels diverses références à la fois aux avantages d'une approche plus coopérative et aux moyens de l'introduire et de la poursuivre (aussi bien de façon intra que inter-sectorielle). Cette approche est adoptée dans les documents préliminaires du quatrième *Plano de Fomento* (5) (Plan National de Développement) et sous-tend également la mise en place du *Conselho Superior de Acção Social* (Conseil Supérieur d'Action Sociale) (l'idée étant de favoriser l'articulation organique des secteurs suivants : le travail, la santé, la promotion sociale et la sécurité sociale).

Au début des années soixante-dix, malgré les ultimes tentatives désespérées d'un régime moribond pour annihiler cette expérimentation de développement communautaire multidimensionnel, de nouveaux schémas apparaissent, à la faveur de la période révolutionnaire de 1974-1975. Convaincu que l'on rencontrera plus facilement « les racines sociales (d'un nouveau projet de société) au niveau local », et adhérant à la conception nouvelle de politique sociale basée sur la « culture du partenariat et de l'association », Alberto Melo, directeur général de l'Éducation permanente (entre novembre 1975 et juillet 1976), promut des partenariats entre des services gouvernementaux et des associations locales indépendantes.

(4) En français dans le texte (NdT).

(5) Dans ce document, la définition du modèle de développement prévu s'appuie sur la nécessité « de s'assurer que l'action des agents économiques [...] est en conformité [...] avec la reconnaissance de ce qui suit : [...] aller à la rencontre, à une plus grande échelle et dans de meilleures conditions, des besoins collectifs dans l'éducation, les activités culturelles, les soins, la sécurité sociale, le logement, les transports et les communications » (par l'État).

Il s'agissait d'un partenariat pour « l'établissement d'un nouveau système d'éducation pour adultes – ou même un nouveau système, ou un « anti-système », d'éducation générale ». Plus tard, Melo déclara qu'on pouvait attribuer le relatif succès de ce partenariat « à la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait le Portugal, caractérisée par l'éruption d'enthousiasme populaire lors de la prise du pouvoir par les forces armées en avril 1974 et par le vide temporaire de pouvoir qui suivit l'effondrement du régime dictatorial, ainsi qu'aux initiatives lancées par des membres de la *Direcção Geral de Educação Permanente* (DGEP : Direction Générale de l'Éducation Permanente) (Melo et Benavente, 1978, p. 37).

Bien que le partenariat en tant que *parceria* ait été l'approche dominante au milieu des années soixante-dix, progressivement, et en particulier lors de l'entrée du Portugal (en 1986) dans ce qui était alors la Communauté économique européenne, le partenariat en tant que *parternariado* devint la forme hégémonique dans les années quatre-vingt. La brusque apparition de programmes Communauté européenne et de fonds, ainsi que l'exigence croissante que la notion de partenariat soit incluse dans les projets et fasse partie des plans eux-mêmes, ont conduit à une période d'activité frénétique : d'un jour à l'autre, « trouver des partenaires » devint essentiel. En même temps, le mot « partenariat » (*parternariado*) devint un mot de passe qui apparut dans nombre de documents officiels sur la politique sociale et économique. Un volontarisme nouveau a ainsi émergé dans le développement social, économique et culturel. Ceux qui critiquaient ce volontarisme ont non seulement suggéré que l'État portugais était incapable de réaliser les conditions nécessaires à la promotion de l'ajustement contractuel et culturel de la société portugaise (et que l'hypertrophie de la normalisation de l'État risquait plutôt de se perpétuer), mais ils ont aussi déclaré que le partenariat allait se développer comme concept central dans un projet néo-libéral de nouvelle économie politique « favorable au développement du marché » (Santos, 1993).

À la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, plusieurs accords sur les revenus et les prix, sur la santé et la sécurité sur les lieux de travail, ainsi que sur la formation professionnelle furent signés par les partenaires sociaux portugais (y compris la mise en place du Conseil Permanent de Concertation Sociale – *Conselho Permanente de Concertação Social* – en 1984). Et alors, s'ajoutant à l'impact provoqué par l'entrée du Portugal dans la Communauté européenne, il se créa également une tendance à la coopération formelle, même si, comme le note Mozzicafreddo (1994, pp. 114-115), « les points de référence partagés par les partenaires

sociaux étaient essentiellement le rapport étroit entre salaire et inflation, c'est-à-dire, en d'autres termes, la modération de la croissance du salaire réel et, par dessus tout, la forte préoccupation, du moins jusqu'en 1992, de préserver l'emploi et de sauvegarder les principales orientations de la législation du travail ». Le fait que, dans le contexte de la récession en Europe (récession qui commença à se faire sentir au Portugal au début des années quatre-vingt-dix), les conditions socio-économiques des entreprises se soient dégradées, a limité la signature par les partenaires sociaux d'accords de grande ampleur, en faveur de concertations au coup par coup et de portée limitée (dans leur étendue et/ou par le nombre d'acteurs impliqués). Face à cette situation, diverses idées furent mises en avant afin de dépasser la « crise ».

En 1990, un programme national contre la pauvreté fut lancé, dans le sillage de la promotion des trois principes-clés du III^e Programme européen contre la pauvreté : partenariat, participation et multidimensionnalité. La création, en 1991, d'une nouvelle *Direcção-Geral de Acção Social* (Direction Générale de l'Action Sociale) fut annoncée comme faisant partie de la tendance à la (ré)articulation de la dimension sociale avec les secteurs économiques, la priorité étant donnée à des actions planifiées dans un contexte de contributions de partenaires. Cette mesure était en accord avec la politique européenne sur les partenaires qui était développée. En novembre 1991, compte-tenu de l'identification de nouvelles tendances dans l'action sociale, il fut proposé que « la priorité soit attribuée à des partenariats-action coordonnés » :

- « partenariat signifie coopération entre des institutions et des réseaux ;
- on ne peut pas s'attaquer à la complexité et à l'inter-relation des problèmes sociaux au moyen de l'approche fonctionnaliste couramment utilisée par les organisations ;
- le moment est venu de créer une culture du partenariat, une façon d'agir coordonnée et concertée, qui soit basée sur la reconnaissance des complémentarités et de la co-responsabilité des organisations, aussi bien publiques que privées » (Madeira, 1992).

En 1993, le *Programa Especial de Realojamento* (PER : Programme Spécial de Relogement), qui faisait partie d'un ensemble de mesures concernant le problème du logement, fait explicitement référence, en tant qu'exigence de base, au besoin d'initiatives locales afin de fonctionner sur la base d'accords impliquant l'Administration centrale et les autorités locales, ainsi qu'avec des provisions effectuées au moyen d'accords complémentaires avec d'autres services d'État

et avec des organisations de solidarité sociale sans but lucratif (comme les *Instituições Privadas de Solidariedade Social* ; IPSS : Institutions Privées de Solidarité Sociale), pour la réalisation d'équipements sociaux.

Il faut également mentionner la logique qui sous-tend la Deuxième Structure de Support Communautaire (1995-1999) qui se réfère expressément à la contribution de divers partenaires, une distinction étant établie entre ceux qui sont responsables de l'exécution de différentes mesures et d'autres qui sont plus directement impliqués en tant que bénéficiaires. De même, dans des programmes récemment lancés, on émet l'espoir que les *comissões técnicas de acompanhamento* (commissions techniques d'accompagnement) récemment nommées seront vraiment représentatives, impliquant divers partenaires et se donnant également une perspective multi-disciplinaire et multi-sectorielle. Cette caractéristique est plus nettement présente dans des programmes concernant des actions intégrées, dont le but est de combiner des investissements ayant trait à différentes mesures politiques. Un exemple récent en est le programme de Revenu minimum garanti (*Rendimento Mínimo Garantido*) qui a débuté en 1996 et a adopté une orientation de partenariat formel (basé sur la signature d'accords de participation) impliquant divers partenaires, aussi bien publics que privés, des sphères sociale, économique et culturelle.

Sur la base de ce que nous avons longuement exprimé ici, on peut affirmer que, pour les années quatre-vingt-dix, la question-clé en ce qui concerne les partenariats au Portugal a été l'articulation du concept de partenariat plus européen, et plus officiel, avec la définition qui est plus étroitement liée aux racines associatives et est basée sur la (les) culture(s) locale(s) – en d'autres termes, l'articulation entre *parternariado* (partenariat formel) et *parceria* (partenariat informel). On peut identifier des exemples intéressants de cette articulation, et nous en décrirons quelques-uns plus loin. Il est également important de noter que le concept de partenariat s'est développé au Portugal de façon inégale, ce qui rend absolument indispensable l'étude de partenariats dans des contextes différents (rural, urbain, semi-rural). Cette nécessité est corroborée et justifiée par le récent commentaire du coordinateur d'une agence pour le développement local dans l'Alentejo, dans le sud du pays : « d'une certaine façon, on peut dire que le capitalisme doit encore atteindre cette partie du pays. [...] Nous n'avons pas de forte tradition d'entreprise, ce qui, bien entendu, affecte la capacité des gens à

comprendre ce que partenariat peut signifier dans ce domaine » (Rodrigues et Stoer, 1998, p. 11).

Partenariat et combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal.

Notre analyse du contexte national portugais récent nous permet d'identifier les principales orientations qui, dans les dernières décennies, ont provoqué et modelé les mécanismes de la coopération en vue développement économique ainsi que dans des actions contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un élément important de notre analyse est l'identification des caractéristiques de la situation portugaise qui fait apparaître la tradition d'un État centralisé, malgré (et parfois à cause de) une faible provision sociale. Un des résultats de cette tradition a été la production par l'État de mécanismes de contrôle social plutôt que de scénarios de concertation avec d'autres agents, ce qui a rendu difficile le développement d'une relation constructive entre l'État et les autres acteurs sociaux. Il est important de noter que cet abordage centralisé a coexisté avec une « société providence » basée essentiellement sur des réseaux relativement informels de petites solidarités.

À la forte présence d'initiatives sociales de la part de l'Église catholique sont venues s'ajouter, ces dernières années, d'autres initiatives populaires dans le domaine de la provision sociale (parmi lesquelles on peut citer comme exemples le mouvement coopératif et les associations communautaires). On peut alléguer que, malgré leur contribution (notamment en ce qui concerne le nombre et le variété d'activités développées), l'existence de ces initiatives dépend fortement de l'appui de l'État – ce qui conduit à douter de leur véritable autonomie ainsi que de l'identité réelle des autres « intérêts » qui y sont représentés. Le fait que ces deux principaux groupes d'initiatives existent en parallèle a conduit au développement de relations de coopération que l'on peut décrire comme étant « inter-institutionnelles » et dont on perçoit la présence, d'une intensité variable, depuis le milieu des années soixante-dix.

Dans le cas du Portugal, la consolidation (encore incomplète) de l'État-providence a été basée sur trois lignes d'action distinctes et connectées entre elles : un mouvement visant à la reconnaissance et à la consécration des droits sociaux ; un mouvement visant à la régionalisation des mesures et des politiques (tendance commune à d'autres contextes nationaux mais qui, dans le cas du Portugal, se

justifie également du fait de la nature spécifique des inégalités socio-économiques dans le pays) ; et enfin, un mouvement contre les analyses et les interventions politiques fragmentaires et en faveur d'une conception intégrée des mesures et des initiatives dans le champ de la politique sociale et du développement local. Cela signifie que, au-delà du renforcement indispensable de l'État (entité qui sanctionne et qui protège les droits), est en train d'émerger un autre centre d'intérêt qui concerne la facilitation, la reconnaissance et l'émergence d'initiatives locales principalement multidimensionnelles et multidisciplinaires. On a également souligné que l'entrée du Portugal dans l'Union européenne a été un facteur dans le renforcement, ou même l'imposition, d'initiatives multi-sectorielles et avec des partenaires multiples. De fait, presque toutes les actions de combat contre l'exclusion et pour la promotion de la cohésion sociale, de même que, bien entendu, tous les investissements dans le cadre des programmes européens, sont désormais basés sur des critères ayant trait à l'institutionnalisation de partenariats, presque toujours sous la forme de projets (ou, moins souvent, de politiques). À ce propos, la nature supra-institutionnelle des initiatives est également accentuée, comme étant la forme (supposée) obligatoire de collaboration officiellement souhaitée.

Malgré sa récente croissance économique, le Portugal est encore l'un des derniers parmi les pays industrialisés d'Europe et la pauvreté affecte un pourcentage élevé de la population (entre 25 % et 30 % de la population totale selon des données récentes). En effet, « bien que la croissance économique et la création de plus de richesse semblent être des conditions nécessaires à l'amélioration continue et soutenue du bien-être social, en définitive elles ne sont pas suffisantes, particulièrement pour les membres les plus défavorisés de la population » (Ferreira, 1994).

Une étude plus fine des caractéristiques de la pauvreté au Portugal révèle de profondes inégalités entre les différents groupes et les différentes régions. Par exemple, environ 53 % des pauvres sont des retraités et 35 % sont des salariés. Ces chiffres font douter de ce que, en tant que moyens traditionnels, aussi bien les salaires que les retraites soient en mesure de garantir un réseau de sécurité capable de maintenir des conditions de vie décentes. Depuis quelque temps déjà, des niveaux inadéquats de provision d'État ont été eux-mêmes la cause de la pauvreté pour un nombre significatif de citoyens portugais. Environ 70 % des retraités reçoivent moins que le salaire minimum national (environ 300 euros/mois) et 50 % ne reçoivent

que la moitié de ce salaire minimum. De manière frappante, la pauvreté est beaucoup moins une question de manque de ressources qu'une question de mauvaise distribution des ressources. En comparaison avec d'autres États membres de l'Union européenne, et dans le contexte d'un taux de chômage relativement faible (bien que ce taux ait augmenté ces dernières années), 60 % des chômeurs (dont 90 % sont des jeunes) ne reçoivent aucune indemnité et l'allocation moyenne de chômage est en-dessous du salaire minimum.

Au Portugal, la pauvreté est un problème structurel qui, à cause du nombre de personnes concernées et de la distribution inégale des ressources dans les différentes parties du pays, conduit à une situation nationale dans laquelle, dans divers contextes locaux, la pauvreté et l'exclusion sociale affectent couramment la majeure partie de la population locale (Rodrigues et Henriques, 1994). Étant donné les caractéristiques décrites ci-dessus, la pauvreté et l'exclusion sociale entraînent une combinaison de problèmes anciens et de nouveaux problèmes, qui peuvent en partie être reliés à la trajectoire spécifique et aux caractéristiques du climat social et économique portugais ainsi que de son régime d'aide sociale qui, lui aussi, a traversé une période à la fois de crise et de consolidation.

Il semble y avoir un large accord sur la gravité de la pauvreté ainsi que sur le caractère significatif de l'accroissement du chômage, et une place centrale est aujourd'hui donnée non seulement à des débats sur des aspects relativement partiels, mais également à la discussion des orientations politiques plus générales, en tenant compte du modèle de base de développement (spécialement dans un pays qui fait partie de l'Union européenne et continue à ne pas réussir à atteindre les niveaux de base de provision, mettant ainsi en danger la consolidation des droits humains et sociaux de base).

Contexte actuel des politiques nationales.

L'orientation de la politique sociale portugaise et des initiatives dans le champ du développement a été soumise, depuis le milieu des années soixante, à de très fortes influences extérieures, aussi bien de l'Europe que d'organisations internationales. L'entrée du Portugal dans l'Union européenne a provoqué des influences extérieures encore plus fortes en ce qui concerne la politique sociale, bien que le principe de subsidiarité ait été invoqué pour justifier à la fois certaines mesures au niveau national et dans la conception, le plan et le format de nombreuses initiatives.

Comme il a été indiqué précédemment, on comprendra plus facilement la situation au Portugal si l'on tient compte du contexte de provision inadéquate des services publics ainsi que des limitations très importantes des mécanismes compensatoires. Ces circonstances expliquent également l'accès réduit de certains groupes à de nombreux biens et services (comme le logement, la santé et l'éducation). Bien souvent, ces groupes n'ont ni les revenus ni les moyens d'accéder aux biens et services produits par le marché.

Les dernières vingt-cinq années ont vu des changements significatifs dans la conception et la provision de l'aide sociale au Portugal. Les changements qui ont eu lieu pendant cette période ont été à la fois semblables à ceux qui se sont produits dans d'autres pays d'Europe, et différents. Par exemple, au Portugal, ce n'est pas avant le début des années soixante-dix que l'État a commencé à fonctionner comme fournisseur central dans le champ de l'aide sociale, en complétant les importantes initiatives développées dans ce domaine par des organisations sans but lucratif comme les Institutions Privées de Solidarité Sociale (IPSS). La nouvelle orientation permettrait de renverser la tradition bien établie selon laquelle l'État servait principalement de fournisseur supplémentaire. Jusqu'en 1970, les initiatives les plus importantes furent mises en place par des agents, des groupes ou des organisations ayant divers profils organisationnels (certains d'entre eux dépendant de réseaux de solidarité primaires basés sur les relations entre parents, amis et voisins).

Les changements politiques qui commencèrent en 1974 ont conduit à la reconnaissance officielle de la nécessité de mettre en place progressivement un Système d'aide sociale généralisé. Si nous comparons le contexte portugais avec d'autres contextes, il est intéressant de noter que le Portugal commence à discuter la mise en place d'un Système d'aide sociale généralisé dans des circonstances que l'on peut considérer adverses, c'est-à-dire à un moment où les États-providence dans le monde sont contestés, ainsi que dans une période marquée par la récession économique. Alors que, dans d'autres pays, les débats et les orientations sont dominés par les principes « d'individualisme ainsi que de responsabilité et d'action civiles et privées », la tendance au Portugal, en liaison avec le changement de régime politique (et, pour une part, en conséquence de ce changement), est d'aller vers la responsabilité de l'État, le collectivisme et les vertus de l'action publique.

L'ensemble des mesures annoncées recouvre une très grande variété d'investissements :

- a) la création d'un système de sécurité sociale intégré (en remplacement des systèmes jusqu'alors séparés d'assurance et d'aide sociale) ;
- b) différents risques et situations, en liaison avec le travail (par exemple, maternité, enfance, accidents du travail et maladies professionnelles) ;
- c) la définition de bases pour la mise en place d'un système national de santé. Le salaire minimum a été introduit tout juste un mois après le changement de régime, bien qu'il n'ait pas concerné tous les travailleurs mais seulement ceux qui étaient officiellement employés dans les secteurs de l'industrie, des services et du commerce.

Malgré ces changements, dont la réalisation pratique fut limitée par diverses pressions internes et externes; plus qu'une polarisation de l'intervention de l'État et des initiatives privées (qui venaient alors exclusivement du secteur à but non lucratif, compte-tenu du rôle réduit du marché à ce moment-là), le résultat fut tout d'abord le développement d'un système d'aide sociale basé sur ces deux piliers, sur la relation de « compagnons coopérant » entre l'État et le secteur privé sans but lucratif (période de développement dont on peut encore aujourd'hui sentir l'influence).

Certains analystes sociaux ont décrit la société portugaise comme quelque peu – semi – périphérique dans le contexte international, ce qui fait référence à l'existence de caractéristiques socio-culturelles et économiques typiques d'un niveau intermédiaire de développement, ceci ayant des conséquences à la fois sur la trajectoire et sur la forme de développement de la production ainsi que de la reproduction sociale (Santos, 1990). Dans la société portugaise, un État-providence assez faible coexiste avec une société de forte aide sociale. Compte-tenu de ces caractéristiques, certains auteurs soutiennent qu'il est plus correct de décrire le Portugal comme ayant un système d'aide sociale (sans tenir compte de son niveau d'intégration) que comme étant un État-providence (État dans lequel les mesures, les initiatives et les ressources publiques rendent compte de la majeure partie des provisions sociales) (Gould, 1993). Les dépenses sociales atteignent environ 20 % du PIB (le niveau étant de 30 % ou plus pour des pays plus industrialisés), un taux comparable à celui rencontré dans d'autres pays de l'Europe du Sud.

Si nous considérons les caractéristiques fondamentales de l'aide sociale au Portugal pendant les vingt dernières années, nous pouvons identifier trois périodes ayant les principales caractéristiques suivantes :

- une augmentation significative des choix politiques visant à distribuer la richesse (soit par des moyens associés au travail, c'est-à-dire des moyens de paiement direct, soit par des moyens de politiques sociales, c'est-à-dire des moyens de paiement indirect). En effet, à partir de 1974 l'État portugais a changé son approche et ne sert plus seulement d'agent payeur mais aussi de producteur direct de provisions sociales (même limitées) ;
- le début des années quatre-vingt (période influencée par la perspective de l'entrée dans l'Union européenne) voit émerger certaines tendances à la restriction progressive des droits sociaux, ainsi qu'à un mouvement vers la « recommercialisation » de biens et de services ;
- l'entrée du Portugal dans l'Union européenne, avec un impact tangible sur l'évaluation et la réorientation de la provision sociale (qui, d'une manière générale, n'avait jamais dépassé une phase embryonnaire).

Les années quatre-vingt voient le développement de certaines tendances à la privatisation dans le champ de la politique sociale. Ces tendances se reflètent dans deux orientations principales : I) promotion en faveur de la révision de la Constitution, afin de faciliter la pénétration dans la sphère sociale de la provision issue du marché et II) le transfert à la gestion privée de certains équipements et revenus sociaux. Dans ce domaine, la privatisation au Portugal a principalement eu lieu en s'appuyant sur des organisations non-gouvernementales sans but lucratif, fortement subventionnées par l'État. Au milieu des années quatre-vingt-dix, les objectifs politiques de la réforme de la politique sociale, par dessus tout dans l'éducation, la santé et la sécurité sociale, réapparaissent. Le fait que des mesures de réforme soient annoncées et développées a montré qu'une logique nouvelle basée sur le partenariat était nécessaire.

Sur la base d'une analyse très générale, on peut affirmer que ces deux orientations ont été relativement couronnées de succès dans des secteurs comme l'éducation, la santé et la sécurité sociale. Dans le domaine des services sociaux, la majeure partie des équipements a été transférée à des organisations privées sans but lucratif. Dans l'ensemble, le but de ces mesures était de contribuer au remodelage de l'État-providence et elles étaient liées à l'objectif de redéfinir la

question dans le contexte de coupes dans les dépenses sociales publiques. Il est possible qu'il y ait eu également au Portugal une raison supplémentaire tenant à l'incapacité de l'État à aller à la rencontre de tous les besoins dans ces domaines. En d'autres termes, les efforts de l'État pour promouvoir (et même soutenir financièrement) l'action de divers agents était, dans ce contexte, une question de survie ainsi que de garantie de sa légitimité. Ceci est lié à la question polémique du degré d'autonomie de certaines initiatives sans but lucratif, étant donné leur dépendance (statutaire et financière) de l'État. Il y a de bonnes raisons de penser que, au Portugal, ce sont les contributions de l'État qui soutiennent certaines organisations sans but lucratif, tandis que d'autres survivent grâce à leurs ressources propres et sont donc en position de développer une stratégie plus autonome.

Pour chacune des périodes que nous avons mentionnées, il est important d'analyser la relation entre la structure législative actuelle en ce qui concerne la provision sociale dans le pays, et les pratiques politiques et institutionnelles développées pour choisir comment utiliser les ressources fournies par la législation. On a observé ces dernières années un progrès législatif assez net, ce qui nous conduit à pouvoir aujourd'hui compter le Portugal comme l'un des pays ayant une structure législative parmi les plus avancées (développement qui a été fortement influencé à la fois par les changements politiques récents et par la pression issue de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne). Cependant, malgré cette amélioration, le degré de mise en pratique de cette législation est sensiblement plus limité, ce qui a contribué à créer un hiatus et a entraîné au moins deux conséquences :

- I) les ouvertures effectuées concernent des espoirs et des attentes plutôt que des droits réels ;
- II) il y a eu temporisation (et un long ajournement) de quelque chose qui est absolument nécessaire (même si ce n'est jamais réalisé au niveau national) : l'internalisation générale des droits de base (en tant que condition sociale et politique pour mettre en place effectivement des conditions de vie et de travail appropriées).

Partenariat en action.

Sur la base du contexte que nous avons souligné ci-dessus, nous avons étudié des partenariats existants dans diverses situations géographiques et ayant différentes origines, même s'ils ont des liens entre eux du fait de leurs objectifs généraux (en l'occurrence le combat contre l'exclusion sociale). La première étude est centrée sur le

partenariat développé dans le « Projet sur la zone historique de Sé et de São Nicolau » (dans la ville de Porto, au Nord du pays). Il s'agit d'une partie de la ville qui, malgré son importance historique (le statut de patrimoine mondial lui a été attribué récemment par l'UNESCO), a traditionnellement été marquée par la pauvreté et l'exclusion sociale, et y compris par une dégradation matérielle considérable. Étant donné les caractéristiques de cette zone, on lui a porté une très forte attention, particulièrement depuis l'entrée du Portugal dans l'Union européenne, dans le cadre d'un programme pilote de rénovation urbaine. C'est pourquoi cette zone a été une zone cible dans la structure des deux programmes européens Pauvreté II et Pauvreté III. Le « Projet sur la zone historique de Sé et de São Nicolau » a démarré dans un service public (L'Office régional de sécurité sociale) pendant le programme Pauvreté II. Dans ce projet, nous avons trouvé un partenariat vertical (du haut vers le bas) prononcé se développant, dans la première phase, comme tentative de se focaliser sur les membres d'un groupe cible (les personnes âgées, les femmes, les jeunes) et, dans sa seconde phase, comme tentative d'étendre le centre d'intérêt afin d'englober la zone dans sa totalité. Compte-tenu de sa nature relativement formelle et de son organisation à dominante verticale, nous nous sommes référés à ce modèle en tant que *partenariado* ou « partenariat formel ».

Notre deuxième étude de cas était centrée sur une expérience de partenariat située dans une zone à dominante semi-rurale (c'est-à-dire une zone de « transition », où l'activité agricole coexiste avec le développement de petites et moyennes entreprises) où l'on rencontre une très forte solidarité locale, même si elle s'exerce surtout entre personnes ou entre groupes de petite taille, et où les ressources sont clairement inadéquates. Nous avons caractérisé le partenariat mis en œuvre par l'ARCIL – Association pour la réhabilitation des personnes ayant des besoins spéciaux à Lousã – comme *parceria* ou « partenariat informel ». Ce partenariat plus horizontal (du bas vers le haut) a émergé directement de la perception des besoins locaux interprétés par des citoyens du lieu, avec l'aide de professionnels, et il a organisé son développement sur la base de ces besoins, tout en utilisant et en valorisant la plupart des ressources locales.

La troisième étude est l'étude d'un projet basé sur une association pour le développement régional (l'association « In Loco ») qui travaille dans une zone rurale en situation de dépression et, dans ce projet, l'objectif a consisté à établir une interface avec la région à laquelle appartient cette zone ainsi qu'avec ses activités industrielles, touristiques et de services. C'est un modèle que nous avons décrit

comme oscillant entre *partenariado* (un partenariat formel qui profite des ressources extérieures, utilise parfois une approche verticale et se préoccupe de garantir l'utilisation effective des investissements) et *parceria* (un partenariat plus informel, basé sur des processus plus relationnels et moins contractuels et orienté vers le développement de la communauté dans son ensemble). La spécificité de ce projet réside dans son développement horizontal, bien qu'il ait lieu dans un contexte de processus créés au départ pour une application verticale. Nous avons analysé la façon dont ce modèle mixte peut, dans un contexte de multiples tensions, opérer une approche qui prenne en compte « les populations locales et les professionnels extérieurs » [...], « les organisations populaires et les services publics » [...], « les anciennes traditions et la modernité » [...], ainsi que « les impératifs de l'entreprise et ceux de la solidarité sociale ».

Si nous considérons à nouveau les caractéristiques attribuées à la société portugaise qui, d'une façon générale, la définissent comme un pays dont la situation est entre périphérique et centrale, nous pouvons voir la possibilité de définir, sur la base de cette situation, un type de coopération qui oscille entre ce qui constituent parfois des besoins très variés. Une des implications de cette situation est la nécessité d'une structure de partenariat basée sur des investissements aussi divers que :

- la construction de ponts entre les cultures (orale/écrite, urbaine/rurale, locale/globale, masculine/féminine), ce qui exige une approche basée sur la communication ou, pour utiliser les mots de Paulo Freire, « des relations dialogiques » ;
- la promotion des cultures locales ;
- la capacité de rendre les personnes sensibles à la différence ;
- la capacité de médiation (entre les autorités, les statuts, les intérêts et les conceptions du monde) et celle de stimuler des dynamiques locales ;
- l'adoption d'une approche éthique qui soit constamment maintenue et qui crée des relations de confiance basées sur le fait de réfléchir entre « pairs », en prenant les autres en considération.

Des trois études de cas que nous avons réalisées, il ressort que, dès le départ, le partenariat en action au Portugal doit tenir compte de la « sous-représentation » de l'État dans la société portugaise (particulièrement si l'on considère l'expérience relativement récente de dictature, sous la forme de l'*Estado Novo*). À Porto, par exemple, comme nous l'avons signalé précédemment, l'organisation du partenariat dans le « Projet sur la Zone Historique de Sé et de São

Nicolau » était initialement dans les mains de l'Office régional de sécurité sociale. Il changea ensuite de mains, pour être centré sur une fondation indépendante qui, néanmoins, était toujours dirigée par un noyau puissant de représentants de l'État. Selon certaines personnes que nous avons interviewées, ceci a conduit à ce que certains facteurs déterminants soient inclus dès le début: d'une part, l'introduction d'un processus de partenariat sans qu'il y ait analyse préalable de ce que cela peut signifier et, d'autre part, l'existence d'une culture politique de participation limitée. Ces facteurs déterminants ont produit des limitations qui se sont en particulier reflétées dans la représentation limitée de la population locale parmi les partenaires impliqués: ainsi que l'a affirmé un technicien, « le plan du projet sert de point d'arrivée alors qu'il aurait dû servir de point de départ (plutôt que d'être imposé aux partenaires locaux) ». Ce modèle de partenariat est basé sur la préoccupation de mettre en place des infrastructures sociales faisant défaut, et il souffre du fait que le vrai concept de partenariat n'est que rarement pris en compte sérieusement au moment de la conception du projet.

En outre, les services publics au Portugal ont tendance à utiliser le mot partenariat sans lui faire correspondre une nette structure de grandes lignes en ce qui concerne sa mise en application. C'est probablement le secteur qui, plus tout autre, s'est le plus approprié ce terme, mais cela a tendance à être une appropriation passive (à la fois par la distance entre ce qui est affirmé et ce qui est mis en pratique et parce que le type de comportement de ce secteur est plutôt d'attendre d'être interpellé à coopérer que de promouvoir la coopération de façon active). Cependant, il semble que l'on puisse parler de différents niveaux d'implication de la part des divers services publics, ce qui peut être en rapport avec leur champ d'intervention spécifique et/ou la formation et l'expérience de leurs agents. À titre d'exemple, on peut indiquer que, sur la base des études de cas, on a constaté que le secteur de la Sécurité Sociale s'est révélé comme plus disponible à développer des partenariats que l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, lequel y était disponible mais avait l'habitude d'attendre qu'on le contacte. On peut associer les principales raisons de cette différence de comportement au champ d'action plus étendu de l'un de ces secteurs et au champ d'action plus spécialisé de l'autre, ou bien encore, cela peut être en rapport avec le fait que la formation et l'expérience des responsables et des collaborateurs n'ont pas le même poids dans les deux institutions.

Malgré des différentes façons d'entendre le mot « partenariat », l'approche sous-jacente couramment adoptée par les autorités locales au Portugal est d'agir en tant que promoteurs de la coopération locale.

Cela était particulièrement net dans le cas de l'ARCIL, où l'Assemblée municipale était considérée *potentiellement*, pour tout ce qui concernait le partenariat, comme « la colonne vertébrale de l'ensemble ». L'importance que l'ARCIL attribuait ainsi aux autorités locales ne provenait pas seulement de la capacité de l'Assemblée municipale à trouver des moyens financiers, mais également de la reconnaissance symbolique significative que le pouvoir local confère aux institutions et aux organisations avec lesquelles il rentre dans un partenariat. L'élargissement de leur champ de compétence (sans qu'il y ait d'augmentation correspondante des ressources), à quoi s'ajoute le fait qu'elles sont par nature proche des intérêts et des besoins locaux, voilà probablement de bonnes raisons pour que les autorités locales commencent à rechercher la coopération. Il faut cependant noter que la faiblesse traditionnelle des autorités locales (dans un État très centralisé) a contribué à la médiocrité de l'image et de la présence de l'action locale au Portugal; en d'autres termes, l'action locale prospère dans un contexte de pouvoir local fort qui définisse les zones d'intervention, les priorités et les formes de coopération.

Les relations informelles dans les petites communautés sont très souvent un ingrédient essentiel pour mettre en place une plateforme de coopération. À ce propos, nous avons noté l'expérience d'une coordinatrice dans un service local semi-public disant que le fait de vivre dans une petite ville sans être intégrée localement avait pour conséquence qu'elle ne pouvait pas utiliser des relations déjà établies comme support dans ses services locaux de coordination, ce qui était l'objet de son travail. Dans ce cas, le contact avec l'ARCIL a permis d'établir un pont qui fournisse à cette coordinatrice l'accès à des agents locaux, sur la base de ce que nous avons appelé un « partenariat formel de partenaires informels », c'est-à-dire de coopération développée à la fois au moyen d'une coordination formelle (tendant à être plus verticale) et en se servant de processus de coopération plus informelle (tendant à être plus horizontale). Cependant, il faut souligner que, en plus du rôle de l'ARCIL consistant à faciliter et à réunir des partenaires, il y a d'autres facteurs qui ont également un impact sur le succès de ces initiatives dont la réalisation dépend notamment des caractéristiques des agents et des institutions locales, en ce qui concerne à la fois le degré de flexibilité de leur organisation et de leur activité, et la mise à disposition de spécialistes locaux.

En général, les partenaires sociaux traditionnels (employeurs et syndicats) sont absents, notamment dans la composition des partenariats sociaux pour le combat contre l'exclusion sociale (comme on pouvait s'y attendre compte-tenu du fait que « la société portugaise

n'a pas de tradition d'organisation formelle, centralisée et autonome d'intérêts sociaux sectoriels bien définis [...] organisation capable de créer des partenaires sociaux puissants en dialogue conflictuel permanent entre eux ainsi qu'avec l'État » – Santos, 1994, p. 63). Les employeurs ont pour la coopération un intérêt à tendance nettement corporatiste, et ils sont surtout intéressés à accroître la coordination avec des expériences transnationales dans le monde des affaires. Les syndicats sont de façon générale intéressés à la question, mais ils sont également très réticents (et parfois absolument opposés) à étendre leur domaine d'intervention traditionnel. Ils ont cependant commencé à mettre en place divers espaces de réflexion sur l'exclusion sociale. Si l'on fait une analyse d'ensemble, on peut dire qu'il existe une position commune à ces deux partenaires, position caractérisée par leur non-participation aux partenariats locaux, bien que leurs intérêts soient différents sur la question de l'exclusion sociale, un thème qui tient beaucoup plus à cœur aux syndicats. Pour les employeurs, le combat contre l'exclusion sociale est seulement un élément parmi d'autres du contexte global (mais pas spécifique) dans le cadre duquel ils planifient leurs initiatives.

Nous allons considérer maintenant l'expérience de partenariat de « In Loco ». Dans les contacts établis par cette association avec des partenaires locaux, y compris des entreprises locales et régionales, apparaissent deux approches du développement qui sous-tendent les différents projets et les différents partenariats : l'une se préoccupait plus de l'impact du développement sur le revenu national (l'accent étant mis, dans l'Algarve, sur le « tourisme urbain et les stations touristiques »), alors que l'autre approche était plus orientée vers le développement rural intégré (la priorité était attribuée, par exemple, au « tourisme rural »). Nous sommes donc en présence de deux tendances, l'une plus systémique et sous-paradigmatique et l'autre plus anti-système et paradigmatique, la première mettant en avant un développement local principalement orienté vers, et par, la croissance économique générale, et la seconde centrée sur un développement basé sur le potentiel et les besoins locaux, tendance qui prête attention au cadre de vie et construit un chemin sur la base du potentiel des articulations et des ponts possibles, plutôt que sur la production de dichotomies.

De fait, en maniant ces deux approches, « In Loco » a joué un rôle crucial, notamment en s'assurant que les principes exprimés et défendus par elle dans le cadre de la deuxième approche pouvaient être mis en pratique au moyen de stratégies d'action et de recherche qui profitaient pleinement des ressources générées par les partenaires dans le cadre de la première approche. L'équilibre réalisé entre

différents intérêts dépend de la conception du développement, lequel est orienté vers la cohésion sociale – une orientation qui s'est trouvée au cœur de la promotion par l'association, simultanément, de « partenariats formels avec partenaires formels (partenariats basés sur le *partenariado*) et de « partenariats formels avec partenaires informels » (partenariats basés sur la *parceria*).

On peut se douter que dans le secteur communautaire (dans lequel sont comprises des institutions prestataires de services, des associations et des groupes locaux ainsi que des agences pour le développement local), il y a une gamme étendue d'interprétations et d'implications à propos du partenariat local. Ces positions vont d'un extrême à l'autre, certaines personnes envisageant le partenariat comme devant dépendre des processus locaux et leur être subordonné et d'autres comme ayant la capacité de mener des processus de dynamisation locale et même (au moyen d'accords) d'assumer des responsabilités, y compris pour promouvoir le lancement de projets locaux de développement. À la diversité de composition, de ressources et d'aptitudes sont liés des degrés divers d'implication dans les processus de mise en place et de suivi au niveau local. Il faut souligner le fait que deux des études de cas que nous avons réalisées concernaient deux associations (l'ARCIL et « In Loco ») qui fonctionnaient en même temps comme agences pour le développement local, ce qui montre le potentiel d'initiatives en provenance de ce secteur dans les processus de mobilisation et d'intervention.

L'analyse suscitée par la question de la visibilité et de la représentation des intérêts spécifiques traditionnellement noyés dans le vaste dessein des intérêts globaux est également éclairante. L'analyse de questions comme l'ethnicité et le genre est très révélatrice. Exception faite de l'existence de projets qui prennent ces domaines comme cible de leurs activités, on a pu conclure que, dans les projets ayant une approche plus intégrée, la visibilité des groupes spécifiques n'est pas vraiment compatible avec l'approche globale. Il y a des indices selon lesquels les questions concernant les différences de genre ou d'ethnie occupent aujourd'hui plus de place dans les mesures politiques, mais cela ne se traduit pas immédiatement par une représentation accrue au niveau local.

Dans nos trois études de cas, on a pu constater que, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, les femmes sont particulièrement touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Les femmes ont tendance à rentrer dans les partenariats plus en tant qu'individus et/

ou représentantes d'équipes techniques ou de petits groupes que comme représentantes d'entreprises ou d'institutions importantes. La nature de leur insertion dans le partenariat s'affirme particulièrement par leur capacité de communication et de dialogue, de même que par leur persévérance et leur capacité d'articulation. Le fait qu'elles soient habituellement proches du vécu quotidien de la communauté entraîne qu'elles sont capables de mener des actions coordonnées sur la base des questions locales et orientées vers la résolution de problèmes et, pour cela, elles ont besoin de rassembler les ressources nécessaires, les compétences et les aptitudes à la communication. Ce n'est donc pas un hasard si l'implication des femmes tend à être plus associée à la logique horizontale de « *parceria* » et si, dans la relation verticale du « *partenariado* », elles ont tendance à ne pas participer. Malgré le fait que les femmes lentement assument un rôle de plus en plus grand, elles sont encore plus présentes dans la mise en place d'activités que dans leur direction.

Enfin, il faut mentionner la double pression ressentie aujourd'hui au Portugal, surtout par les services publics et les partenaires sociaux traditionnels – une pression dont l'origine se trouve, d'une part, dans la *parceria*, avec sa capacité à « obliger » les bureaucrates à regarder vers la communauté et, d'autre part, dans le *partenariado*, avec sa capacité à encourager la communauté locale à « regarder » vers les partenariats impulsés par les autorités nationales et, tout particulièrement, vers ceux impulsés par les autorités supranationales, en vue de renforcer l'efficacité de ces partenariats.

Conclusion.

Sur la base des données tirées de trois études de cas, nous avons soutenu dans cet article que le partenariat, à la fois comme concept et comme pratique, peut être important pour accroître les processus de développement local au Portugal, particulièrement dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ensuite, nous avons soutenu que le succès de cet accroissement dépend en grande partie de la capacité des agents de développement local à profiter du partenariat à la fois comme processus de collaboration et de coopération relativement informelles issu du niveau local et structuré par lui

(*parceria*), et comme processus de collaboration et de coopération formelles capable de mobiliser une coalition d'intérêts et d'engager une gamme de partenaires sur un agenda commun qui repense la situation locale sur la base de données de grande ampleur, en fournissant un soutien et en facilitant la planification et la capacité à exprimer les revendications (aux niveaux régional, national et supranational) (*partenariado*).

En effet, à un moment où le système est en plein changement, le défi de transformer le partenariat de telle sorte qu'il passe de son rôle principal comme médiateur garantissant l'efficacité du système à une forme nouvelle d'action collective au niveau local, qui ait la capacité de promouvoir une plus forte participation de tous les citoyens à la gestion de leurs vies quotidiennes ainsi que de stimuler un développement intégré qui essaie de combiner les critères de viabilité économiques avec les préoccupations sociales, environnementales et culturelles, ce défi dépend d'une articulation réussie entre *parceria* et *partenariado*. En d'autres termes, la distinction que nous avons tracée ici entre ces deux formes de partenariat nous conduit à conclure que, dans le contexte portugais, il est nécessaire de combiner :

- 1) les caractéristiques spéciales de coopération développées depuis longtemps dans le but de prendre en charge les problèmes et les besoins ;
- 2) les tendances et les enseignements développés dans d'autres contextes devenus, en raison de la globalisation, des contextes de partenariat.