



La participation de la collectivité locale

Guide de bonne pratique



FONDATION EUROPÉENNE
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

La participation de la collectivité locale
Guide de bonne pratique

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe autonome de l'Union européenne, créé pour aider à l'élaboration de politiques liées aux problèmes de société et du travail. Pour tout renseignement supplémentaire, veuillez consulter le site Web de la Fondation : <http://www.eurofound.ie/>

Le présent guide a été rédigé par **Gabriel Chanan**, Directeur du département *Research & Dissemination de la Community Development Foundation*, 60 Highbury Grove, Londres N5 2AG.

Depuis dix ans, Gabriel Chanan dirige et effectue des études innovatrices sur le rôle et le potentiel des collectivités locales. Il procède, pour le compte de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, à des analyses portant sur l'action des collectivités locales et la politique sociale sur l'ensemble du territoire de l'UE, et il est l'auteur principal de la première étude de l'UE sur le rôle de la collectivité dans la régénération urbaine (*Community Involvement in Urban Regeneration*, Regional Studies, DG XVI, 1997). Gabriel Chanan a développé au Royaume-Uni de nouvelles méthodes pour l'évaluation de la participation des collectivités locales au processus de revitalisation, et il a mis au point des orientations sur ce sujet qui sont largement utilisées par les partenariats locaux.

La participation de la collectivité locale

Guide de bonne pratique

Gabriel Chanan



FONDATION EUROPÉENNE
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999

ISBN 92-828-6492-8

© Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1999

Pour les droits de traduction ou de reproduction, s'adresser au directeur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlande.


Printed in Ireland

Le papier utilisé pour cette publication ne contient pas de chlore et provient de forêts d'Europe du Nord faisant l'objet d'un plan de gestion. Un nouvel arbre au moins a été planté pour chaque arbre abattu.



Table des matières

	Page
Introduction	1
Chapitre 1 La participation de la collectivité : un facteur essentiel	3
Chapitre 2 Le contexte politique	6
Chapitre 3 Les fondements d'une participation efficace	11
Chapitre 4 Qui doit agir ?	17
Chapitre 5 La fixation des objectifs	22
Chapitre 6 L'évaluation des niveaux d'activité	26
Chapitre 7 Le développement de la participation « horizontale »	30
Chapitre 8 Le développement de la participation « verticale »	33
Chapitre 9 La valeur économique – visible et invisible	37
Chapitre 10 L'évaluation	42
Chapitre 11 Invitation à réagir	48
Sources bibliographiques	55




Introduction

Comment faciliter la participation active des citoyens au sein de leurs collectivités locales ? Cette question devient primordiale pour l'Europe à l'heure où une problématique concrète sous-tend la plupart des grandes préoccupations politiques : comment les citoyens peuvent-ils mettre en place une forme optimale de vie locale, exercer pleinement leurs droits civils, revitaliser la démocratie et s'associer volontairement à leurs voisins, leurs amis, leurs proches ou d'autres pour répondre aux attentes de la vie et de la société que les seuls pouvoirs publics et le commerce ne parviendront jamais à satisfaire pleinement ? Fondement même de la vie sociale, l'activité communautaire apparaît parfois comme un complément et parfois comme une mesure rectificative par rapport aux secteurs traditionnels mieux définis – mais toujours comme une nécessité.

Étant donné que le terme « collectivité » est utilisé dans des sens différents, il est important de préciser qu'il désigne ici les activités et les organisations placées sous le contrôle direct de leurs propres membres, lesquels apportent le plus souvent leur contribution sans contrepartie financière et ne sont soumis au contrôle d'aucune autorité publique ou autre organisme officiel ou centralisé. Les organisations collectives peuvent néanmoins bénéficier d'une aide financière ou autre de la part d'instances officielles ou accepter de travailler en partenariat avec elles.

Notre guide concerne l'un des domaines où la participation renforcée des collectivités s'avère la plus urgente, à savoir les programmes de développement ou de revitalisation des localités défavorisées. L'introduction progressive au cours des vingt dernières années d'un élément européen dans la politique socio-économique a mis en évidence l'utilité d'un fil commun reliant les diverses approches nationales et régionales de la régénération locale. C'est ainsi que l'on note, à la veille d'une nouvelle ère des Fonds structurels, qu'une volonté d'identifier les facteurs universels qui sous-tendent la diversité des expériences locales se cache derrière le débat sur la répartition des ressources. Or un rôle puissant pour la collectivité locale figure parmi ces facteurs.

Le présent guide s'articule autour d'une question pragmatique : comment renforcer et améliorer la participation de la collectivité à un programme local de développement ? Mais peut-être regarde-t-on du mauvais côté de la lunette en posant la question de cette manière. La collectivité existe avant l'intervention du programme. Du point de vue des résidents locaux, la question qui se pose est donc de savoir comment insérer le programme de développement dans la collectivité. Mais les programmes de développement sont le plus souvent conçus de l'extérieur plutôt que de l'intérieur, de sorte que la question de la participation se présente au départ dans une perspective d'intervention.

La problématique de la participation communautaire se traduit, dans ce type de programmes, par des questions initiales telles que : comment faire siéger auprès de notre comité directeur des représentants crédibles et efficaces des résidents locaux ? Comment obtenir des organisations volontaires locales qu'elles prennent en charge certains volets de notre programme ? Comment faire bénéficier de notre action les personnes particulièrement exclues de la localité ? Comment assurer que les groupes se heurtant à des obstacles spécifiques, tels que les minorités ethniques, les femmes, les handicapés, les sans-abri, les personnes âgées ou les jeunes, soient intégrés au programme ? Comment veiller à ce que l'ensemble de la population locale se sente bénéficiaire de l'action et à ce que la vie de la localité connaisse une amélioration permanente ?

Notre document s'adresse aux décideurs politiques, aux planificateurs et aux praticiens, y compris les organisations appartenant à la collectivité locale proprement dite. Son contenu se limite aux principes et aux enseignements qui s'appliquent, à des degrés divers, à l'ensemble des États membres. Il est illustré d'une série d'exemples de déclarations stratégiques et d'actions de recherche. Les pratiques locales varient fortement et il serait absolument insensé de proposer un modèle unique pour tous les pays et toutes les régions. Mais le processus de définition et de stimulation de la participation de la collectivité, né des pratiques européennes appliquées au cours des dix dernières années, n'en confirme pas moins l'existence d'une base commune. Opter pour l'utilité pratique, sans trop entrer dans les détails, exige quelques simplifications et si certaines de celles-ci devaient s'avérer inadéquates, elles auraient au moins le mérite de provoquer la présentation de modèles alternatifs. Il est également important de mettre sous les yeux des décideurs politiques, des gestionnaires des budgets et des promoteurs locaux un aspect du développement trop souvent négligé et susceptible d'affaiblir l'ensemble du développement local; et de leur montrer que cet aspect est tout aussi objectif, mesurable et aménageable que n'importe quel autre. S'appuyant sur une recherche approfondie menée à l'échelon européen, notre guide explique comment planifier la participation des collectivités dans les programmes de développement local. Les principales sources documentaires utilisées sont regroupées à la fin de l'ouvrage.



Chapitre 1

La participation de la collectivité : un facteur essentiel

Que signifie « la participation de la collectivité » ?

Dans un contexte de développement local, on entend par « participation de la collectivité » le fait qu'une proportion importante des résidents locaux

- soit impliquée dans les organisations, initiatives et réseaux locaux;
- connaisse les plans élaborés par les autorités pour la localité ainsi que les mécanismes permettant aux citoyens d'influencer ces projets et d'être représentés dans le processus décisionnel;
- soit convaincue d'une utilisation optimale des budgets de développement au bénéfice de l'ensemble de la population locale;
- coopère activement aux programmes officiels en y contribuant par leur travail volontaire et en adaptant leurs organisations ou en adoptant de nouvelles initiatives pour y apporter une valeur ajoutée;
- ait un sentiment d'appropriation vis-à-vis des réalisations des programmes de développement et veille donc à préserver, voire à valoriser, cet acquis.

Les programmes de développement local qui prévoient la participation de la collectivité multiplient leurs chances de succès. Beaucoup d'entre eux, cependant, négligent encore cette démarche. Dans les zones défavorisées, les résidents éprouvent souvent un sentiment de marginalisation par rapport à leur environnement et d'isolement par rapport aux prises de décision.

Les autorités ou les partenariats chargés de gérer les programmes de développement agissent fréquemment en croyant avoir cerné les besoins, mais en ignorant les sentiments et les

connaissances de la population locale. Les personnes et les groupes qui agissent au plan local ont dès lors l'impression que les autorités n'ont aucune conscience de leurs efforts et qu'elles négligent leur potentiel. Le caractère éphémère de certains programmes de revitalisation s'explique par cette absence d'intégration entre les mesures adoptées, d'une part, et, de l'autre, l'engagement et la valorisation des citoyens.

L'échelle de la participation

La participation de la collectivité se présente de manière optimale lorsque la zone couverte par le programme de développement peut être identifiée par les gens comme « là où ils habitent ». Les zones défavorisées sont généralement délimitées par des frontières géographiques relativement faciles à établir, tant par les autorités locales que par les habitants, et c'est ce type de zones que vise la majorité des programmes de développement. S'il s'avère impossible de déterminer la « bonne » échelle d'une action locale, l'analyse du présent guide prend pour hypothèse de travail une localité de 10 000 à 20 000 habitants – étant entendu qu'elle peut faire partie d'une zone de développement ou relever d'une administration beaucoup plus large.

Les programmes régionaux, sub-régionaux et urbains partent évidemment d'une échelle très supérieure, mais il est indispensable de ramener les objectifs, qu'il s'agisse de la participation de la collectivité ou des autres missions poursuivies, à une dimension locale. La participation de la collectivité est envisageable à des échelles largement inférieures à 10 000 habitants mais il serait erroné de croire qu'elle ne doit couvrir que le voisinage immédiat. Lorsque les gens ont une mobilité suffisante, ils choisissent parfois d'exercer leurs activités à une certaine distance. Ils peuvent également s'identifier à des communautés de tailles différentes selon les activités considérées : le voisinage proche pour organiser des jeux d'enfants; un district plus étendu pour promouvoir l'amélioration de l'environnement et du transport; et un réseau sélectif couvrant plusieurs quartiers d'une ville pour les associations sportives, religieuses ou ethniques. Si les programmes officiels définissent généralement une certaine base territoriale et doivent tenir compte de l'ensemble des activités communautaires qui s'y déroulent, ils ne doivent donc pas considérer comme acquis que les activités communautaires en question se conforment systématiquement à cette délimitation. Certaines ne recouvrent qu'une partie de ce territoire; d'autres le recouvrent mais de manière sélective; et d'autres encore sont en liaison avec des intérêts situés à l'extérieur.

La pierre angulaire d'une bonne représentation des points de vue des résidents est la structure démocratique en place – autrement dit, une représentation s'opérant par l'intermédiaire de conseillers locaux pour la gestion des pouvoirs locaux. Pour assurer une participation active, le cadre démocratique général doit néanmoins se compléter de diverses voies formelles ou semi-formelles offrant aux différents groupements et catégories de la localité la possibilité de faire entendre leur voix et d'exercer leur influence. Ce processus permet souvent de répondre à des besoins spécifiques des habitants sans devoir passer par les autorités : tel est notamment le cas en ce qui concerne l'organisation de clubs de sport, de rencontres sociales, de groupes d'entraide ou d'associations ethniques, religieuses et culturelles. D'autres activités portent plus directement sur des services publics, et visent à compléter ou influencer le rôle des autorités : associations de



parents, groupes de défense et de promotion de la santé, campagnes pour l'amélioration des équipements collectifs ou pour la reconnaissance et le soutien des catégories négligées de la communauté locale.

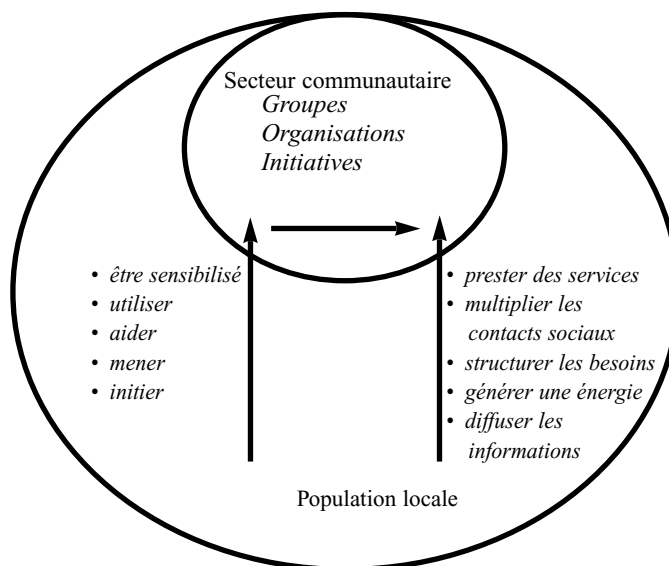
Quel que soit leur objectif déclaré, les groupes communautaires locaux cherchent toujours à tisser des liens entre les membres de la collectivité en assumant spontanément – mais discrètement – certaines fonctions sociales élémentaires. C'est ainsi, par exemple :

- qu'ils diffusent les informations et entretiennent la mémoire collective;
- qu'ils permettent aux gens de nouer des liens d'amitié et de participer à des activités communes;
- qu'ils proposent aux jeunes des modèles d'adultes responsables et attentionnés;
- qu'ils donnent aux gens un sentiment de sécurité dans leur localité et leur inspire le souhait d'y contribuer;
- qu'ils donnent aux gens un rôle qui sera reconnu par leurs voisins et la possibilité d'acquérir de nouvelles aptitudes.

Les programmes visant à améliorer la situation des localités défavorisées doivent donc s'assurer d'une participation active de la collectivité afin :

- de faciliter les efforts positifs menés par les habitants eux-mêmes;
- de bénéficier de la connaissance des difficultés et possibilités locales que détiennent les résidents;
- d'engendrer une synergie entre la puissance et la bonne volonté de l'effort volontaire, d'une part, et l'investissement public, d'autre part;
- de générer au plan local les compétences et ressources à long terme qui permettront de maintenir les acquis à l'issue de l'initiative.

Figure 1. *Secteur communautaire et population locale*



L'implication des individus et des groupes

Le développement des activités et des organisations de résidents va progressivement s'étendre à des personnes de plus en plus nombreuses. Il se justifie donc d'adopter une stratégie essentiellement axée sur des groupes, sans jamais perdre de vue pour autant la relation qui existe entre les groupes et les individus ni la nécessité d'offrir à chacun la possibilité d'une participation à part entière au programme proposé. Certaines personnes préfèrent en effet agir à titre individuel, que ce soit par choix délibéré, par difficulté d'accès à un groupe adéquat ou par suite de contraintes liées à leur âge, leur état de santé ou leurs responsabilités familiales. Les méthodes de consultation et de participation doivent permettre ce type d'approche même si, de manière générale, c'est le développement de l'activité de groupe et des réseaux qui engendre le « capital social » et qui assure la participation de longue haleine d'un nombre élevé de membres de la collectivité.



Chapitre 2

Le contexte politique

Réceptif mais vague

La politique sociale, y compris celle de l'UE, tend depuis le début des années 1990 à se décentraliser, mais si de nombreux programmes locaux ciblent, à juste titre, le chômage, la rénovation des infrastructures et les services publics, ils oublient souvent de s'intéresser au rôle de la société locale proprement dite. Il s'agit là d'un manque évident de clairvoyance car les gains matériels, institutionnels et économiques ne dureront que s'ils s'accompagnent d'un développement de l'ensemble des ressources humaines des localités défavorisées.

La participation de la collectivité étant un phénomène essentiellement local, il est rare que les politiques de développement élaborées aux niveaux national et européen y fassent spécifiquement référence. Tout en s'inscrivant dans le respect de l'autonomie locale, cette réticence affaiblit incontestablement la position des communautés locales en matière de plans de développement. Les politiques européennes et nationales reconnaissent depuis une demi-douzaine d'années le rôle décisif de facteurs spécifiquement locaux dans le succès du développement mais également leur influence déterminante dans la situation locale en termes de retard de développement et de désintégration sociale. À l'aube du nouveau millénaire, la plupart des politiques resteront ambivalentes sur le point de savoir si la participation de la collectivité n'est qu'un simple facteur sous-jacent positif ou si elle constitue un objectif spécifique de développement. La responsabilité d'une participation de la collectivité à part entière incombe donc à la « cascade » de décideurs, de gestionnaires et de praticiens chargés, aux échelons national, régional et local, de transformer les politiques en programmes et plans d'action concrets.

Trouver les « accroches » politiques

Il est donc recommandé aux promoteurs de programmes locaux de définir avec précision le contexte stratégique particulier dans lequel ils opèrent, et de mettre en évidence les aspects qui justifient ou qui encouragent la participation de la collectivité. La plupart de ces programmes s'articulant autour de partenariats verticaux et horizontaux (« vertical » désignant ici un lien entre les niveaux local/régional/national/européen, et « horizontal » un lien entre les organismes concernés qui exercent leur activité dans la localité), le contexte stratégique intègre, lui aussi, les exigences de nombreux partenaires différents.

On peut s'attendre dans le climat actuel à ce que la plupart des actions dans lesquelles s'inscrit un programme local expriment le souhait d'une participation de la collectivité ou d'une citoyenneté active. Mais il est tout aussi probable que cette référence restera vague quant à la teneur et aux résultats attendus de la démarche. La connaissance d'un certain nombre de points d'accroche au niveau politique s'avère dès lors utile pour que toutes les parties impliquées en acquièrent une perception commune et positive. La mesure dans laquelle la participation de la collectivité peut faire partie intégrante du processus de développement dépend largement de l'esprit d'initiative et de créativité dont le partenariat local saura faire preuve.

Les Fonds structurels

Le processus

Mars 1998 : la Commission européenne publie une proposition de nouveau Règlement

Décembre 1998 au plus tard : les gouvernements, les parlementaires européens et les comités consultatifs formulent leurs remarques

Mars 1999 au plus tard : la Commission prépare des orientations concernant les plans nationaux

Mars 1999 : le Conseil des ministres approuve la version finale du Règlement

Mars 1999 : la Commission publie le Règlement et les orientations

Juin 1999 au plus tard : les États membres procèdent à une consultation interne et fixent leurs plans nationaux

Décembre 1999 au plus tard : la Commission négocie/approuve les plans nationaux

Janvier 2000 : démarrage des programmes

Mars 2000 au plus tard : les États membres désignent des Comités de suivi pour chaque programme.

Les Fonds structurels sont un élément stratégique clé au niveau européen et le nouveau Règlement proposé pour la période des Fonds prenant effet en janvier 2000 est assurément encourageant dans ce contexte. Il convient toutefois de ne pas oublier que c'est l'adéquation des Fonds à chaque pays et région qui va, en vertu du principe de subsidiarité, définir la stratégie spécifiquement adoptée pour chacun des programmes. Les plans d'action fixés pour les régions et catégories de personnes bénéficiant d'une assistance dans chaque pays sont publiés sous la forme de « Cadres



communautaires d'appui » (régions de l'Objectif 1) et de « Documents uniques de programmation » (régions de l'Objectif 2 et catégories de l'Objectif 3). Et même si les intérêts locaux, régionaux et nationaux sont parvenus à exercer leur influence au stade de la rédaction de ces documents en 1998 et 1999, leur interprétation après publication et l'efficacité de la participation de la collectivité vont continuer de dépendre de la créativité et de l'engagement des partenariats locaux.

Il existe, en ce qui concerne les Fonds structurels, quatre niveaux d'action politique :

1. le Règlement central;
2. les orientations définies par la Commission européenne concernant les plans nationaux et régionaux;
3. les plans nationaux; et
4. les plans régionaux.

Le Règlement central ne détaille pas les attentes au niveau des programmes locaux mais les orientations publiées en parallèle fournissent des conseils plus spécifiques en la matière. C'est ainsi qu'elles formulent certaines recommandations concernant les programmes urbains, y compris la nécessité d'y impliquer les collectivités locales.

Les plans nationaux et régionaux sont négociés à titre individuel entre chaque pays et la Commission et peuvent, dès lors, présenter des variations considérables. La mesure dans laquelle ils contiennent des exigences spécifiques en matière de participation de la collectivité va donc dépendre des pouvoirs publics compétents, du processus de concertation qu'ils auront mené et du dialogue qu'ils entretiennent avec la Commission. Voici un exemple de programme à vocation collective qui, relevant des Fonds structurels, a été approuvé dans le cadre de négociations à l'échelon régional :

Objectifs d'une revitalisation participative

- permettre à la population locale d'identifier et d'exprimer ses besoins et ses préoccupations;
- permettre à la population locale de participer à la revitalisation sociale, économique, éducative, culturelle et environnementale;
- relever le niveau de compétence et de confiance de la population locale afin qu'elle entreprenne des actions d'entraide;
- développer une économie locale durable;
- valoriser les atouts sociaux et économiques;
- améliorer l'image de la localité vis-à-vis de l'extérieur et à ses propres yeux;
- créer des partenariats durables entre les secteurs public/communautaire/volontaire/privé.

Source : Document unique de programmation 97-9 concernant le sud du Pays de Galles (Objectif 1).

Le thème urbain devient prioritaire au niveau des orientations centrales de la Commission européenne qui mène, dans cette perspective, des actions pilotes visant à recueillir des

informations statistiques comparables entre les villes des différents États membres. Il reste à espérer que le taux de participation de la collectivité figurera parmi les paramètres mesurés.

Une synergie avec l'emploi

Leur objectif en matière de création d'emploi est l'un des critères essentiels permettant d'établir dans quelle mesure les politiques de développement vont stimuler la participation de la collectivité. Tous les programmes de développement local accordent aujourd'hui une priorité à l'emploi, l'existence d'un bassin de chômage étant un indicateur quasiment universel de crise économique. Mais cette priorité accordée aux objectifs d'emploi a parfois eu pour effet involontaire d'entraver la participation de la collectivité, notamment pour les raisons suivantes :

- même dans une région défavorisée, les chômeurs ne représentent qu'une minorité de la population;
- l'emploi absorbe souvent une part importante du budget de développement local, la création d'emplois est coûteuse et les programmes de développement ne parviennent en général à créer de l'emploi que pour une faible proportion des chômeurs enregistrés dans la localité visée;
- l'amélioration générale de la situation des localités défavorisées requiert la participation de toutes les sections de la population locale et les chômeurs sont probablement les moins bien placés pour mener le processus de développement local;
- les décideurs politiques supposent souvent que la création d'emplois va automatiquement améliorer tous les autres facteurs locaux, et les gestionnaires et responsables des évaluations ont tendance à mesurer la « cohésion socio-économique » en se basant sur les chiffres de l'emploi et de la formation plutôt qu'en s'intéressant au fonctionnement de l'ensemble de l'activité économique d'une région défavorisée donnée.

Le réexamen de la relation entre la participation de la collectivité et l'emploi sera grandement facilité par la nouvelle politique européenne de l'emploi. Présentées séparément des Fonds structurels mais appelées à opérer en étroite liaison avec eux, les lignes directrices pour l'emploi en 1998 exigent des États membres qu'ils adoptent des politiques parallèles de relance de l'emploi dans le cadre de leurs propres ressources nationales. Ces politiques doivent se conformer aux 19 lignes directrices dont la transposition sera contrôlée chaque année par la Commission européenne. Bien que ces orientations ne mentionnent pas spécifiquement la participation de la collectivité, cinq de leurs composantes pourraient revêtir une importance particulière à cet égard :

- la ligne directrice 10 souligne l'importance de la création d'emplois au niveau local dans l'économie sociale;
- la ligne directrice 17 engage les signataires à multiplier leurs efforts pour concilier la vie professionnelle et la vie familiale, en veillant notamment à améliorer l'accès aux services de garde et de soins;
- les lignes directrices 16 et 19 prônent des mesures visant respectivement à assurer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et à favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active (l'égalité des chances pour les minorités ethniques n'est pas mentionnée – une omission à laquelle il conviendrait de remédier);



- plusieurs lignes directrices recommandent des formules de travail plus souples. Cette démarche va probablement accentuer la progression du travail à temps partiel - une évolution qui n'est pas toujours souhaitable mais qui pourrait, en définitive, souligner la nécessité de compenser la baisse des revenus par l'instauration de meilleures conditions de vie au sein de la collectivité locale;
- les lignes directrices stipulent clairement – et ce point est sans doute le plus important – que la politique de l'emploi ne doit pas uniquement viser à lutter contre le chômage mais qu'elle doit accroître le taux d'emploi. En d'autres termes, elle doit faire augmenter le nombre de gens en âge de travailler qui se trouvent sur le marché de l'emploi, qu'ils soient au travail ou qu'ils soient demandeurs d'emploi. À l'heure actuelle et sur l'ensemble du territoire européen, 60 % seulement des personnes âgées de 16 à 64 ans sont sur le marché de l'emploi – et le chiffre du chômage s'exprime en pourcentage de ces 60 % et non de l'ensemble de la population adulte. Cette affirmation selon laquelle la politique de l'emploi vise aussi bien les personnes n'exerçant pas d'activité rémunérée que les chômeurs élargit considérablement la population locale cible et accroît, partant, le potentiel de symbiose entre la politique de l'emploi et la participation de la collectivité.

Les liens entre la participation de la collectivité et la valeur économique sont analysés de manière plus approfondie au Chapitre 9.

Coordination et infrastructure

La participation de la collectivité est de plus en plus souvent évoquée en tant qu'instrument efficace d'appui aux politiques de l'emploi, du logement, de la santé, de l'éducation, de la culture et de l'environnement. Mais elle ne fait qu'exceptionnellement l'objet d'une stratégie à part entière. L'accent est généralement mis sur la nécessité de consulter les communautés locales lors du processus décisionnel et d'intégrer leurs efforts bénévoles dans la réalisation du service proposé. Chaque domaine social tend à réinventer la participation de la collectivité dans sa propre perspective, voire à soutenir des groupes locaux dans son propre secteur d'activité. Cette approche enrichit assurément le paysage des projets locaux mais ne règle en aucune manière la problématique du renforcement du secteur local considéré dans son ensemble. La quête de politiques mieux coordonnées exige, tôt ou tard, de prendre conscience que c'est à une seule et même communauté qu'il est demandé de s'impliquer dans ces différents domaines et de mobiliser ses forces pour en assurer le succès. Cette prise de conscience devrait conduire à des actions visant à mettre en place l'infrastructure même de cette communauté : organismes locaux de soutien et de coordination, réseaux et forums destinés à faciliter la constitution de groupes, à organiser leur collaboration, à valoriser les atouts à long terme et à mener le dialogue entre le secteur collectif et les autorités. Les organisations communautaires les mieux structurées commencent à prendre en charge certaines de ces fonctions (par vocation ou en réponse à un besoin) et certaines politiques commencent à reconnaître la nécessité de soutenir ce cadre général. Les approches stratégiques du développement du secteur communautaire restent néanmoins rares, et les nouveaux programmes de développement local pourraient être l'occasion privilégiée de progresser dans ce domaine.



Chapitre 3

Les fondements d'une participation efficace

Les bases de la participation

La participation de la collectivité aux programmes de développement local peut prendre diverses formes :

- les résidents répondent de manière massive et enthousiaste à la consultation concernant les nouveaux développements;
- des résidents font partie du Comité directeur du programme afin de veiller à ce que ses décisions soient conformes aux souhaits de la population locale;
- la collectivité locale et des organisations volontaires mènent à bien certains volets du programme de développement ou des initiatives propres compatibles avec ce programme;
- les résidents développent des formes complémentaires ou alternatives d'activité économique.

La participation efficace de la collectivité implique tout d'abord de reconnaître que l'implication dans un programme officiel n'est que la partie visible d'un phénomène beaucoup plus profond et plus large, à savoir l'activité communautaire en général. Les exemples cités ci-dessus sont des formes avancées de participation. Elles sont chacune l'aboutissement d'une période de maturation caractérisée par des actions spontanées de résidents locaux ou par l'application d'actions publiques propices dans la localité. Ainsi, par exemple,

« **les résidents répondent de manière massive et enthousiaste à la consultation** » n'est pas le simple fruit d'un processus ponctuel de consultation : ce résultat n'est atteint que s'il existe déjà une série d'organisations communautaires conscientes des développements envisagés et stimulant le débat à leur propos au travers de multiples réseaux au sein de la population locale;

« **les résidents font partie du Comité directeur du programme** » : cette procédure n'est efficace que s'il existe une forme de communication et de responsabilisation entre les

représentants des résidents et les autres résidents, que ce soit au travers d'élections, d'assemblées publiques ou d'un réseau d'organisations volontaires;

« **la collectivité locale et des organisations volontaires mènent à bien certains volets du programme** » implique l'existence d'organisations communautaires parvenues à maturité et dotées de participants qualifiés et de bonnes références;

« **les résidents développent des formes complémentaires ou alternatives d'activité économique** » implique qu'une série de personnes appartenant à la collectivité possèdent l'imagination, l'expérience et les relations qui leur permettront de devenir des « entrepreneurs sociaux » et d'introduire des formes innovatrices et non conventionnelles de création de richesses.

Ces différents facteurs – l'existence d'une série d'organisations communautaires, des participants qualifiés, des représentants bien informés, des leaders ayant l'esprit d'entreprise – sont les composantes fondamentales d'un secteur communautaire digne de ce nom. Dans les régions les plus défavorisées, toutefois, ce secteur est souvent en retard de développement, même si certains de ses éléments constitutifs existent déjà. Il est donc indispensable que tout programme de développement ait, outre ses objectifs physiques, économiques et environnementaux, pour objectif spécifique de consolider le secteur communautaire. Il ne s'agit pas seulement d'un objectif destiné à étayer les autres : il s'agit d'un objectif à part entière. Le concept de « développement » devrait s'étendre, au-delà de l'amélioration des conditions physiques et économiques, au développement de la population locale et de ses organisations et réseaux. Chercher à promouvoir les facteurs physiques et économiques sans développer les capacités humaines reviendrait, dans le cas d'une entreprise, à adopter de nouvelles technologies et de nouveaux produits sans recycler le personnel. Par une dynamique efficace, le programme de développement peut, dans le même temps, améliorer directement les services proposés aux résidents et soutenir le secteur communautaire. Grâce à ce soutien, le secteur communautaire assurera à son tour un double résultat : une activité plus constructive et une meilleure cohésion sociale au sein de la population, d'une part, et la mobilisation des énergies créatrices de cette population en faveur du programme, d'autre part (figure 2).

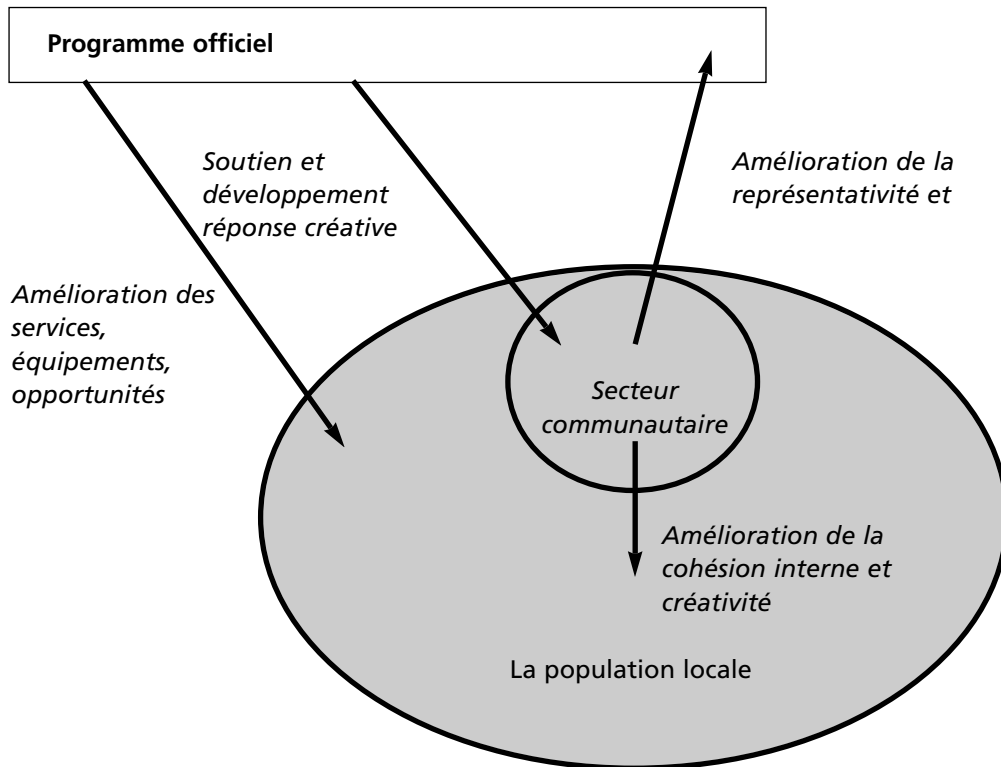
Le niveau sous-jacent de l'activité communautaire

Les formes avancées et dynamiques de participation s'appuient sur toute une série d'activités moins visibles, et tout programme de revitalisation doit commencer par mesurer l'existence d'une mobilisation et d'une activité communautaires au sein de la localité visée. Il peut s'avérer relativement simple de trouver un petit groupe de résidents d'exception bien décidés à s'impliquer à titre individuel – mais l'impact sur l'ensemble de la population restera très limité. Une participation à grande échelle, reflétant les besoins et les contributions de l'ensemble des habitants, requiert un niveau sous-jacent d'activité communautaire pouvant se présenter sous les formes suivantes :

- une série de réseaux formels et informels très divers transmettant les informations et les opinions à propos des affaires locales courantes;



Figure 2. Programme/population/secteur communautaire



- une série d'organisations locales indépendantes et très diverses regroupant les résidents;
- un nombre assez élevé de résidents ayant acquis de l'expérience dans la mobilisation de l'opinion, dans la représentation des points de vue des résidents et dans la maîtrise du fonctionnement des autorités publiques;
- une structure formelle ou informelle reliant les individus et les ménages aux organisations, aux réseaux et aux personnes influentes;
- des individus et des groupes créatifs forgeant de nouvelles idées d'activités productives « par le bas ».

Une partie importante de l'activité communautaire, qu'elle soit individuelle ou collective, n'est visible qu'aux yeux de ceux qui y participent mais ses efforts conjugués aident incontestablement la localité à fonctionner. Ce ferment d'activité est le fondement invisible de la vie sociale sur lequel viendront s'édifier les types « supérieurs » ou plus formels de participation.

La citoyenneté active peut prendre les formes les plus diverses mais les plus fréquentes consistent à :

- débattre des problèmes avec des amis et des voisins;
- aider des proches, des amis ou des voisins à résoudre leurs problèmes;
- participer à une activité volontaire, caritative ou de défense d'une cause;
- démarrer une nouvelle activité, organisation ou initiative économique locale;
- voter lors des élections ou remplir une fonction au sein du conseil local;
- répondre aux enquêtes, assister à des réunions concernant des questions d'intérêt public ou envoyer des articles à la presse;

En Espagne, toutes les localités ou presque ont leurs propres festivités, équipes de sport, spécialités gastronomiques, expressions linguistiques, souvenirs historiques et patrimoine culturel, et cette situation engendre une multitude de partenariats. Une même personne peut être membre de plusieurs associations ou comités, et y assurer une représentation différente; sans compter qu'un comité créé dans un but donné peut assumer, en définitive, une fonction totalement différente. Un exemple parmi d'autres : un comité des fêtes villageoises réunit toutes les forces locales (femmes, jeunes, artisans, restaurateurs, artistes, conseillers municipaux, etc.), crée plusieurs sous-comités, fixe un calendrier, organise des festivités et des manifestations sportives, de même que leur financement, et finit par utiliser, après un bon repas, l'excédent pour aider les personnes les plus démunies de la localité ou pour contribuer aux équipements collectifs... Deux des phénomènes les plus caractéristiques de la société espagnole, et que l'on retrouve dans d'autres pays européens, sont la vitalité persistante des réseaux sociaux primaires (familles, voisins, etc.) et le rôle innovateur assumé depuis peu par les organisations volontaires qui, nouveaux interlocuteurs du secteur public, défendent les intérêts généraux en adoptant progressivement certaines formules de la gestion d'entreprise et en pénétrant sur le terrain de l'économie sociale... L'activisme local devrait entrer de plein pied dans la construction de l'Europe. Il ne s'agirait nullement, en l'occurrence, de revenir à l'esprit de clocher, à des lois dépassées ou à un chauvinisme régional mais de défendre l'idée que l'unité se fonde sur des identités particulières et sur le dialogue plutôt que sur un discours unique.

Source : Jordi Estivill, *Local partnerships in Spain : Some lessons in a European perspective*, document destiné à la Conférence Fondation européenne-OCDE sur les zones urbaines en difficulté tenue à Dublin le 17 juin 1998.

- être membre d'un comité de résidents représentant un groupe d'intérêt au sein d'un forum ou programme officiel.

Ces activités peuvent être entreprises à titre individuel ou dans le cadre d'un groupe, d'un réseau ou d'une organisation. Mais si certains font l'effort de participer individuellement et régulièrement, la plupart des gens ne participeront qu'en étant stimulés par d'autres qui, autour d'eux, se lancent dans des activités similaires. On constate d'ailleurs que les personnes les plus actives au sein des groupes sont également les plus actives à titre individuel : leur participation au groupe donne l'impulsion et l'information qui vont faciliter l'action individuelle, et leur expérience personnelle renforce l'efficacité du groupe.

Les organisations de résidents (ou groupes communautaires) constituent un secteur dont la puissance varie fortement mais que l'on peut situer au départ à l'un des trois niveaux suivants :

- **faible** : peu de groupes visibles; peu de communication entre les groupes; la plupart des membres de la population locale ignore l'existence des groupes et la possibilité d'en créer de nouveaux;
- **moyenne** : une diversité de groupes assez large mais plus de la moitié de la population ne s'est affiliée à aucun d'eux; des sections importantes de la population ne sont pas en liaison; aucune voix ne s'exprime collectivement au nom du secteur communautaire; une partie seulement des grands problèmes est abordée;
- **forte** : large éventail de groupes; toutes les grandes questions sont traitées par quelques groupes au moins; la majorité de la population est affiliée à un groupe au moins; de nombreuses personnes sont qualifiées en matière d'organisation; les forums sont dûment



respectés; il existe des groupes de coordination; un dialogue est en place avec les autorités publiques.

Stratégie d'amélioration

Comment l'activité communautaire peut-elle être intensifiée et améliorée ? La réponse réside dans une approche en plusieurs étapes :

- premièrement, évaluer le degré d'activité actuel, identifier les groupes et les individus prêts à participer et entamer le dialogue avec eux;
- deuxièmement, amorcer des plans à long terme visant à identifier et revitaliser les groupes et réseaux les moins développés (mais probablement les plus nombreux), et à renforcer leurs capacités;
- troisièmement, favoriser une meilleure coordination entre les organisations communautaires et la création ou la consolidation d'une « infrastructure » étayant le secteur communautaire : organismes d'appui, forums représentatifs, réseaux de coopération, fonds de dotation;
- quatrièmement, travailler avec les personnes et catégories sociales exclues, valoriser leur développement personnel et les aider à démarrer leurs propres activités et groupes, ou à entrer en relation avec les réseaux existants;
- cinquièmement, travailler avec les autorités et les organismes professionnels afin :
 - qu'ils soient davantage sensibilisés à l'activité communautaire et qu'ils soutiennent son développement;
 - qu'ils adaptent leurs procédures décisionnelles et la fourniture de leurs services afin de les ouvrir à la participation de la collectivité.

Tout programme de développement doit donc avoir une idée objective du secteur communautaire en tant que composante de son plan d'action. Nous résumons ci-après une étude clé décrivant la nature du secteur communautaire.

Qu'est-ce que le secteur communautaire ?

Une enquête sur les ménages, menée dans des localités urbaines défavorisées comparables de sept pays, a permis d'établir que les résidents ont de nombreuses préoccupations communes : l'environnement, l'aménagement physique, le transport, le logement, l'éducation, la santé, l'emploi et la criminalité. Un quart des habitants, en moyenne, a pris part d'une façon ou d'une autre à la recherche d'une solution à un problème local au cours de l'année écoulée. Il est clairement apparu qu'une participation soutenue exige des structures semi-permanentes sous la forme d'associations volontaires ou de groupes communautaires. L'établissement du profil de tous les groupes et organisations actifs dans la localité a montré :

- qu'il existe en moyenne trois groupes ou organisations pour mille personnes;
- qu'une forte similitude – avec certaines variations locales et nationales – sous-tend les origines, les fonctions et les problèmes de ces groupes;
- que la plupart des groupes ne touchent qu'une petite partie de la population locale alors que, globalement, la moitié environ de la population a été contactée par un groupe ou un autre.

Ces groupes ont pour fonctions principales :

- d'organiser l'entraide et de proposer des activités sociales et récréatives;
- d'apporter ou de réclamer des améliorations à la localité;
- d'entrer en contact avec les autorités au nom des résidents;
- de fournir des informations, des conseils et de l'aide sur des questions sociales particulières;
- d'assurer les communications locales sous la forme d'un bulletin ou d'une radio communautaire, par exemple.

Les groupes s'aperçoivent souvent qu'ils remplissent en outre une série de fonctions sociales plus discrètes mais néanmoins essentielles :

- permettre aux gens de se faire des amis et de sortir de leur isolement;
- apporter un soutien personnel aux personnes en détresse;
- diffuser des informations concernant les opportunités et développements locaux;
- offrir l'occasion aux gens d'acquérir de nouvelles aptitudes en assumant des tâches pour le groupe.

On s'aperçoit néanmoins que l'action des groupes se heurte à d'importantes contraintes :

- il est fréquent que leur rôle soit mal compris, tant par les citoyens que par les autorités;
- leur activité est souvent entravée par manque de ressources financières ou d'appui politique;
- il sont souvent trop petits pour toucher davantage qu'une fraction de ceux qui ont besoin de leurs services.

Bien que certains groupes apparaissent puis disparaissent, le secteur se positionne globalement comme une caractéristique permanente de la vie locale. L'enquête établit d'ailleurs que ce secteur communautaire est plus important, plus durable et plus influent au sein de la vie en société que ne l'imaginaient les décideurs, voire le grand public lui-même. Il n'en reste pas moins un secteur fragile. La plupart des personnes interrogées ne connaissaient que les quelques groupes avec lesquels elles étaient en contact direct, mais il est apparu que les groupes importants venaient souvent en aide aux plus petits de manière « organique ». L'étude conclut que l'action communautaire locale a une portée universelle :

- elle sert d'appui souvent invisible au bon fonctionnement de la société – mais elle est souvent négligée ou mal comprise;
- elle est revêt une importance particulière dans les localités défavorisées;
- ses succès sont souvent oubliés ou attribués aux pouvoirs publics.

Les capacités du secteur en termes de cohérence, de rôle de porte-parole du public et d'impulsion au développement sont directement liées à son propre degré de cohésion et de conscience – deux éléments eux-mêmes directement liés à l'existence de groupes de coordination ou de projets locaux spécifiquement destinés à promouvoir et coordonner le secteur.



Il ressort clairement de l'étude que les décideurs et les promoteurs de projets doivent davantage porter leur attention sur certaines réalités locales :

- premièrement, le fait que, dans toute localité, certaines personnes tentent déjà d'améliorer leur situation;
- deuxièmement, le fait que ces efforts d'amélioration réunissent les gens au sein de toute une série de groupes;
- troisièmement, que le secteur formé par ces groupes est le véhicule naturel de la participation des résidents au développement de leur localité.

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Active Citizenship and Community Involvement : Getting to the Roots*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.



Chapitre 4

Qui doit agir ?

Équipe de base et influences diverses

Les chapitres précédents ont clairement indiqué que stimuler la participation de la collectivité dans une localité donnée est une tâche considérable. Il convient donc de se renseigner sur les ressources qui peuvent y être allouées, et de définir ceux qui sont appelés à agir. La stimulation de la participation de la collectivité exige, lorsque cette intervention est délibérée, deux types de ressources : premièrement, une équipe de spécialistes dont cette mission constitue la tâche principale; deuxièmement, l'assistance de professionnels et de spécialistes qui exercent déjà une activité sociale dans la localité pour le compte des autorités locales ou d'autres organismes. Le secteur privé – sociétés locales, commerces et petites entreprises – ont également un rôle à jouer. La tâche de l'équipe ad hoc conjugue un travail direct avec les résidents et un travail indirect sous la forme de conseils à d'autres spécialistes et organismes.

La participation de la collectivité est un processus qui évolue au fil du déroulement des programmes : elle ne peut être simplement instaurée au départ en tant qu'élément préparatoire. Le niveau de cette participation ne doit pas s'arrêter à ceux qu'une première consultation a permis de contacter aisément car la majorité de la population resterait définitivement en dehors du processus. La capacité de participation d'une majorité de la population locale doit être l'un des objectifs prioritaires du programme, et non un aspect connexe. Renforcer la puissance du secteur communautaire équivaut à mettre en place, par le biais de toute une série de petites initiatives et organisations, une importante force productive au sein de la localité. L'ensemble de ces microdéveloppements, qu'ils soient indépendants les uns des autres ou qu'ils soient coordonnés, constitue un produit essentiel du programme – aussi important que l'amélioration du logement, des équipements collectifs ou de l'emploi – qui aura des répercussions positives dans ces différents domaines.

Les programmes actuels de développement se contentent trop souvent de la mise en œuvre de fragments de participation communautaire, et la mobilisation d'une participation à part entière va exiger une approche nouvelle de la part des organismes et des spécialistes du secteur. Cette réorientation impliquerait des effectifs importants dans une localité de 10 000 à 20 000 habitants mais n'exigerait globalement pas, par contre, de ressources financières supplémentaires. Les enseignants, les médecins, le personnel de santé, les responsables du logement, les chefs religieux, les hommes d'affaires et les membres d'associations caritatives peuvent tous apporter leur contribution à cet effort collectif en stimulant des organisations locales autonomes dans le cadre de leur travail et en établissant des liens avec d'autres organismes dans la perspective d'une approche davantage coopérative et holistique des problèmes locaux. De nombreuses professions manifestent d'ores et déjà des évolutions dans ce sens, la participation de la collectivité étant un complément indispensable de la plupart des services publics au même titre qu'un élément déterminant des programmes de développement. La présence d'une équipe de spécialistes de ce type de participation permet toutefois, au travers de conseils judicieux, d'optimiser l'effet conjugué de ces diverses contributions.

Développement et inclusion

Les résidents les plus marginalisés vont se trouver confrontés non pas à une difficulté particulière mais à de multiples problèmes : niveau de qualification insuffisant, chômage, absence de logement et incapacité. Ces exclus vont tout d'abord devoir bénéficier d'une aide en tant qu'individus afin de leur rendre confiance et de leur offrir la possibilité de contacts sociaux, de ressources financières et d'acquisition de compétences. Il est donc malaisé de préciser quelle est la forme d'assistance la plus importante – toute aide pouvant être un tremplin vers une amélioration générale; mais une chose est sûre : ces personnes vont devoir bénéficier de plusieurs formes d'assistance. La « participation » signifie d'abord, en ce qui les concerne, l'établissement de contacts sociaux élémentaires. Différents types d'organismes peuvent avoir un rôle à jouer dans ce contexte : organismes officiels pour les questions de santé et de logement; organisations professionnelles volontaires pour les conseils et la formation; groupes communautaires locaux pour l'instauration de la confiance et l'acquisition d'aptitudes sociales.

La participation était l'une des idées clés du Programme européen pour combattre la pauvreté... Certains de ses promoteurs ont affirmé la participation en tant que droit fondamental de l'homme; d'autres ont souligné qu'elle pouvait accroître la confiance et l'estime de soi; d'autres encore ont fait valoir que les aptitudes acquises par le biais d'une implication dans des projets de petite envergure permettent aux participants d'agir plus efficacement dans la société au sens large... Il n'est guère facile de préciser dans quelle mesure les projets ont assuré la participation des plus démunis... La plupart des projets concernaient un large spectre de la population, qui n'était pas toujours défavorisé. Ces projets sont confrontés à des choix délicats en termes de groupes à impliquer : d'une part, les jeunes, les leaders et les personnes offrant les qualifications professionnelles dont le projet a besoin; d'autre part, les catégories de la population les plus défavorisées et les plus marginalisées.

Source : Graham Room & Gill Whitting, *Criteria for Project Evaluation*, Programme européen pour combattre la pauvreté, novembre 1998 (adapté).



De nombreux projets se sont lancés dans l'amélioration de la situation d'une localité défavorisée en orientant initialement leur action vers ses habitants les plus démunis – pour s'apercevoir, non sans regret, qu'il leur fallait adapter l'objectif de l'action collective aux besoins immédiats de survie de ces indigents et reporter à plus tard leurs objectifs stratégiques locaux. Il faut être bien conscient, au moment de planifier la mise en œuvre d'un projet, que les localités les plus défavorisées comptent un large éventail de gens offrant diverses aptitudes et capacités, et que l'amélioration générale doit s'appuyer aussi bien sur les talents des plus doués que sur les aspirations des exclus. À l'heure où des ressources plus importantes peuvent être mobilisées en Europe à des fins de développement local, il est impératif d'élargir les stratégies d'implémentation pour démontrer l'implication possible de l'ensemble de la population locale, et de prévoir une équipe suffisamment large et qualifiée pour travailler avec toutes les catégories d'habitants (soutien de personnes individuelles, le cas échéant, mais également collaboration avec les groupes les mieux placés pour avoir un impact sur le développement local).

Un développement simultané à plusieurs niveaux

Les mesures destinées au développement humain au sein d'une localité se renforcent mutuellement.

- Les individus ont besoin de plusieurs voies et activités pour se développer. Certaines de ces voies doivent être directement proposées par les services publics mais d'autres doivent être ouvertes par le secteur communautaire local.
- Pour assumer leur rôle dans l'ouverture de ces voies nouvelles, les organisations et groupes locaux doivent améliorer leurs pratiques et accroître leurs ressources.
- Pour améliorer leurs pratiques et accroître leurs ressources, les groupes et organisations ont besoin de l'aide de réseaux, de groupes de coordination, de subventions et de donations, et d'organismes professionnels.
- Les réseaux ont besoin à leur tour de groupes et d'individus affiliés qui soient efficaces afin de faciliter le développement latéral et s'exprimer au nom du secteur local.

La mise en place d'une participation efficace de la collectivité doit donc porter simultanément sur différents niveaux de besoin et de potentiel.

L'équipe spécialisée

Un programme de cette envergure requiert une équipe de spécialistes de haut vol en matière de développement technique et social. Il ne peut en effet se contenter de promouvoir l'une ou l'autre des activités décrites plus haut car elles sont interactives. Le regroupement de résidents pour démarrer de nouvelles activités et de nouveaux groupes restera sans grand effet si les groupes déjà en place ne progressent pas. Il faut également, si l'on veut que l'ensemble du secteur communautaire contribue davantage aux objectifs de revitalisation, que les organismes publics orientent davantage leur action vers la communauté. Lorsque les exclus sociaux commencent à « prendre pied » dans la société locale, ils ne continueront d'y progresser que si l'ensemble de la localité se développe.

S'il existe des techniques dûment testées et éprouvées pour développer la participation de la collectivité, une certaine dose d'intuition, d'inspiration et de connaissance du contexte local et culturel spécifique s'avère néanmoins indispensable. Ces aptitudes de base couvrent notamment :

- la capacité de s'entretenir de manière sympathique et non directive avec les gens à propos de leurs préoccupations;
- la capacité d'encourager les gens à relever de nouveaux défis et à travailler ensemble;
- la capacité de comprendre et d'expliquer le fonctionnement des services publics, des autorités locales et des programmes de développement local;
- la capacité d'assurer un développement organisationnel et une assistance technique aux niveaux adéquats à des organisations nouvelles et de petite envergure, de même qu'à des organisations plus importantes et parvenues à maturité;

Le district d'Aalborg-Est (Danemark) a fait l'objet d'un plan de croissance au cours des années 1960 allant de quelques villages à un nouveau quartier de la ville comptant 20 000 habitants. En raison de la crise des années 1970 et 1980, toutefois, une part importante des équipements n'a jamais vu le jour. La situation s'est détériorée pour devenir pire que dans n'importe quel autre quartier de la ville.

L'équipe responsable du projet de revitalisation a estimé qu'il serait impossible de venir à bout de l'exclusion sociale de cette zone en ne travaillant qu'auprès des personnes les plus marginalisées. Elle a donc opté pour une stratégie à deux composantes : un forum pour l'activité locale visant à améliorer la situation de l'ensemble du district, et des activités spécifiques à l'intention des exclus. Les personnalités les plus fortes de l'endroit ont été mobilisées pour donner une autre image de la localité et de ses possibilités, et leur coopération a permis d'ouvrir toute une série de nouvelles perspectives – dont les personnes défavorisées bénéficieront à terme.

Le projet a contribué à la mise en place du nouveau Conseil paritaire d'Aalborg-Est et de ses sous-comités, ouverts à tous les citoyens et traitant de questions telles que :

- le fonctionnement de la bibliothèque locale
- le sport et les loisirs
- les transports publics
- les espaces récréatifs
- une foire annuelle pour le commerce et les organisations locales.

Le projet a par ailleurs organisé des cours intensifs et une série d'activités sportives et culturelles à l'intention des chômeurs, des allocataires sociaux, des parents seuls et des retraités.

Plusieurs autres études de cas présentent, sous des formes diverses, une double approche. À Brême, un comité de quartier a participé à la planification générale tandis que les problèmes spécifiques à certains immeubles-tours ont été gérés par des groupes plus restreints. À Rome, les besoins des plus démunis ont été définis par un projet doté d'une équipe professionnelle tandis que le comité des résidents a formulé les besoins plus généraux en matière de services publics. À Glasgow et Dublin, les organismes coordinateurs du secteur communautaire se sont chargés des aspects stratégiques et ont négocié avec les autorités, tandis que les associations membres ont traité les besoins de catégories spécifiques de la population.

Source : Commission européenne (DG XVI), *Community Involvement in Urban Regeneration : Added Value and Changing Values*, Regional Studies No. 27, 1997.

- la capacité de sensibiliser les services publics et les organismes professionnels spécialisés au rôle et au potentiel des associations de résidents.

Une localité de 10 000 habitants peut générer toute une série de petites organisations et initiatives locales ayant toutes besoin d'assistance pour se développer et améliorer leur efficacité. Une équipe de quatre à six personnes minimum, travaillant à temps plein, y serait requise pour faire réellement progresser la participation sur une période de trois à cinq ans. La proportion de l'ensemble des ressources du programme qui devrait être allouée à la mission de renforcement de la participation peut être estimée à 10 % environ. Ce montant couvre en premier lieu l'équipe de spécialistes et, en second lieu, les subventions et l'assistance directement octroyées aux organisations communautaires locales. Les programmes de développement allouent régulièrement des millions d'euros à la rénovation d'immeubles, à la construction de routes ou à la subvention d'emplois sans consentir d'investissements correspondants au développement des ressources humaines à l'échelon du secteur communautaire. L'affectation d'une part significative des ressources au renforcement de la participation de la collectivité se justifie pour la réalisation de cet objectif en soi, de même que pour garantir la rentabilisation optimale des investissements physiques, économiques et environnementaux.

En vertu du principe « pour les résidents, par les résidents », le projet de rénovation du district de Kreuzberg (Berlin), entrepris à la fin des années 1980, a pris pour option fondamentale de s'orienter vers les besoins des résidents et des usagers, et de collaborer avec eux pour sa planification et sa mise en œuvre. Les résidents ont donc été approchés et des informations complètes, ainsi que certains conseils, leur ont été fournis. Des structures de participation au processus décisionnel ont été mises en place et des projets autonomes ont été soutenus... Une nouvelle infrastructure de démocratie de quartier s'est développée.

- Un service-conseil de locataires s'est créé indépendamment des propriétaires, et aucun travail de rénovation ou de modernisation ne peut être entrepris s'il va à l'encontre des besoins et des intérêts des locataires.
- Des comités de quartier ont été créés pour examiner les décisions et formuler des recommandations, lesquelles ont bénéficié d'un statut de « vote de quartier ».
- Des organisations volontaires s'articulant autour des besoins environnementaux, éducatifs, culturels, sociaux et économiques sont nées du mouvement des locataires et sont devenues des partenaires de premier plan dans le cadre du processus décisionnel... renforçant ainsi la position de la population locale et lui assurant une appropriation des développements intervenant dans son quartier.

Depuis 1989, le district SO36 de Kreuzberg se trouve confronté à de nouveaux défis dans la mesure où il a été fortement affecté par la chute du mur de Berlin. De nouveaux problèmes ont surgi : le district occupe à nouveau une position centrale dans la ville, il attire les entreprises, les loyers montent en flèche, les projets sociaux datant du programme de rénovation urbaine sont en péril...

L'indispensable revitalisation de la nouvelle ville de Berlin va montrer à quel point le développement communautaire intégré est aujourd'hui réalité.

Source : Angelica Kruger, Urban regeneration and residents' involvement – developments in Germany over the last two decades, in Paul Henderson, Ed., « Setting the Scene », La Haye : LSA & Combined European Bureau, 1997.



Chapitre 5

La fixation des objectifs

Les chapitres précédents ont attiré l'attention sur la nécessité d'adopter une approche très large de la participation en y intégrant toutes les formes sous lesquelles elle s'ouvre à l'ensemble de la population. En d'autres termes, la participation de la collectivité doit être perçue comme englobant toutes les formes d'activité volontaire locale et pas seulement celles qui correspondent aux objectifs d'un programme particulier. Ce sont les réseaux et organisations des habitants eux-mêmes qui, en tant que sources de communications et d'expériences, vont permettre d'identifier des représentants de la collectivité capables d'apporter une contribution efficace à un programme officiel donné. Dans le même temps, ces formes préexistantes d'activité sont autant d'expressions du développement que le nouveau programme devra soutenir parallèlement à ses propres priorités. S'il a été bien préparé, le programme en question aura d'ailleurs déjà tenu compte des efforts locaux – et en découvrira d'autres au fur et à mesure de son déroulement.

Le danger d'une simplification excessive

Beaucoup de programmes ne sont pas parvenus à mobiliser la collectivité locale et leur échec s'explique souvent par l'adoption de formes avancées de participation sans chercher à situer leurs objectifs par rapport aux activités et conditions communautaires sous-jacentes. Une approche trop simpliste de la participation tend à considérer le programme de développement comme une entité en soi plutôt que de l'inscrire dans un contexte spécifique et à percevoir la participation comme l'intégration de quelques personnes « typiquement locales » au projet.

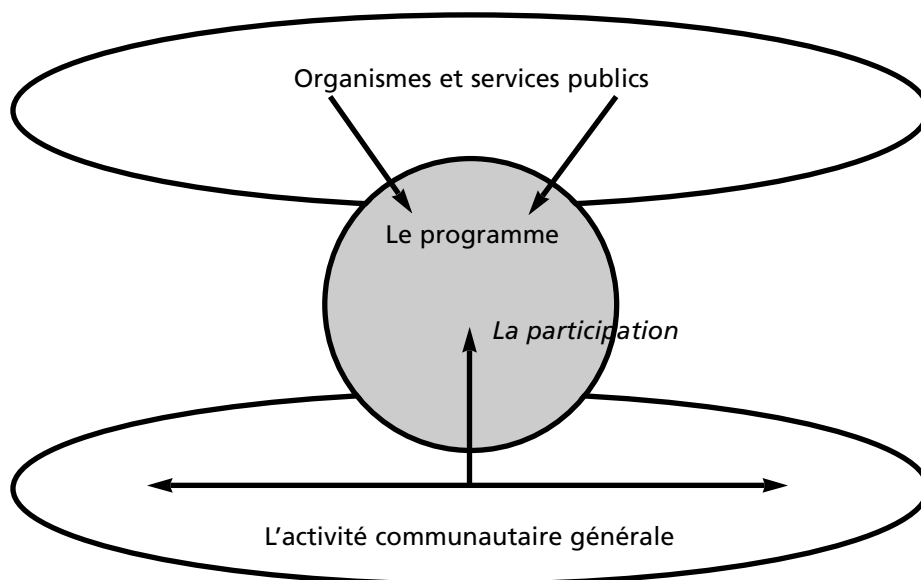
Les programmes basés sur cette notion simpliste de la participation sont souvent décrits comme indépendants et autonomes et ils estiment que l'implication directe de quelques résidents équivaut à une participation de la population locale. Or la participation à ce niveau est, en réalité, une forme très avancée d'implication que seul un nombre restreint de résidents, parmi les plus qualifiés et les plus confiants, parviendra à assumer – étant entendu qu'eux-mêmes ne pourront participer efficacement que s'il existe une structure les reliant à la masse de ceux qu'ils représentent.

Il s'avère également difficile, lorsque le modèle fait l'objet d'une simplification excessive, d'identifier les effets escomptés du programme en matière de participation de la collectivité, étant donné qu'ils ne peuvent être distingués des autres processus. La difficulté réside, notamment, dans la détermination des améliorations appelées à persister au-delà du programme.

Une conception précise de l'intervention conduit à des objectifs clairement définis

Un modèle plus exact (figure 3) consisterait à visualiser le programme comme un domaine temporaire d'activité, situé entre deux domaines permanents : (a) l'éventail complet des services publics locaux et (b) le secteur de l'activité communautaire indépendante.

Figure 3 : *La participation dans son contexte*



Ce modèle plus objectif fait apparaître la participation des résidents au programme comme la partie émergée de l'iceberg que constitue l'ensemble de l'activité communautaire avec échange d'informations, stimulations et transparence se répercutant dans la vie quotidienne des habitants. L'essentiel de l'activité journalière n'est pas spécifiquement axée sur le programme mais sur le dynamisme interne de la collectivité. Les résultats se situeront, comme de juste, en dehors du programme mais dans son cadre d'intervention. Le fait que les résultats escomptés soient situés largement en dehors du programme lui-même permet de mieux les évaluer. Les objectifs ciblés sont par exemple :

- le renforcement des organisations communautaires;
- l'augmentation du nombre de participants aux différents niveaux des organisations communautaires;
- une multiplication des « points d'ancrage » offerts aux exclus dans la société locale;
- l'influence accrue du secteur communautaire local sur les affaires publiques;
- une meilleure prise en compte des besoins de la collectivité par les autorités publiques;



- l'essor d'initiatives innovatrices locales dans le domaine économique;
- une légitimité clairement établie des représentants de la collectivité auprès du projet et de bonnes structures de communication entre eux et la collectivité locale.

Les rapports avec les services publics

De même, le programme devrait avoir une vision très claire de la manière dont les services publics – autre facteur contextuel de premier plan – s'attendent à être valorisés par la participation de la collectivité. Les avantages réciproques sont tellement nombreux et variés qu'il serait impossible de les planifier tous mais il peut s'avérer utile, aux fins de clarifier la relation et de mobiliser des ressources en nature, de préciser :

Les dix modules de la participation de la collectivité

Nous divisons le développement communautaire en dix « modules ». Les quatre premiers concernent une meilleure prise en charge d'elle-même par la collectivité et visent à encourager celle-ci à gérer, remettre en question ou changer sa situation. Les six autres... sont liés aux stratégies et décisions des investisseurs et des autorités extérieures à la communauté proprement dite. L'amélioration de la qualité de la vie dépend donc partiellement de ce qu'une collectivité est capable de faire pour elle-même, et partiellement de la mesure dans laquelle elle peut influencer les décisions des investisseurs et des décideurs politiques.

1. Une collectivité « apprenante », à savoir une collectivité au sein de laquelle les personnes et les groupes acquièrent des connaissances, des aptitudes et de la confiance par le biais d'une activité communautaire.
2. Une collectivité équitable et juste, soucieuse des droits civils et de l'égalité des chances, et qui admet les différences culturelles.
3. Une collectivité active et organisée, dont tous les membres sont acteurs à part entière et qui offre un éventail suffisamment large d'organisations locales bien établies.
4. Une collectivité influente, qui est consultée et qui se fait largement entendre lors des décisions touchant ses intérêts.
5. Un « commonwealth » ou communauté de richesses, à savoir une collectivité ayant une base économique solide, capable de créer des possibilités d'emplois et qui conserve un maximum de sa richesse.
6. Une collectivité à l'écoute, à savoir une communauté consciente des besoins de l'ensemble de ses membres et qui s'est dotée de services et de mécanismes d'entraide de qualité suffisante pour y répondre.
7. Une collectivité « verte », à savoir une communauté qui vit dans un environnement sain et agréable, qui veille à la conservation de ses ressources et qui sensibilise à la responsabilité écologique.
8. Une collectivité sûre, à savoir une communauté dont les membres ne craignent pas la criminalité, la violence ou autres dangers.
9. Un endroit agréable à vivre, à savoir un endroit que les habitants apprécient et ne souhaitent pas quitter.
10. Une collectivité durable, à savoir une communauté bien établie qui a toutes les chances de survivre.

Source : *Measuring Community Development*, Unité Activité volontaire du ministère de la Santé et des services sociaux d'Irlande du Nord, 1996

- (i) la valeur ajoutée que la participation de la collectivité peut apporter à la réalisation des objectifs des principaux organismes officiels et départements ministériels;
- (ii) la valeur que les organismes officiels et départements ministériels peuvent ajouter au développement de la collectivité;

et de convenir d'une série d'actions mutuelles spécifiques.

En ce qui concerne les autorités responsables du logement, par exemple, la participation de la collectivité pourrait aider les associations de locataires à renforcer leur représentativité et leur efficacité, et à négocier avec le ministère compétent; ou aider à instaurer une fierté et un sens des responsabilités à l'égard de l'environnement local, et à réduire ainsi le vandalisme. En « retour », l'autorité pourrait accélérer les réparations, proposer des appartements ou des maisons à utiliser par les organisations communautaires, et accepter de rencontrer régulièrement les représentants des locataires.

En ce qui concerne les autorités responsables de la santé, la participation communautaire pourrait favoriser la création de groupes d'entraide pour les personnes souffrant de maladies particulières tandis que les services publics financeraient « en retour » les équipes soutenant ce type de projets.

En ce qui concerne les autorités responsables de l'éducation, la participation de la collectivité pourrait assurer un enseignement informel aux adultes tandis que les autorités permettraient aux organisations locales d'utiliser gratuitement les équipements informatiques et sportifs des écoles.

Ce type de développement renforce également la confiance entre les habitants et les autorités, et permet à certains résidents d'acquérir une expérience non négligeable en matière de représentation et de négociation.



Chapitre 6

L'évaluation des niveaux d'activité

Il est impératif, lors du démarrage d'un programme, de procéder à l'évaluation des niveaux d'activité. Cette démarche a plusieurs objectifs. Premièrement, elle permet de localiser les points de départ de l'intervention : il s'agit à la fois d'organisations existantes disposées à coopérer avec le programme de développement et des points faibles à cet égard (quartiers ou catégories de population n'ayant qu'une activité très limitée et qui ont besoin d'une nouvelle impulsion). Deuxièmement, ce processus d'évaluation de l'activité peut servir, au travers des prises de contact avec les organisations et des questions posées aux résidents, à sensibiliser les habitants au potentiel d'un renforcement de ce type d'activité. Troisièmement, l'évaluation initiale va servir de repère pour mesurer les progrès accomplis en termes de portée et d'efficacité de l'activité (voir le chapitre 10). Cette mesure de la performance va exiger la répétition régulière du processus d'évaluation tout au long du déroulement du programme (une fois par an, par exemple) et doit donc être prévue dès l'élaboration de celui-ci.

Les niveaux d'activité peuvent être mesurés grâce aux quatre instruments ci-après, qui serviront également à susciter l'intérêt. Les conclusions de ces évaluations doivent être communiquées à la collectivité et ses organisations afin qu'elles prennent davantage conscience d'elles-mêmes en tant que secteur, ainsi que des options de développement qui leur sont offertes.

L'invitation générale à la consultation

L'ensemble de la population doit être invitée, par le biais de brochures distribuées aux ménages, d'assemblées publiques, d'avis dans la presse et d'actions publicitaires, à manifester son intérêt à l'égard des développements proposés, à demander des informations complémentaires et à faire connaître sa propre opinion. Les autorités locales se montrent souvent sceptiques à l'égard de ces invitations ouvertes qui ne rencontrent généralement qu'un succès limité. Mais il suffirait sans doute de les proposer de manière plus créative pour obtenir de meilleurs résultats. Les autorités pourraient par exemple :

- distribuer des brochures en couleurs utilisant un langage simple et qui seraient traduites pour les minorités ethniques, plutôt que des brochures qui ressemblent à des documents officiels et qui sont formulés en jargon administratif;
- organiser les réunions dans des endroits où les habitants se retrouvent habituellement pour des activités de loisir et de détente, plutôt que dans des locaux officiels qu'ils associent inmanquablement aux pouvoirs publics et à l'administration fiscale;
- organiser les réunions le soir et le week-end plutôt que pendant les heures de travail, et disposer les chaises en un demi-cercle informel plutôt qu'en rangées faisant face à un pupitre surélevé;
- veiller à ce que les réunions débouchent rapidement sur un débat plutôt que de consister en interminables discours techniques ou politiques.

En dépit de telles améliorations, toutefois, les consultations ouvertes ne toucheront encore que les personnes les plus sensibilisées et les plus actives. Il ne faut jamais oublier que de nombreux résidents, quel que soit le quartier, mais en particulier dans les quartiers défavorisés, ne se sentent pas encore intégrés dans une collectivité active prenant des décisions pour son propre avenir mais qu'ils doivent y être progressivement attirés. L'évaluation des niveaux d'activité ne doit donc jamais se limiter à l'invitation générale mais s'étendre aux méthodes décrites ci-après.

L'établissement du profil des organisations et groupes locaux

La liste de toutes les organisations communautaires connues dans la localité doit être établie en consultant :

- tous les groupes de coordination ou projets d'appui communautaires ou volontaires existant au plan local;
- les listes des bénéficiaires de subventions ou de ceux qui sont en contact de toute autre manière avec les pouvoirs publics (il convient de faire une démarche auprès de chacun des organismes officiels et départements ministériels car il est rare de trouver, tel quel, le répertoire complet de ces interlocuteurs);
- les listes de ceux qui ont demandé des subventions sans les obtenir;
- les avis et articles parus dans la presse locale;
- les organisations nationales qui auraient une antenne locale;
- les écoles, les églises, les mosquées, les centres sociaux et les centres communautaires, en particulier ceux dont les locaux sont sous-loués à d'autres associations locales;
- la presse locale, les bibliothèques, les affiches aux vitrines des magasins, les cafés;
- les spécialistes exerçant leur activité dans la localité.

Il convient de prendre contact avec toutes les organisations et de les interroger sur leurs activités, leurs objectifs et leurs problèmes. Le fait qu'elles soient isolées ou très nombreuses ne donne pas nécessairement une image exacte du niveau d'activité. Il peut en effet exister de très nombreux groupes mais de petite taille pour la plupart ou, au contraire, des groupes peu nombreux mais disposant d'effectifs et de réseaux importants. Ces groupes et organisations doivent être informés



du programme envisagé, et invités à réfléchir sur la manière dont ils pourraient à la fois y contribuer et en tirer parti. Il convient également de leur demander s'ils connaissent d'autres organisations locales qui ne figureraient pas encore sur la liste, dans quelle mesure ils collaborent avec d'autres organisations, et s'ils participent à des forums collectifs ou des réseaux.

Il peut être utile de sélectionner quelques organisations communautaires parmi les plus vastes ou les plus importantes, à savoir celles qui pourraient devenir des chefs de file du développement local au cours des années à venir, et d'avoir avec elles un entretien et un dialogue plus approfondis.

L'enquête auprès des ménages

Un sondage peut être effectué de porte à porte auprès d'un échantillon de ménages (minimum 250 de préférence) afin de leur demander quels sont leurs intérêts et leurs préoccupations; ce qu'ils pensent de la vie dans leur localité; s'ils ont entendu parler de groupes ou s'ils y participent; et s'ils souhaitent avoir davantage d'activité communautaire.

Cette partie de l'enquête est primordiale car elle permet d'obtenir des informations de la part de ceux qui adhèrent comme de ceux qui n'adhèrent pas : elle va mesurer le fossé entre le point de vue des groupes actifs et des résidents bien informés, d'une part, et celui des citoyens moyens ou des exclus, d'autre part; et elle va surtout inciter la population locale à commencer à réfléchir aux avantages d'une participation plus active à la vie de leur communauté.

L'exercice est assurément coûteux mais l'information qu'il génère est fondamentale. Il est possible d'en réduire le coût en tirant les informations d'autres enquêtes réalisées par les autorités locales ou des entreprises d'études de marché; il est donc recommandé de découvrir les autres sondages effectués avant d'organiser une enquête séparée.

Une enquête menée en 1997 auprès de 400 ménages dans le cadre de la préparation d'un nouveau plan d'aménagement local dans un quartier défavorisé de Londres a permis d'établir que les résidents étaient particulièrement préoccupés par un sentiment d'insécurité, par le manque de structures pour les jeunes, par les immondices dans les rues et les lieux publics, par la pénurie de plaines de jeux pour enfants, par le manque de structures pour les personnes âgées, par le vandalisme et par la densité et la vitesse du trafic. Les gens avaient le sentiment que les services publics ne s'intéressaient ni à leurs opinions ni à leurs besoins, et un tiers des résidents ne se sentaient pas intégrés dans le quartier. L'activité communautaire était peu développée mais 45 % des personnes interrogées ont exprimé le souhait de s'impliquer davantage dans l'amélioration des conditions de vie locales. Ils ont suggéré à cette fin une meilleure information concernant les activités locales, des aménagements permettant aux habitants de se rencontrer et de faire connaissance, et un dialogue entre la population locale et les services publics sur les questions de développement.

Source : *Community Survey*, London Borough of Southwark & Office for Public Management, 1997.

Le dialogue avec des spécialistes exerçant une activité sociale dans la localité

Il convient de demander aux spécialistes travaillant localement au sein de l'administration ainsi que pour les services de santé, les services de logement, les écoles, les lieux de culte et d'autres

organismes compétents quelles sont les politiques actuelles des instances dont ils relèvent; quelle est l'incidence de ces politiques sur la collectivité locale; quelle est, à leur avis, le niveau d'activité locale, son potentiel de croissance et les difficultés qu'elle rencontre, ainsi que la meilleure manière dont les services publics pourraient en favoriser le développement.

Si ces idées sont nouvelles pour beaucoup d'organismes, on peut leur proposer de les envisager en tant stratégies et leur offrir une aide dans ce contexte.

La conjugaison des résultats

Le niveau de l'activité communautaire locale peut être défini au départ de ces quatre sources et exprimé de la manière suivante :

- les principales préoccupations de la population locale et leur rapport avec les objectifs du programme de développement;
- les organisations locales qui tentent de répondre à ces préoccupations, et les autres activités communautaires en cours;
- la proportion des habitants participant au moins à une activité ou une organisation locale;
- la forme d'aide dont les exclus ont besoin pour se raccrocher aux activités;
- la mesure dans laquelle les organisations collaborent entre elles, et les organismes d'appui, les groupes de coordination, les forums ou les fondations éventuels qui étayent l'activité communautaire;
- la mesure dans laquelle les services publics correspondent aux besoins et activités de la collectivité.

Les objectifs et programmes découlant de ce diagnostic sont décrits aux deux chapitres suivants.



Chapitre 7

Le développement de la participation « horizontale »

Un programme local doit établir, sur la base des informations tirées de l'enquête sur l'activité existante, des objectifs de développement simultané pour chacun des facteurs importants. Par exemple :

- multiplier les possibilités offertes aux résidents de se regrouper pour gérer les problèmes et intérêts locaux;
- accroître le nombre d'activités et de groupes ouverts, sous une forme ou une autre, à la population locale;
- améliorer les possibilités pour des personnes marginalisées de faire partie de ces groupes et activités;
- renforcer les groupes désireux d'aborder les problèmes mis en évidence par les résidents et les organismes officiels;
- mettre en place de meilleurs réseaux, organismes de coordination ou forums représentatifs pour le secteur;
- développer les capacités des services publics d'impliquer les résidents dans les processus décisionnels.

Le programme doit ensuite adopter les mesures qui lui permettront d'atteindre ces objectifs et il dispose à cette fin d'une panoplie de moyens : l'octroi de subventions, le déploiement de personnel spécialisé en développement communautaire, la mise en place de structures, la publicité, l'information, la sous-traitance de tâches au secteur communautaire et volontaire, un changement de pratiques au sein des services publics et la recherche d'un appui auprès du secteur privé.

Six domaines d'action s'avèrent fondamentaux sans être exhaustifs :

1. La diffusion d'une culture de citoyenneté active dans la localité

Cette démarche vise à renforcer les attentes de la population locale tout en l'aidant à mieux comprendre les activités qui lui sont ouvertes. Les moyens d'action dans ce domaine sont notamment la publicité en faveur du secteur communautaire local et l'encouragement à la participation par le biais des écoles, des centres communautaires, des établissements religieux, de la presse locale et de réunions. Dans l'exemple donné en page 31, un conseil local effectue une enquête en demandant notamment aux habitants s'ils aimeraient davantage d'activités communautaires et ce qui les inciterait à y participer. Comme dans beaucoup d'autres sondages de ce type, la réaction a été très positive et s'explique partiellement du fait que l'enquête elle-même a donné à beaucoup de gens l'idée - nouvelle pour eux - de devenir actifs au sein de leur collectivité.

2. La mise en place de structures physiques adéquates

Les conditions matérielles d'une localité jouent un rôle déterminant sur la facilité ou la difficulté d'y organiser des activités. Le fait que les gens puissent circuler aisément et en toute sécurité, que l'éclairage public soit bon, que les transports en commun soient fréquents et économiques, et qu'il existe des lieux naturels de réunions, agréables et accessibles même aux personnes handicapées, sont autant d'éléments qui peuvent faire la différence. La criminalité est l'une des préoccupations les plus fréquentes parmi les habitants de zones défavorisées et cette crainte, qui s'étend au harcèlement racial ou sexuel, les dissuade de se déplacer et de s'associer librement. Il convient donc d'instaurer un climat de sécurité dans les lieux publics pour que les gens exercent leur liberté d'association. Mais on se trouve confronté à un cercle vicieux dans la mesure où une activité communautaire renforcée contribuerait à accroître la confiance et la volonté de gérer la situation et les problèmes locaux, mais où la situation locale doit être améliorée par ailleurs pour permettre cette intensification de l'activité communautaire.

3. Le renforcement et l'élargissement des groupes existants

Aucun groupe ni aucune organisation communautaire n'est trop petite pour être importante : un groupe de quatre ou cinq membres signifie déjà que quatre ou cinq personnes ont l'imagination et la volonté de faire quelque chose de nouveau et de différent pour leur localité. La plupart de ces groupes ignorent qu'ils s'inscrivent dans un schéma plus large de développement local, et certains vont préférer rester petits et limiter leurs objectifs – ce qui est leur droit le plus strict. D'autres, par contre, saisiront l'occasion d'étendre leur rôle et leurs activités. D'autres encore, déjà bien établis, ont probablement déjà élaboré leurs propres plans de croissance et cherchent à les réaliser.

Quelle que soit leur taille, toutes les organisations en place vont requérir, sous une forme ou une autre, un développement organisationnel et une formation. Leurs besoins, en termes de transactions, de publicité et de comptabilité par exemple, vont se rapprocher de ceux des petites entreprises; dans d'autres domaines, tels que la gestion de volontaires, la négociation avec les autorités locales et les lois régissant les associations de bienfaisance, les besoins peuvent être spécifiques au secteur communautaire proprement dit. Dans tous les cas cependant, ces formes d'assistance technique s'inscriront dans un idéal très différent de celui qui prévaut dans le secteur privé ou le secteur public. Il faut rappeler tout d'abord que la plupart des participants collaborent



aux activités en prenant sur leur propre temps et sans être rémunérés. L'atmosphère et les relations entre eux traduit nécessairement cette différence fondamentale de motivation.

4. La création de nouveaux groupes

Mieux vaut parfois, lorsque l'on cherche à inclure des gens marginalisés ou inexpérimentés, ou des gens présentant des besoins particuliers, créer un nouveau groupe plutôt que de vouloir les orienter vers les groupes existants. Tout dépend évidemment des groupes qui fonctionnent déjà dans la localité, et de leur ouverture à de nouveaux membres. Au niveau le plus élémentaire, il convient sans doute de s'entretenir avec les gens en faisant du porte à porte ou en se rendant aux lieux habituels de rencontres afin de les aider à se rendre compte qu'ils ont des problèmes communs, et de les guider progressivement vers une action conjointe. Leur motivation peut naître du désir de se faire des amis, de pratiquer une activité qui les intéresse ou simplement d'agir. La création d'un groupe qui fonctionne, à savoir une micro-organisation autonome, peut apparaître comme un « sous-produit » mais il faut souligner qu'une fois que les gens se sont regroupés pour exercer une activité commune, l'impact qu'ils ont les uns sur les autres est tout aussi important pour la vie de la localité que l'activité proprement dite. À ce stade initial, le rôle du spécialiste consiste à transmettre au groupe, ou à ses membres les plus actifs, les compétences organisationnelles de base qui assureront un fonctionnement autonome, et à leur ouvrir les voies donnant accès à d'autres formes d'assistance et de reconnaissance.

5. Les subventions

Les subventions financières allouées aux organisations communautaires locales sont indispensables au développement du secteur. Ce système existe dans certaines localités mais pas dans toutes, et les montants concernés sont généralement modestes par rapport à d'autres postes du budget public – une situation qui reflète la sous-estimation courante de l'importance du secteur communautaire. La mise en place d'un nouveau programme peut être l'occasion privilégiée de faire le bilan des subventions à la disposition des organisations communautaires et volontaires locales pour tenter de les faire augmenter. Il y a souvent lieu également d'encourager les entreprises locales à apporter leur assistance financière à ces groupes, et il appartient à l'équipe spécialisée d'obtenir et de diffuser les informations concernant d'autres sources utiles de soutien financier (subventions régionales, nationales ou européennes, ou dons émanant de fonds spéciaux ou d'œuvres de bienfaisance).

6. La mise en place de réseaux et d'infrastructures

Le rôle consiste ici à aider les groupes et les organisations, et ceux qui en apparaissent comme les personnalités clés, à instaurer une collaboration couvrant l'ensemble de la localité et insuffler ainsi un « esprit de secteur ». La primauté des organisations et groupes individuels restant une priorité absolue, cette démarche ne devrait pas aboutir à la mise en place d'une structure hiérarchique formelle – laquelle irait d'ailleurs à l'encontre de la nature même du secteur communautaire et volontaire. Elle requiert, une fois encore, le renforcement de la confiance mutuelle et d'une coopération volontaire, ainsi que des prises de positions communes sur les grandes questions auxquelles l'ensemble du secteur peut souscrire et qui vont permettre aux représentants chefs de file de négocier avec les pouvoirs publics et autres des améliorations touchant l'ensemble de la localité.

Une stratégie à plusieurs niveaux

Les chapitres précédents ont proposé d'approcher la participation en tant que phénomène à plusieurs niveaux, impliquant que les participants tirent des avantages différents selon le stade auquel ils démarrent dans le processus. En ce qui concerne les personnes défavorisées et exclues, la participation à un groupe d'entraide très restreint et localisé constitue un point de départ déterminant pour nouer de nouvelles amitiés et acquérir un sens d'appartenance à la vie de la localité, voire même certaines aptitudes à l'emploi. En ce qui concerne les résidents moyens, la participation active à une organisation volontaire peut offrir le moyen d'élargir les relations, d'acquérir de nouvelles compétences et d'en savoir plus sur les modalités de gestion de leur localité. En ce qui concerne les jeunes, la participation aux activités sportives, artistiques et sociales, ou à des groupes thématiques, peut favoriser le développement d'un sens des responsabilités et la reconnaissance de certains talents. Quant aux personnes qualifiées et expérimentées, la participation aux organisations locales peut être le moyen de valoriser et d'exercer leur sens du leadership et d'influencer le développement de la localité.

Les programmes doivent donc opter pour une stratégie à plusieurs niveaux en veillant à :

- impliquer dès le départ la partie la plus organisée de la collectivité;
- stimuler de nouvelles ou de meilleures activités au sein de la majorité;
- offrir une assistance spéciale aux personnes particulièrement marginalisées et aux organisations qui s'en occupent;
- élargir progressivement la consultation et la participation au fur et à mesure que la collectivité devient plus active;
- instaurer une relation réciproquement valorisante entre les éléments « avancés » et la base en expansion, qui reflète la participation croissante de la population locale.

La pyramide de la participation

La participation pourrait être conçue comme une pyramide (figure 4) à laquelle chaque habitant aurait au minimum un point d'accès. Les niveaux « supérieurs » (représentation de la collectivité au sein du programme, par exemple) reposent sur les niveaux « inférieurs » (coopération entre organisations, par exemple). Certains individus vont « monter » dans la pyramide et accéder à des rôles plus complexes tandis que d'autres – la majorité probablement – vont s'installer dans une fonction à un autre niveau. L'objectif consiste à optimiser la participation à chacun de ces niveaux.

Figure 4. *La pyramide de la participation*



Ceux qui se trouvent en haut de la pyramide ont notamment pour responsabilité de promouvoir le développement de l'ensemble du secteur communautaire (et pas uniquement l'intérêt particulier qui les a amenés au sommet). Ces personnalités dynamiques doivent donc maintenir, voire développer, leur communication avec les autres parties de ce secteur au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux membres et de nouvelles initiatives. L'exercice de cette fonction peut exiger une formation plus poussée et une bonne « cartographie » de leur secteur afin de pouvoir prouver aux organismes et spécialistes visés que celui-ci est plus large et plus important qu'il ne le semble à première vue. Les porte-parole du secteur communautaire doivent également être en mesure de promouvoir les idées de la base quant à l'appui dont il a besoin pour assurer son propre développement.

Des mesures doivent donc être prises aux cinq niveaux auxquels les participants peuvent être impliqués dans des organisations ou des groupes.



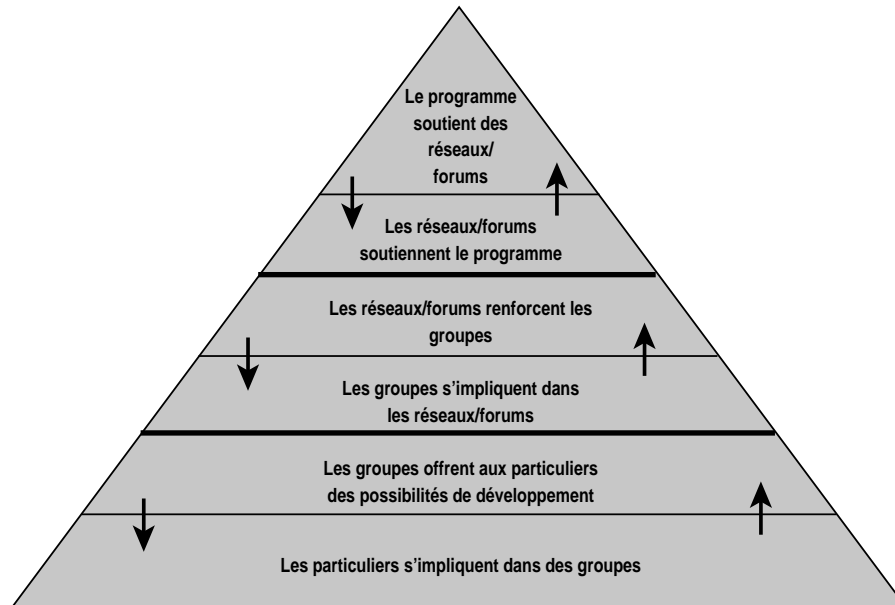
Niveau	Forme d'aide ou de développement requise
Rôle de leadership	Assistance technique pour la négociation avec les autorités et d'autres décisionnaires; aide à l'élaboration du développement général de la localité et de sa population et stratégies visant à maintenir le dialogue avec les autres niveaux de la collectivité.
Réseaux	Mise en place ou renforcement des groupes de coordination, forums et réseaux; services à leurs membres; cohésion de la collectivité et du secteur volontaire, et relations avec les autres secteurs.
Organisations établies	Planification stratégique; aptitudes des volontaires; aptitudes du personnel (lorsque l'organisation en est dotée); efficacité des prestations; élargissement de la zone géographique ou sociale de recrutement; amélioration de l'interaction avec les réseaux et les forums, et nouvelles possibilités de participation pour la population locale.
Groupes informels ou exclus et organisations nouvelles ou fragiles	Aide à la création de groupes; compétences organisationnelles de base; renforcement de la confiance; clarification des objectifs communs; création d'une identité de groupe; aide à l'obtention d'assistance auprès d'organisations dûment établies ou de groupes de coordination; instauration d'un statut au sein de la société locale; et ouverture plus large aux habitants.
Particuliers	Incitation à adhérer à des activités et des organisations; aide dans la lutte contre l'exclusion, le cas échéant; établissement de contacts sociaux; renforcement de la confiance; tracé d'un itinéraire de développement personnel; et participation à un groupe nouveau ou déjà établi.

On entend par « développement vertical » la multiplication des interactions réciproquement positives entre les différents niveaux. Car c'est, en définitive, la circulation à double sens entre ces niveaux qui va permettre l'implication de l'ensemble de la population locale dans le programme de développement. Ces différents échelons de la pyramide de la participation peuvent également être envisagés comme une structure de développement offrant des résultats positifs réciproques à chacun des cinq niveaux (figure 5), ceux-ci ayant, outre leurs objectifs propres, des objectifs implicites pour les niveaux supérieurs et inférieurs. Ainsi par exemple :

- Les objectifs en matière de rôles de leadership doivent inclure le renforcement de l'efficacité des services publics par la diffusion des besoins des communautés locales (niveau supérieur) et la garantie que les autorités mettent en place des conditions propices à la croissance du secteur à tous les échelons (niveau inférieur).
- Les objectifs au niveau de l'infrastructure (réseaux, forums, etc.) doivent inclure le mandat et l'information des leaders de la collectivité sur les problèmes et les prises de position en vue de leur négociation avec les décisionnaires (niveau supérieur) ainsi que la mobilisation de soutien et d'assistance en faveur des organisations nouvelles et dûment établies (niveau inférieur).
- Les objectifs relatifs aux organisations établies doivent couvrir la contribution aux réseaux et forums (niveau supérieur) et l'aide à la croissance d'organisations plus petites (niveau inférieur).

- Les objectifs relatifs aux groupes marginalisés et aux nouvelles organisations doivent inclure l'élargissement des réseaux d'organisations établies (niveau supérieur) et l'ouverture de possibilités pour les exclus (niveau inférieur).
- Les objectifs relatifs aux particuliers doivent notamment veiller à ce que les organisations, qu'elles soient récentes ou dûment établies, s'ouvrent davantage à de nouveaux membres et utilisateurs (niveau supérieur) et tendent la main à ceux qui ne sont pas encore impliqués (niveau inférieur).

Figure 5. La pyramide de l'implication



La classification des niveaux d'objectifs s'avère également utile pour avoir une idée de la proportion de la population locale susceptible de prendre part à chacun d'eux. Les rôles de leadership ne concernent directement qu'un nombre très restreint d'habitants mais l'efficacité avec laquelle ils sont assumés va se répercuter sur l'ensemble de la localité tout en favorisant le développement personnel intensif de leurs titulaires. Les rôles relatifs à l'infrastructure vont toucher un segment plus important – mais encore restreint – de la population, y compris (pendant une partie du temps du moins) des personnes qui représentent des organisations dûment établies. Ces dernières devraient, tout comme les organisations nouvelles, accroître leur nombre et leur efficacité au cours de la période de développement et toucher ensemble, à terme, la plus grande partie de la population locale.

On trouvera également à l'intérieur de chaque organisation plusieurs niveaux de participation, que l'on pourrait représenter comme des cercles concentriques d'intensité : un nombre limité d'organisateur au centre, entourés de volontaires et d'aides, eux-mêmes entourés d'utilisateurs et de membres ordinaires.

On trouvera au sein d'un groupe spécifique de la population (les résidents d'un lotissement à problèmes, par exemple) un ou deux pour cent de gens capables et désireux de grimper rapidement les échelons de la pyramide pour devenir de véritables porte-parole. Il s'avère souvent difficile de



déceler qui seront ces personnes, d'autant plus que la rapidité de leur développement prend souvent les intéressés eux-mêmes par surprise. On les entendra souvent dire « qu'ils n'ont jamais cru que cela leur arriverait » ou que « ça a changé leur vie ». Pour conjuguer leur compétence de leadership avec un engagement né d'une identification aux enjeux, ils doivent rester proches de la situation concernée – et être ressentis comme tels par les autres. Ce lien étroit peut toutefois s'effiloche au fil du temps : il s'agit là d'une phase normale du cycle de développement.

Une vision holistique de l'économie

La pensée économique classique, consacrée par la prédominance de concepts tels que le PIB, veut que seules les opérations en numéraire aient une valeur « économique ». Dans la pensée holistique, par contre, ainsi que dans les calculs effectués tous les jours par les citoyens au sein des ménages et des collectivités locales, l'économie comprend trois volets :

- un volet commercial (le secteur privé);
- un volet distributif (le secteur public);
- un volet directement productif (le secteur communautaire – ménages, entraide, activité communautaire).

Tous trois sont indispensables à la vie et tous trois sont des formes de richesse (ou de pauvreté). Les politiques visant à renforcer la cohésion et à atténuer les disparités – et à assurer la prospérité de manière générale – doivent donc couvrir l'ensemble de ces trois aspects et appliquer à chacun des critères adéquats de performance.

La participation communautaire peut être résumée comme un phénomène naturel dont le triple impact a une valeur économique aussi bien que sociale :

1. Une incidence sur la démocratie (participation aux décisions locales).
2. Une incidence intrinsèque (activité communautaire, entraide).
3. Une incidence sur l'aptitude à l'emploi (avec de l'emploi intermédiaire).

Une fois reconnue l'égalité de statut de ces différents aspects, on peut également analyser leurs possibilités d'apports réciproques.

La plupart des programmes de développement soutenus par la politique européenne mettent la priorité sur des résultats économiques tels que :

- la création d'emplois;
- l'aide aux PME;
- la capacité d'attirer des investissements étrangers;
- l'amélioration de l'infrastructure qui sous-tend les échanges : transports, communication, promotion, locaux d'entreprises, etc.
- une formation et des « voies à suivre » pour les chômeurs.

La participation de la collectivité peut apporter une contribution particulière à ces objectifs – tout en remettant en question l'hypothèse selon laquelle ce type de mesure constitue à lui seul le « développement local » ou qu'il constitue le point de départ obligé de tout plan de développement. Ce neuvième chapitre va d'abord examiner les possibilités d'élargissement de l'élément « création d'emplois » avant d'envisager l'élargissement de l'approche à l'ensemble de l'économie locale.

Le ministère australien de la Sécurité sociale a mené de 1994 à 1997 un projet regroupant sous l'intitulé « Community Research » soixante-douze initiatives locales à petite échelle visant à améliorer le niveau de vie des personnes à revenu modeste. L'approche a notamment cherché à faciliter la participation sociale aux initiatives issues de la collectivité et gérées localement. Elle a adopté par ailleurs un concept pluridimensionnel du niveau de vie couvrant à la fois des éléments numériques et des éléments non numériques tels que la qualité des relations familiales, la participation sociale et politique, l'abaissement des coûts, le bien-être personnel, l'accès à l'information et la participation aux marchés formel et informel du travail. Quarante projets ont fait état de progrès substantiels, et dix-neuf autres de progrès moyens, en termes de niveau de vie. Les projets les plus positifs peuvent être caractérisés de la manière suivante :

- ils ont adapté leurs activités à l'évolution des besoins des participants;
- ils ont visé à obtenir des résultats tangibles « ici et maintenant »;
- ils ont fait appel à un personnel hautement qualifié en matière de développement communautaire;
- ils ont ciblé la participation sociale en tant que composante essentielle de leur activité;
- ils ont incité les participants à assumer le rôle de producteur-participant;
- ils ont noué des liens étroits avec d'autres organismes.

Barry Smith & Jeff Herbert, *Community-Based Initiatives : Gateways to Opportunities*, ministère de la Sécurité sociale, Canberra, 1997.

Chômeurs et inactifs

Il s'avère pratiquement impossible d'améliorer la situation d'une localité défavorisée par une action ciblant uniquement la création d'emplois ou le travail avec les chômeurs – car des mesures destinées aux seuls exclus, dissociées de toute collaboration avec l'ensemble de la population, risquent même de renforcer le phénomène d'exclusion. Un mélange de membres de toutes les

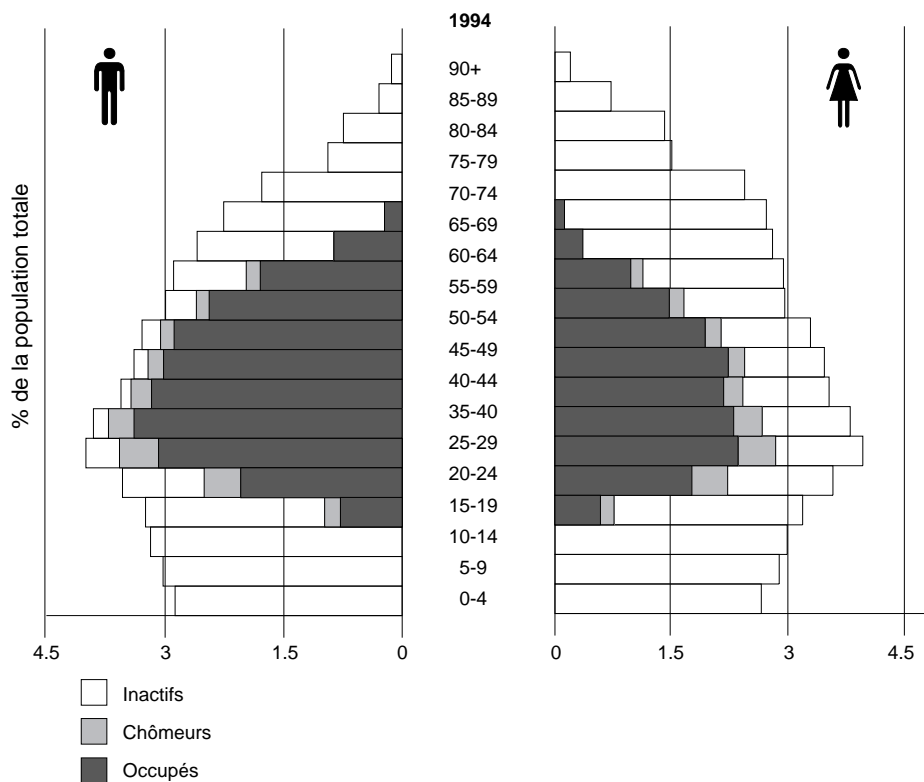


catégories de la population s'impose pour galvaniser l'activité communautaire, et seule la création de cette masse critique va permettre d'améliorer les conditions de vie dans l'ensemble de la collectivité. Les chômeurs et les inactifs doivent être spécifiquement ciblés et suivis mais leur progression doit s'inscrire dans un programme global de développement local.

Une étude de l'ensemble de la population locale ferait apparaître la proportion de personnes qui occupent un emploi, de personnes employées à temps partiel, d'enfants et de jeunes, de personnes âgées et retraitées, et d'adultes en âge de travailler qui n'exercent pas d'emploi rémunéré et qui ne sont pas enregistrés comme chômeurs. Cette dernière catégorie, à savoir les inactifs – à ne pas confondre avec les chômeurs – revêt une importance capitale pour la participation de la collectivité dans la mesure où elle inclut de nombreuses personnes, et de femmes en particulier, dont la principale occupation consiste à prendre soin des autres : elles jouent donc un rôle productif mais non rémunéré au sein de la collectivité locale. Cette catégorie peut également inclure un nombre important d'adultes incapables de travailler pour raison de santé, ainsi que d'autres qui, déprimés par le chômage, ne recherchent plus d'emploi – et dont l'état est souvent assimilé à celui de la maladie.

La figure ci-après illustre le profil de l'ensemble de la population européenne en termes d'emploi. Elle montre clairement que le nombre d'inactifs dépasse largement celui des chômeurs.

Figure 1. Profil de l'emploi dans la Communauté européenne



Situation démographique de l'Union européenne, 1995 (Eurostat)

Dans l'hypothèse où le profil démographique de la localité bénéficiaire d'un programme particulier se rapproche du profil moyen de l'ensemble de l'Europe, 40 % de la population occuperaient un emploi (y compris les emplois à temps partiel), 5 % seraient au chômage, 21 % seraient inactifs et 34 % seraient en deçà ou au delà de l'âge d'activité (enfants ou retraités). Le profil d'une localité particulière peut évidemment se présenter différemment : on trouvera dans une localité défavorisée, par exemple, une proportion plus importante non seulement de chômeurs mais également d'inactifs. Mais quel que soit ce profil, il est clair que l'amélioration de la situation générale requiert la participation d'un groupe représentatif de toutes les catégories de la population. Les programmes de développement local devraient établir le profil de la localité en termes d'occupation et de non occupation d'emplois (conformément au modèle de la figure 6) afin d'avoir un bilan fiable de la proportion de personnes occupant un emploi, de chômeurs, de personnes n'occupant pas d'emploi rémunéré, de personnes retraitées et de personnes n'ayant pas atteint l'âge d'activité. Ce profil peut se révéler très différent de l'impression tirée des seuls chiffres du chômage, ces derniers n'étant qu'un pourcentage du marché du travail actif. Il va de soi que, sans connaître la proportion de la population locale qui se trouve sur le marché du travail actif, on ne peut déterminer à partir du seul taux du chômage le pourcentage de la population totale qui est sans travail.

La création d'emplois devrait être orientée vers les inactifs au même titre que vers les chômeurs, comme l'exige l'objectif stratégique de la hausse du taux d'emploi (voir le chapitre 2 - Le contexte politique). Des objectifs différents seraient, de toute évidence, fixés pour les uns et pour les autres afin que les programmes puissent en pondérer le degré de priorité. L'inclusion des deux catégories tend à diffuser davantage les ressources mais elle permet, par contre, de renforcer l'impulsion donnée à l'économie locale : il arrive en effet que des personnes inactives puissent être plus aisément insérées sur le marché de l'emploi que les chômeurs. Bien que cette option occasionne des décisions parfois difficiles en termes de priorité, et qu'un programme spécifique ne peut engendrer qu'un nombre limité d'emplois, l'élargissement du groupe cible de 5 % à 25 % environ de la population adulte accroît considérablement le potentiel d'intégration des objectifs d'emploi dans le développement général de la collectivité.

L'élargissement de l'agenda économique

Le lien clé entre la participation communautaire et l'emploi réside dans la stratégie de survie individuelle et collective des habitants des localités défavorisées (ou des personnes défavorisées de localités mieux nanties). Le fait d'être ou de devenir inapte à l'emploi est étroitement lié à l'impossibilité de se déplacer – par manque d'argent, par crainte de l'insécurité, pour cause de responsabilités de soins, etc. Cette situation peut facilement tourner à l'isolement, ce qui renforce l'inaptitude à l'emploi – et c'est grâce au caractère intime, informel et inclusif des organisations communautaires locales que les gens peuvent (re)trouver les repères leur permettant de surmonter leur isolement, de bénéficier d'une éducation informelle, de s'essayer à de nouvelles tâches et responsabilités dans un environnement non menaçant, et d'acquérir une crédibilité auprès des employeurs locaux.

Il serait vain toutefois de vouloir ne cultiver que les organisations explicitement génératrices d'emplois, qui sont minoritaires, en ignorant le large éventail des organisations d'entraide qui sont



le fondement même de l'ensemble du secteur. Il convient d'instaurer une large base d'entraide et d'implication collective pour réunir les conditions qui permettront à la population de participer à une activité constructive, quelle qu'elle soit, rémunérée ou non. La participation communautaire est en outre l'interface permanente entre la population locale et les services publics. Aussi un secteur communautaire local dynamique s'attache-t-il aux objectifs suivants :

- l'économie sociale en tant que telle – vie des ménages, entraide, contacts sociaux;
- l'amélioration des services publics par négociation ou action complémentaire;
- la mise en place des conditions préalables naturelles à l'employabilité – relations et aptitudes informelles;
- la création directe de certains emplois.

Ainsi donc, au delà des objectifs classiques d'emploi, la liste des activités économiques devrait être étendue à des domaines ou critères tels que :

- l'assurance que les nouveaux emplois créés sont attribués à des chômeurs ou des personnes inactives locales;
- l'assurance que les nouveaux emplois créés offrent, dans la mesure du possible, des avantages supplémentaires à la localité;
- la promotion de l'économie sociale et de l'emploi intermédiaire;
- la performance accrue des services publics;
- la protection et la valorisation de l'environnement local;
- la réduction du gaspillage au niveau de la consommation;
- une meilleure saisie des opportunités;
- l'optimisation de l'entraide et du bénévolat;
- la constitution d'avoirs et de dotations à l'intention du secteur communautaire.

Ces domaines supplémentaires sortent parfois de l'activité économique traditionnelle mais ils peuvent également y être étroitement liés. Ainsi par exemple : la création d'emplois dans l'économie sociale locale est une valeur engendrée en liaison avec l'activité classique; mais le regroupement de jeunes ou de parents d'une localité en vue de gérer un club de jeunes à titre totalement bénévole est une valeur engendrée totalement indépendamment de l'économie classique. Dans ce deuxième cas, la valeur économique est pourtant multiple : une structure normalement payante est offerte gratuitement, ce qui permet aux résidents comme aux autorités de réaliser des économies; elle aide les jeunes à faire connaissance et à acquérir de nouvelles aptitudes de manière informelle, ce qui contribue à leur épanouissement personnel; elle peut également inciter les autorités publiques à améliorer leurs propres prestations. Il est important que le concept d'économie sociale adopté dans le cadre du développement local englobe l'ensemble de ces aspects .

Il arrive également que les petites organisations communautaires s'aperçoivent qu'elles peuvent, en grandissant, également contribuer à la création d'emplois – même si telle n'était pas leur vocation initiale. Leur apport individuel dans ce contexte est souvent très modeste – un ou deux emplois par organisation – mais, lorsqu'elles sont nombreuses, leur effet cumulé peut devenir non négligeable.

Les organisations communautaires plus importantes ou celles qui ont un objectif économique explicite peuvent être désignées comme des « entreprises communautaires » ou des « projets d'emplois intermédiaires ». Les plus performantes d'entre elles conjuguent un objectif intrinsèquement social (soins aux personnes âgées ou aux enfants, par exemple) à la génération d'emplois. Conformément à la logique de l'emploi intermédiaire, elles tirent le plus souvent leurs ressources d'une économie mixte : une partie provenant de recettes commerciales, une partie d'efforts volontaires et une partie de subventions. L'élément volontaire peut d'ailleurs être considéré comme une subvention payée en nature à l'organisation par la collectivité locale. Certaines initiatives économiques communautaires telles que ENVIE (voir ci-après) revêtent de la valeur à plusieurs égards puisqu'elles ne sont pas seulement axées sur la création d'emplois mais également sur le développement social, et qu'elles agissent en fournissant un service ayant une valeur supplémentaire pour l'environnement et – valeur supplémentaire encore – en fournissant des produits peu coûteux aux personnes à faible revenu.

Le projet ENVIE a démarré à Strasbourg en 1985 sous l'égide d'Emmaüs, qui se consacre aux sans-abri. L'idée de l'Entreprise Nouvelle Vers l'Insertion Économique (ENVIE) était de créer pour les chômeurs des emplois temporaires et écologiques portant sur le recyclage d'appareils électriques mis au rebut. L'organisation s'est progressivement étendue pour devenir un réseau de vingt-cinq associations sans but lucratif qui, indépendantes, couvrent l'ensemble du territoire français. Elle ne recrute que des personnes sans qualifications et elle assure leur formation. Celles-ci bénéficient ensuite d'un travail rémunéré, d'une formation professionnelle et d'un soutien pour leur développement personnel et la recherche d'un emploi pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans. En mai 1996, l'association fédérale ENVIE comptait 380 stagiaires, 50 formateurs, 50 membres de personnel administratif et 270 volontaires, essentiellement les membres des conseils des associations. Celles-ci tirent 57 % de leur budget de la vente de produits, et la plus grande partie du solde de subventions de l'État, de contrats de formation ou de dons. ENVIE illustre donc parfaitement un « marché du travail intermédiaire » en action, constitué d'un mélange de transactions commerciales et de subventions publiques. Depuis sa création, ENVIE a offert plus d'un millier de stages.

Source : The Planning Exchange, *Local Economic Development Initiatives*, Glasgow, 1997.



Chapitre 10

L'évaluation

Le développement d'indicateurs universels

Notre guide ayant démontré que la participation de la collectivité était un élément objectif du développement local, rien ne devrait empêcher l'établissement de références permettant de décrire la situation de départ et de déterminer ensuite si les résultats escomptés ont été atteints. Tel devrait être le but primordial de l'évaluation. Il serait utile, dans le même de temps, d'analyser ces résultats de manière plus approfondie pour savoir comment ils ont été obtenus, quelles en ont été les conséquences pour les bénéficiaires et quelles en sont les implications pour d'éventuelles actions ultérieures.

Des systèmes de financement tels que les Fonds structurels européens tendent à prévoir l'obligation de prouver la bonne utilisation des ressources et de consigner les résultats obtenus. Ces exigences sont le plus souvent normalisées afin de permettre l'agrégation et la comparaison des résultats issus de nombreux programmes et elles ne prévoient pas, partant, l'examen approfondi des processus ou autres explications détaillées. Mais elles bénéficient nécessairement d'une priorité dans l'attribution des ressources allouées à l'évaluation.

Il n'existe aucun indicateur normalisé dans le cas de la participation de la collectivité, étant donné que cet élément n'a pas encore été désigné comme une exigence stratégique et que la reconnaissance de son caractère objectif est encore très récente. Si cette situation évite aux programmes locaux l'obligation d'évaluer la participation communautaire, elle signifie surtout que cette dernière continue d'être considérée comme un facteur moins tangible que les autres et, dès lors, comme moins important.

L'argumentation développée dans notre manuel appelle donc un corollaire, à savoir la nécessité d'élaborer des indicateurs normalisés pour mesurer la participation de la collectivité aux

programmes de développement local. Comme les autres indicateurs normalisés, ils se limiteraient à certains aspects universels et n'auraient pas le même pouvoir explicatif qu'une analyse plus approfondie. Cependant, comme nous l'avons souligné au chapitre 5 (La fixation des objectifs), les processus internes ne revêtent réellement d'intérêt que s'ils peuvent être mis en corrélation avec des résultats. En d'autres termes, il faut éviter tout conflit de principe entre, d'une part, l'évaluation des acquis sur la base d'une série limitée d'indicateurs de résultats et, de l'autre, l'analyse des causes et effets et autres facteurs intéressants.

Le présent chapitre vise à l'élaboration d'une série d'indicateurs principaux dont le seul but est de déterminer si la participation communautaire s'est accrue – en laissant de côté des questions plus complexes telles que les répercussions sur d'autres aspects de la vie locale. Pour une description d'approches plus globales de l'amélioration de la situation des localités, voir la section intitulée «Les dix modules de la participation de la collectivité » au chapitre 5.

Notre guide démontre que la participation communautaire doit faire partie intégrante de tout programme de développement local. De la même manière, des indicateurs de cette participation devraient faire partie intégrante de tout processus d'évaluation. La participation de la collectivité engendre, de toute évidence, des formes différentes de développement selon les endroits – puisqu'elle renforce le pouvoir de la population locale de faire ses propres choix – mais la preuve qu'elle effectue les choix en question peut être universalisée.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2 (Le contexte politique), l'expansion actuelle de la participation communautaire à différents niveaux, par suite d'exemples ou d'influences, n'est pas nécessairement consolidée à un niveau stratégique ou l'autre. Cela ne justifie toutefois pas d'attendre davantage pour élaborer des indicateurs correspondant aux principaux éléments de la participation communautaire identifiés dans le présent guide. Nous proposons donc ci-après une série d'indicateurs destinés aux décideurs et, dans l'attente d'indicateurs de ce type au niveau politique, aux programmes locaux.

Portée et limites des indicateurs

Les indicateurs doivent être simples et faciles à utiliser, ce qui nécessite des compromis parfois délicats face à la complexité de la vie réelle. De toute évidence, les indicateurs sont incapables de tout dire à propos d'un phénomène donné : ils sont une partie mesurable de l'iceberg et doivent être interprétés en tenant compte d'un contexte plus global.

Il est évidemment impossible de mesurer l'évolution au fil du temps sans disposer d'une description de la situation initiale. Tel est donc l'un des objectifs de l'étude présentée au chapitre 6 (L'évaluation des niveaux d'activité). L'évaluation des acquis exige de répéter cette étude sous la même forme et à intervalles réguliers (tous les deux ans au minimum).

Il est important de préciser la portée des indicateurs proposés ci-après. Ils ne se veulent pas des indicateurs de la situation socio-économique locale décrivant, par exemple, le niveau de pauvreté et de richesse, la qualité de l'environnement, la santé et l'éducation. Il existe déjà de nombreux



indicateurs à ces fins mais rares sont ceux qui intègrent le niveau de participation communautaire. Par ailleurs, ce niveau de participation communautaire doit être limité à son objectif intrinsèque et ne pas être confondu avec une situation plus générale. Ainsi une localité qui connaît des conditions matérielles difficiles peut enregistrer une participation importante de la collectivité, et vice-versa. Il s'agit, en d'autres termes, d'une variable indépendante et d'un « bien social » distinct. Ses interactions avec les conditions matérielles locales sont néanmoins importantes et cette corrélation pourra être étudiée lorsque les indicateurs de participation auront été établis.

La dimension géographique

La participation intervient principalement – mais pas exclusivement – au niveau d'une localité géographique et les chiffres doivent donc être essentiellement recueillis à ce niveau. Les éléments probants à des échelons plus vastes (villes ou régions) se fondent nécessairement sur des agrégats ou des échantillons issus de ce niveau local. Il n'est toutefois pas inutile de se demander quelle proportion de la population d'une localité donnée soutient des organisations volontaires en dehors de cette localité.

S'il est utile de recourir à une limite géographique correspondant à la conception populaire locale de « là où je vis », il n'est pas nécessaire pour autant d'affirmer que ce territoire constitue une collectivité reconnue comme telle par la population résidente. Au contraire, toute tentative de définir « la collectivité » risque en effet d'aboutir à un nombre d'options impossible à gérer. La mesure porte sur le niveau de participation de la population résidant sur un territoire donné à certains types d'activité. Elle est concrètement identifiable et ne dépend pas d'une théorie particulière quant à la définition d'une collectivité en général ou de la collectivité visée en particulier.

De la même manière, les organisations, initiatives et réseaux locaux pertinents sont désignés ici comme « le secteur communautaire » pour indiquer qu'ils forment l'ensemble des organisations et activités opérant sur le territoire considéré (mais pas forcément exclusivement à l'intérieur de celui-ci).

L'indice de participation communautaire

La participation de la collectivité comprend toute une série de facteurs. L'utilisation d'un seul ou de deux d'entre eux serait déjà un immense progrès mais rien n'empêche de concevoir un indice de participation communautaire pondérant l'ensemble des facteurs clés. C'est ce que nous allons faire ci-après en prenant vingt-six facteurs en considération. Parmi ces facteurs clés, neuf sont marqués d'un astérisque pour indiquer qu'ils sont probablement les plus praticables en tant que critères universels pour une politique de grande envergure. Les programmes locaux s'inscrivant dans cette politique générale peuvent néanmoins souhaiter évaluer leur performance en tenant compte de l'ensemble des facteurs de l'indice.

Les vingt-six facteurs sont répartis en trois groupes :

- (a) ceux qui concernent les gens (résidents locaux);
- (b) ceux qui concernent la collectivité locale et les organisations volontaires; et
- (c) ceux qui concernent les pouvoirs et organismes publics.

Les éléments probants concernant directement les gens doivent être recueillis par le biais d'une enquête directe auprès des résidents locaux. Un échantillonnage de 250 habitants peut néanmoins être considéré comme statistiquement valable pour une localité comptant jusqu'à 25 000 personnes. Cette collecte d'informations peut également être effectuée par « récupération » de données dans d'autres sondages. Elle ne devrait donc pas engendrer de coûts prohibitifs. Comme pour les autres indicateurs, ce travail doit être fait au début du programme pour fixer un point de référence puis à intervalles réguliers (deux ans, par exemple) pour mesurer les progrès accomplis. Les indicateurs ci-après se limitent à la collecte d'éléments probants relatifs à la participation. Une enquête spécialisée pourrait néanmoins recueillir des informations supplémentaires extrêmement utiles dans le cadre d'un programme de développement : nombre de personnes désireuses d'être plus actives; questions sur lesquelles elles souhaitent axer leur activité; obstacles qui les empêchent d'être actives; etc.

L'établissement des éléments probants concernant les organisations doit commencer par une liste des organisations opérationnelles, même les plus petites et les plus discrètes. Il existe des méthodologies à cette fin. La collecte d'informations quant à leur performance/progrès sera ensuite effectuée par le biais d'une enquête auprès des organisations concernées (dans ce cas également, une étude initiale et des répétitions à intervalles réguliers), par des données tirées des enquêtes concernant les gens et par l'obtention d'informations de la part des spécialistes de l'action sociale dans la localité. Nous ne reprenons également ci-après que les facteurs les plus pertinents pour esquisser le profil de la participation communautaire mais une étude plus large pourrait se pencher sur les problèmes à aborder, les aspirations de croissance, les besoins de formation, le potentiel d'emploi, etc.

Les éléments probants concernant les autorités publiques seraient directement recueillis auprès de ces instances, d'une part, et tirés de certains volets des enquêtes relatives aux gens et aux organisations, d'autre part. Ce domaine pourrait, lui aussi, faire l'objet d'une enquête plus poussée.

Les gens

Les facteurs relatifs aux « gens » peuvent être répartis en (i) facteurs subjectifs (perception de la localité par ses habitants) et (ii) facteurs objectifs (leur taux d'activité dans la localité).

- (i) Les facteurs subjectifs
 - A. Le pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées et des personnes interrogées appartenant à des catégories défavorisées particulières qui se sent concerné par le développement de la localité.
 - B. Le pourcentage des personnes interrogées, et des personnes interrogées appartenant à des catégories défavorisées particulières, qui estiment saisir les opportunités locales de rencontrer d'autres personnes et de participer à des activités agréables ou utiles.



C.* Le pourcentage des personnes interrogées, et des personnes interrogées appartenant à des catégories défavorisées en particulier, qui estiment être au courant de ce qui se passe dans la localité, de la manière dont les décisions sont prises en matière de développement, et des responsabilités qui incombent aux pouvoirs publics.

(ii) Les facteurs objectifs

D.* Le pourcentage de la population habilitée à voter qui s'est rendu aux urnes lors des dernières élections locales.

E. Le pourcentage de personnes interrogées qui connaît l'existence de trois organisations communautaires ou volontaires locales, ou davantage.

F.* Le pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées, et des personnes interrogées appartenant à des catégories défavorisées particulières, qui participe activement à une organisation communautaire ou volontaire locale au moins (il faut entendre par « participation » le fait d'avoir assisté à des événements, utilisé des services ou contribué à une activité à trois reprises au moins au cours de l'année écoulée).

G. Le pourcentage des personnes interrogées ayant pris part à toute autre forme d'action dans le cadre d'une question locale à trois reprises au moins au cours de l'année écoulée (assister à des assemblées publiques, écrire aux journaux, s'entretenir avec le conseiller local, contribuer à une collecte de fonds, par exemple).

H. Le pourcentage des personnes interrogées qui déclare son affiliation ou son soutien à une organisation volontaire au moins hors de la localité.

Les organisations communautaires et volontaires locales

La quasi-totalité des organisations volontaires locales sont de petite envergure mais l'enquête tend à démontrer que bon nombre d'entre elles sont très petites, officiellement constituées ou non, et d'origine locale le plus souvent; les organisations de dimension relativement importante restent rares mais elles sont plus fréquemment constituées de manière officielle et/ou issues d'organisations caritatives nationales ou de projets initiés par les pouvoirs publics. Ce schéma général varie cependant selon les cultures nationales et régionales, de sorte que le nombre absolu d'organisations se révèle moins significatif que le pourcentage de la population qui y participe. Il doit s'avérer possible, dans une localité comptant jusqu'à 100.000 habitants, de déterminer et d'analyser toutes les organisations raisonnablement stables, visibles et actives sur le territoire, à savoir toutes les organisations disposant d'un nom dûment établi et d'une adresse de contact, d'un minimum de 10 membres ou utilisateurs, et d'une activité exercée sous une forme ou une autre pendant six mois au minimum au cours de l'année précédente.

Les facteurs relatifs aux organisations sont de trois types : (i) les aspects fondamentaux de leur fonctionnement et de leur utilisation par la population locale; (ii) leur niveau apparent d'efficacité; (iii) la cohésion et l'infrastructure de l'ensemble du secteur local.

(i) Le fonctionnement

I. Le nombre d'organisations communautaires ou volontaires opérant dans la localité (qu'elles soient intégralement basées dans la localité ou non).

- J.* La fréquence des « utilisations » des organisations interrogées par les résidents locaux (il faut entendre par « utilisation » le fait d'avoir assisté à une activité ou bénéficié d'un service à trois reprises au moins au cours de l'année écoulée. Ne pas inclure les chiffres repris sous L mais ne pas perdre de vue pour autant qu'une même personne peut être à la fois utilisateur et volontaire, selon les occasions).
- K. Le pourcentage des organisations connues qui sont placées sous le contrôle principal des résidents locaux en qualité de volontaires (en d'autres termes, les organisations dont le conseil d'administration est majoritairement constitué de résidents).
- L.* Le nombre d'heures-volontaires mobilisées au cours de l'année écoulée par les organisations interrogées. Donner cette information en tant que (a) chiffre absolu, (b) nombre moyen par organisation interrogée, (c) total estimé pour l'ensemble des organisations connues, (d) nombre moyen d'heures par membre de la population locale.
- M. Le chiffre d'affaires des organisations interrogées au cours de l'année écoulée (subventions, transactions, donations, valeur des dons en nature. Ne pas inclure L mais calculer la valeur marchande de L en tant que compte satellite).
- N. Principaux problèmes traités/domaines d'activité sociale/catégories défavorisées ciblées.

(ii) L'efficacité

- O. Le pourcentage d'organisations interrogées estimant avoir atteint leurs objectifs de manière satisfaisante ou assez satisfaisante au cours de l'année écoulée.
- P. Le pourcentage des organisations interrogées ayant intensifié leur activité, leur taux d'utilisation ou leur impact au cours de l'année écoulée.
- Q. Le pourcentage d'organisations connues jugées efficaces par les utilisateurs, les résidents et les spécialistes opérant dans la localité.
- R.* Le pourcentage des organisations interrogées ayant fait preuve d'améliorations en termes d'égalité des chances au cours de l'année écoulée – ayant, en d'autres termes, intensifié la participation des minorités ethniques, des femmes, des handicapés et de personnes victimes d'autres formes de désavantage.

(iii) La cohésion/l'infrastructure

- S.* L'existence à l'échelon local d'organismes de coordination, d'agences de développement et de systèmes d'appui ciblant le secteur communautaire et volontaire. Le pourcentage d'organisations communautaires et volontaires connues ainsi soutenues ou bénéficiant de services.
- T. Le pourcentage des organisations ayant collaboré avec trois autres organisations ou davantage au cours de l'année écoulée.
- U. L'existence de forums ou de mécanismes pour la représentation des points de vue et des intérêts du secteur auprès des autorités et des détenteurs des ressources. Le pourcentage d'organisations connues qui y sont affiliées.

Les pouvoirs publics (principalement les autorités locales)

- V. L'existence de politiques à l'appui du secteur.
- W.* L'existence de systèmes de subvention ou d'accords de services à l'appui du secteur. Valeur totale de ces systèmes et accords.



- X. L'existence de mécanismes pour l'implication des résidents et des organisations de résidents dans les prises de décisions.
- Y. Le pourcentage des spécialistes de terrain dont la mission couvre le soutien des organisations communautaires et volontaires locales touchant leur domaine d'activité.
- Z.* Les changements apportés aux stratégies ou pratiques au cours de l'année écoulée par suite de la consultation et/ou de l'intervention des résidents et de leurs organisations locales.



Chapitre 11


Invitation à réagir

La participation de la collectivité est un domaine dans lequel les informations et compétences doivent être recherchées au niveau de l'expérience locale vécue au quotidien. Ce sont vous, les praticiens, les planificateurs ou les animateurs locaux, qui détenez les clés des étapes ultérieures. La Fondation va continuer pour sa part de suivre les évolutions en la matière et serait très intéressée de faire écho – lors d'une réédition de ce manuel, par exemple – aux points de vue provenant de diverses localités. Votre réponse à l'une ou l'autre, voire à l'ensemble, des questions suivantes serait tout particulièrement appréciée :

- Quel est le programme ou quelle est l'initiative dont vous avez l'expérience ?
- Quand et où cette action a-t-elle été menée ?
- Qui l'a financée ?
- Dans quelle politique ou stratégie générale s'inscrivait-elle ?
- Ces politiques ou stratégies prévoyaient-elles spécifiquement la participation de la collectivité ?
- Qui a assuré le déroulement de l'initiative ?
- Comment la participation de la collectivité a-t-elle été facilitée ?
- Quelles formes cette participation a-t-elle prise ?
- La participation de la collectivité a-t-elle gagné en intensité ou en efficacité ?
- La participation de la collectivité a-t-elle eu des effets secondaires sur la réalisation d'autres objectifs ?

- À quels problèmes ou difficultés la participation de la collectivité s'est-elle heurtée ?
- Avez-vous tiré des enseignements particuliers de cette expérience ?
- Recommandez-vous certaines techniques ou stratégies ?
- Les concepts et recommandations formulés dans le présent guide s'inscrivent-ils valablement dans votre contexte de travail ?
- Quels sont les travaux de recherche, les informations ou les conseils qui constitueraient l'apport le plus utile à la promotion de la participation communautaire dans votre contexte de travail ?

Veillez adresser vos réponses à : Teresa Renehan, Information Liaison Officer, Community Involvement Feedback, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlande. Toutes les personnes qui nous répondent seront tenues informées des futurs produits de la Fondation dans ce domaine.



Sources bibliographiques

La structure de base du secteur communautaire a été définie par le programme d'étude sur l'action des citoyens, mené de 1987 à 1992 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Le rapport final consolidé a été intitulé *Out of the Shadows* (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1992). Des rapports nationaux ont été publiés concernant l'Espagne, le Portugal, la Grèce, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni. Un document consacré aux implications stratégiques de ce programme a ensuite été publié sous le titre *Local Community Action and Social Policy* (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1993), de même qu'un condensé des implications au niveau de la pratique publié sous le titre *Discovering Community Action* (London Community Development Action, 1993). La Fondation a publié un nouveau document de réflexion en 1997 : *Citizen Action and Community Involvement : Getting to the Roots*, qui mesure la place acquise en cinq ans par la question de la participation communautaire au sein de la politique européenne.

Une étude portant sur la valeur socio-économique de la participation de la collectivité dans douze pays a été publiée par la Commission européenne (DG XVI) en 1997 : *Community Involvement in Urban Regeneration : Added Value and Changing Values*, Regional Studies No.27, ISBN 92-827-9787-2.

Un vaste débat sur l'élargissement du concept d'économie – étendu notamment à la participation de la collectivité et à des formes alternatives de travail – est présenté dans *Réconcilier l'économique et le social : l'économie plurielle*, OCDE, Paris (1996).

Le nouveau Règlement relatif aux Fonds structurels européens 2000-2007 a été publié le 18 mars 1998, de même qu'un mémorandum explicatif, et peut être consulté sur Internet: http://europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_en.html.

Une analyse du potentiel offert par les nouveaux Fonds structurels en termes de participation de la collectivité a été réalisée par Gabriel Chanan sous le titre *The New Structural Funds – What Development Model for Europe ?* et peut être obtenue auprès de la *Community Development Foundation (Research Department)*, 60 Highbury Grove, Londres N5 2AG (R-U).

La nouvelle politique européenne de l'emploi est décrite dans un petit document publié par la Commission européenne (DG V) sous le titre *Les lignes directrices pour l'emploi en 1998*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes (1998), ISBN 92-828-2585-X.

L'avancement du débat sur les Fonds structurels et autres politiques européennes est suivi, dans la perspective de leur incidence sur la pauvreté et les collectivités locales défavorisées, par les *Nouvelles du Réseau*, bulletin de l'EAPN (Réseau européen des associations de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), rue Belliard 205 (Bte 13), 1040 Bruxelles (Belgique).

Une analyse de l'impact des Fonds structurels sur le secteur volontaire et communautaire est présentée par Brian Harvey dans *A Community Perspective on the Structural Funds and their Future*, Community Workers Cooperative (Irlande) et EAPN – Brian Harvey Social Research, 2 Rathdown Crescent, Terenure, Dublin 6W, 1998.

Un catalogue des publications consacrées au développement communautaire peut être obtenu auprès de la *Community Development Foundation*, 60 Highbury Grove, Londres N5 2AG (R-U) ou sur son site Web.

Des informations concernant les organisations nationales de développement communautaire peuvent être obtenue auprès du *Combined European Bureau for Social Development*, c/o Margot Gorman, Les Jardins de Mormal, 2 avenue de Mormal (apt 5 – bâtiment K), 59800 Lille (France).

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

La participation de la collectivité locale : Guide de bonne pratique

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

1999 – 62 pp. – 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-6492-8



La participation de la collectivité locale

Guide de bonne pratique

Notre guide s'articule autour d'une question extrêmement pragmatique : comment renforcer et améliorer la participation de la collectivité aux programmes locaux de développement ou de revitalisation, dans les localités défavorisées en particulier ? Basé sur l'expérience acquise dans l'ensemble de l'Union européenne au cours des dix dernières années, il vise à informer les décideurs à tous les niveaux, les responsables de la planification, les praticiens et les membres des partenariats locaux, de même que les associations locales de résidents.

Il montre qu'une représentation efficace de ces résidents au sein d'un partenariat ou d'une initiative de développement s'appuie sur la participation massive, mais discrète, d'un grand nombre d'entre eux au sein de groupes indépendants opérant à petite échelle. Cet élément communautaire « local » du mouvement d'action des citoyens comprend à la fois des réseaux informels et des associations indépendantes de résidents locaux. Le degré d'implication de la communauté se mesure premièrement en termes de participation des résidents à leurs propres associations et réseaux et, deuxièmement, en termes de participation de ces mêmes résidents à des programmes de développement, via des réseaux le plus souvent.

Des agents spécialisés et des ressources spécifiques sont généralement requis pour relever le niveau et améliorer l'efficacité de cette participation communautaire, et le présent guide propose dans cette perspective une approche systématique ainsi qu'une méthodologie pour la fixation de plans et d'objectifs.

Étant donné que la plupart des programmes de développement local poursuivent des objectifs essentiellement économiques, notre guide analyse le lien entre la participation de la collectivité et le développement de l'économie locale avant d'aborder les procédures d'évaluation des progrès accomplis et les bonnes pratiques.

Il contient enfin une série d'indicateurs clés applicables aux politiques de financement comme aux programmes locaux.



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-6492-8



9 789282 864920