Organiser le partenariat local

“Innovation en milieu rural”

Cahier n° 2

Observatoire européen LEADER

La conception et la rédaction de ce document ont été assurées par **René Caspar** (ESAP, France), **Gilda Farrell** (Observatoire Européen LEADER) et **Samuel Thirion** (INDE, Portugal). La réalisation du séminaire et des études de cas a été coordonnée par **Samuel Thirion** en collaboration avec **Catherine de Borchgrave, Maylis Campbell** (Observatoire européen LEADER), **André Faggion** (Telide, France), **Yves Gorgeu** (Mairie-conseils, France), **Michel Keane** (University College Galway, Irlande), **Robert Lukesch** (ÖAR, Autriche), **Malcolm Moseley** (Cheltenham & Gloucester College of Higher Education, Royaume-Uni) et **Carlo Ricci** (Agriteknica, Italie). **Yves Champetier** et **Jean-Luc Janot** (Observatoire européen LEADER) ont contribué à la finalisation de ce dossier. Responsable de la production: **Christine Charlier** (Observatoire européen LEADER).

© 1997 Observatoire européen LEADER / AEIDL

Préambule

Ce dossier technique est le résultat de trois activités successives organisées par l'Observatoire européen LEADER en 1996:

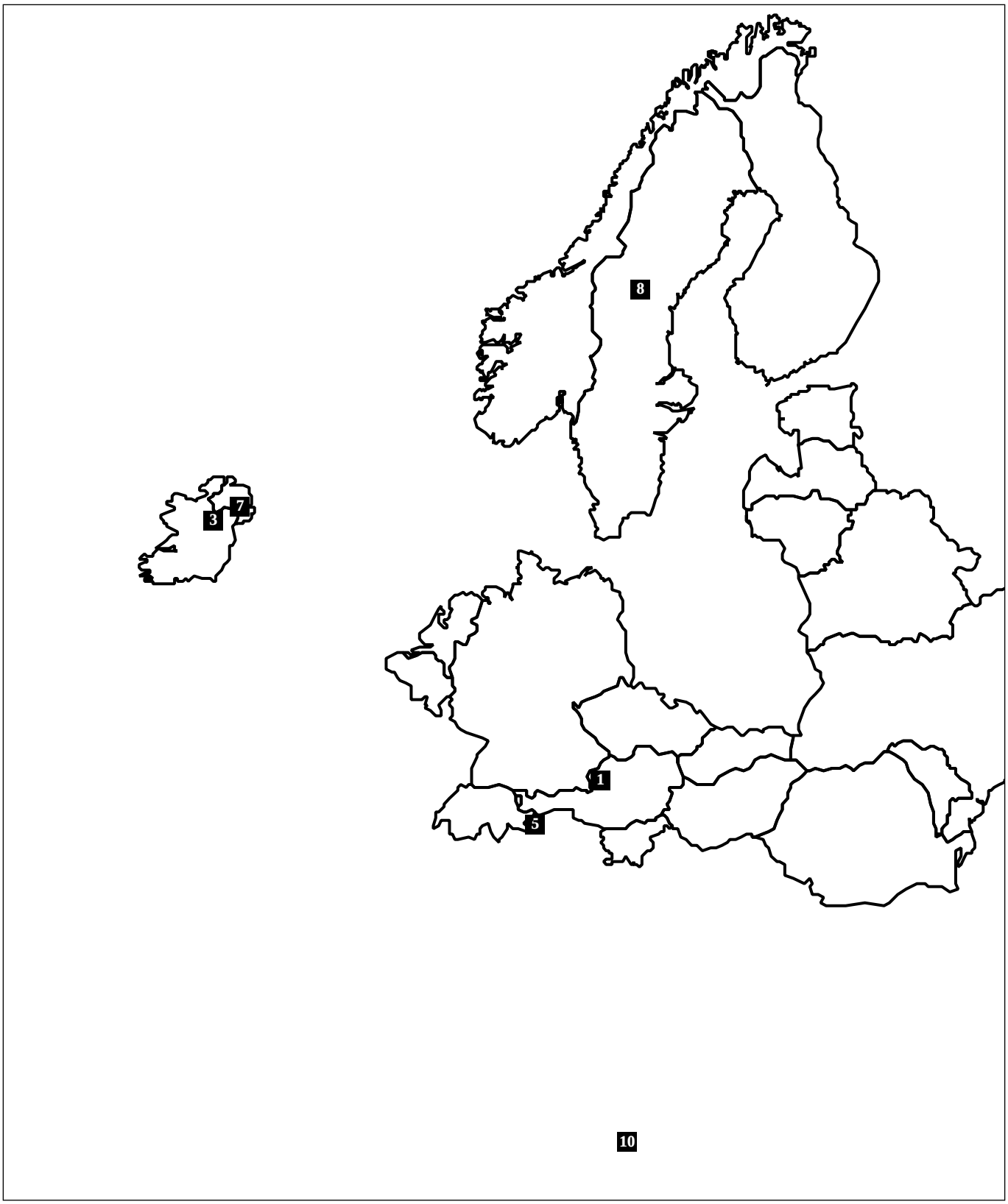
1. **La réalisation d'études de cas portant sur 7 territoires européens** où des pratiques de **partenariat local** sont en cours, soit dans le cadre du programme LEADER, soit dans le cadre d'une autre initiative locale. Les territoires en question sont:
   - en Autriche, l'**Eisenwurzen** (Haute-Autriche), où des cadres, préoccupés par l'avenir de leur territoire, ont créé une association ayant pour rôle de susciter des partenariats locaux et des mécanismes d'appropriation du concept ainsi que des pratiques de développement durable;
   - en France, le **Pays de Collombey-les-Belles** (Lorraine), où une mobilisation de la population et des élus locaux, menée depuis 20 ans, a conduit à la constitution d'un partenariat public-privé visant la réalisation d'une série de projets d'infrastructure et de services. Le principal objectif est d'entretenir l'intérêt de la population pour son territoire afin de contrebalancer l'effet d'attraction des villes voisines;
   - en Irlande, le territoire de **Cavan-Monaghan,** où les coopératives agricoles locales ont organisé avec des entités publiques un partenariat qui, dans le cadre de LEADER, vise la diversification économique et la structuration d'autres groupes locaux, notamment les associations locales;
   - en Italie du sud, le territoire de **Gargano** (Pouilles), où dans le cadre de LEADER, un groupe d'entreprises de services a organisé un partenariat local dans un contexte institutionnel difficile, caractérisé par une certaine méfiance de la population envers les structures publiques et toute forme d'organisation associative;
   - en Italie du nord, le **Vinschgau/Val Venosta** (Trentin/Haut-Adige), où les structures publiques de différents niveaux se sont associées pour mettre en œuvre le programme LEADER, tout en préservant leurs fonctions spécifiques;
   - au Portugal, la **Margem esquerda do Guadiana** (Alentejo), où un groupe de personnes a engagé un processus d'organisation des acteurs locaux dans un contexte d'absence d'organisations privées exprimant les intérêts sociaux. Le processus a débouché sur la constitution d'une structure partenariale, l'association "Rota do Guadiana", qui s'est vue par la suite attribuer la gestion d'un programme LEADER;
   - au Royaume-Uni, le territoire de **Fermanagh** (Irlande du Nord), où les différents groupes d'intérêt locaux se trouvent tous représentés au sein d'un partenariat de gestion du programme LEADER, avec notamment comme objectif de contribuer au retour à la paix dans cette zone frontalière affectée par des conflits politico-religieux.

Afin de compléter au mieux la gamme des expériences de partenariat en Europe, deux autres analyses sont venues s'ajouter à cette liste:

   - la Suède, où s'est instauré sur **l'ensemble du territoire national** un processus d'animation pour la création de partenariats locaux au niveau des villages;
   - en France, le **Pays Basque** (Aquitaine), qui a vu l'élaboration d'un partenariat élargi au niveau régional pour structurer une stratégie de développement dans le long terme.

2. **L'organisation d'un séminaire intitulé "Partenaires locaux pour innover",** qui s'est déroulé dans la zone Vinschgau/Val Venosta (Italie), du 23 au 27 octobre 1996, avec des participants de 9 pays européens, la plupart engagés dans la gestion de programmes LEADER.
3. **Un travail d'analyse des discussions et des conclusions de ce séminaire.**

L'ensemble de ces activités s'insère dans le cadre de travail plus général de l'Observatoire européen LEADER, dont l'un des objectifs est **l'appui au transfert de l'innovation dans les zones rurales.**


8
3
7
1
5
10

Sommaire

Introduction 7

Chapitre 1 9

De la gestion de programme à l'animation du développement local **11**

1.1 - Trois points de départ, trois logiques 11
1.2 - Partenariats de gestion, partenariats d'animation 13
1.3 - Une même tendance vers l'ouverture 13
1.4 - Les résultats de l'ouverture 16

Chapitre 2 19

Principes, règles et fondements d'un partenariat réussi **21**

2.1 - Trouver la réponse adéquate en fonction de son contexte 21
2.1.1 - La diversité des contextes de départ 21
2.1.2 - 9 exemples de la diversité des modèles du partenariat local 22
2.1.3 - Un problème déterminant comme point d'ancrage 27
2.1.4 - Trouver une stratégie de contournement 28
2.2 - Construire son partenariat 28
2.2.1 - Le financement comme élément déclencheur 28
2.2.2 - Quelques principes et règles de fonctionnement pour progresser 28

Chapitre 3 31

Optimiser les résultats **33**

3.1 - Eléments d'appréciation des résultats 33
3.1.1 - La qualité de la demande partenariale 33
3.1.2 - Transformation des pratiques et ouverture à l'innovation 34
3.2 - Encadrer, appuyer, dynamiser le partenariat 34
3.2.1 - Les besoins mis à jour 34
3.2.2 - Les moyens d'y répondre et les insuffisances 35

Chapitre 4 37

La maturité de la démarche partenariale **39**

4.1 - Pérennité du partenariat et "point de non retour" 39
4.1.1 - Les conditions de la pérennité 39
4.1.2 - Le point de non retour 40
4.2 - Une mise en ordre progressive et indispensable 41
4.2.1 - Développement et participation locale 41
4.2.2 - Articuler des fonctions et des niveaux 42

Conclusion 44

Introduction

Etre partenaire, c'est: *prendre part (association),*
faire partie de (choix),
prendre parti (engagement),
faire part de (communication).

La démarche de partenariat, qui impose à un individu ou à une organisation de s'impliquer et de prendre des risques, marque une différence qualitative avec l'attitude du simple acteur qui, par définition "tient un rôle", "joue un personnage": élu, représentant professionnel, entrepreneur, etc.

Le partenariat local correspond à la constitution d'un réseau de relations et de solidarités au niveau d'un territoire visant à mieux en valoriser les potentialités et à enrichir les actions sectorielles d'une réflexion "transversale", intersectorielle.

Au-delà des actions économiques montées en commun, le partenariat local représente une volonté de construction ou de reconstruction d'un lien social, voire une recherche d'identité.

La constitution d'un partenariat local peut prendre des **formes très diverses**, selon:

- la nature et le nombre des partenaires;
- le contexte de la naissance du partenariat, les personnes physiques ou morales qui en sont à l'origine;
- les objectifs qu'on lui assigne;
- la "culture" socio-économique du territoire concerné (système juridico-administratif, réglementations en vigueur, rôle des pouvoirs publics, pratiques institutionnelles, exercice de la citoyenneté, etc.).

Ce dossier s'intéresse à la constitution et à la mise en œuvre du partenariat et donc aux éléments de méthode qui rendent possible – et durable – cette démarche.

Le partenariat est en effet devenu un élément clé des processus d'innovation en milieu rural.

A la base même de la conception de LEADER, il est l'expression d'une nouvelle façon d'envisager le développement, à travers une approche multisectorielle, fruit de négociations et de concertations entre les différents acteurs concernés.

De plus en plus, **le passage d'acteur à partenaire** est indispensable pour susciter une dynamique d'innovation dans les territoires ruraux face aux changements externes. Cependant, **le partenariat est une construction qui ne peut se réaliser que dans la durée**.

Dans le cas de LEADER, "partenariat" n'est pas synonyme de participation de tous les acteurs d'un territoire mais plutôt l'expression d'un groupe d'acteurs qui, de par leur légitimité ou leur connaissance du territoire, se trouvent en position d'organiser et d'assumer la responsabilité d'un engagement collectif. Un partenariat LEADER n'est quelquefois au départ que l'"embryon" d'une structuration d'acteurs locaux autour de la gestion d'un programme qui, progressivement, évolue en intégrant d'autres acteurs ou en provoquant d'autres formes de partenariat au niveau du territoire.

En plus des pratiques de dialogue et de concertation, le partenariat permet une meilleure compréhension du territoire et de ses forces vives.

"Partenariat" n'est pas non plus synonyme d'absence de hiérarchies: on distingue, dans presque tous les partenariats LEADER, des modalités de hiérarchisation et un partage des fonctions, au départ pas toujours clairement précisé, mais qui a tendance par la suite à s'affiner au fur et à mesure du déroulement du projet local de développement.

Enfin, le partenariat LEADER ne concerne pas non plus en général tous les aspects du développement local: selon son niveau de représentativité, le partenariat local pourra ou non jouer un rôle de "catalyseur", exercer ou non une influence forte au niveau local, dépassant le seul cadre de LEADER.

Au delà de son caractère obligatoire pour accéder aux financements du programme LEADER, la constitution d'un partenariat devient de plus en plus la condition nécessaire et quasi incontournable pour induire des

processus de changement et de développement au niveau local qui ne sont pas à la portée d'un seul acteur, même institutionnel. **En ce sens, le partenariat est à la fois une innovation et un levier d'innovation.**

Si dans certains territoires la pratique du partenariat a été introduite par LEADER, constituant en soi une innovation, ailleurs elle existait bien avant la mise en œuvre de l'Initiative. Le partenariat créé était alors avant tout un moyen d'animation et d'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs à des démarches d'analyse des besoins locaux et de mise en œuvre de projets pour y répondre. A ce cas de figure correspond, par exemple, le partenariat développé à **Collombey-les-Belles** (France).

Pour susciter des pratiques de partenariat, des méthodes ont été conçues, en dehors de LEADER, dans des pays comme la **Suède** et l'**Autriche**. Il s'est agi dans le premier cas d'une campagne d'animation nationale ("Toute la Suède doit vivre") financée par le gouvernement, ayant l'objectif d'introduire et/ou de revitaliser des pratiques collectives et de mobiliser les compétences locales pour la mise en œuvre d'un certain nombre de services, dont certains relevaient auparavant de la compétence des administrations publiques locales. **Dans certaines zones d'Autriche**, le levier utilisé pour susciter des partenariats a été la diffusion d'une certaine conception du développement, le "développement durable". Le partenariat s'articule alors autour du partage d'une idée qu'intègrent progressivement les politiques et les pratiques de développement à tous les niveaux.

Dans les territoires où des pratiques de partenariat existaient déjà, l'arrivée de l'Initiative LEADER a permis de consolider la fonction de "gestion de programme" en plus des fonctions d'animation ou de structuration sociale qui étaient l'objectif premier du partenariat. C'est par exemple le cas de **Rota do Guadiana** au Portugal.

Il reste que dans beaucoup de territoires LEADER, le partenariat qui a eu d'abord une fonction de gestion concertée, s'est élargi et a évolué vers un rôle plus global d'animation et de prise en charge d'aspects de plus en plus diversifiés de la politique de développement local.

Si l'expression "partenaire" intègre la notion de "faire partie de", la pratique du partenariat devient un point d'ancrage du développement dans les territoires ruraux: "faire partie de", activement et solidairement, débouche sur la reconnaissance d'une identité commune et sur la formulation d'une stratégie partagée qui prend d'abord en compte l'homme et son environnement.

Chapitre 1

De la gestion de programme à l'animation du développement local

De la gestion de programme à l'animation du développement local

1.1 Trois points de départ, trois logiques

Derrière la diversité des partenariats locaux existant en Europe, on peut retrouver une certaine similitude entre trois démarches correspondant à **trois types de partenaires de départ:**

- **partenariats locaux créés à l'initiative de personnes**, individuellement, bien souvent des "leaders locaux" de la société civile, qui souhaitent intervenir activement sur la réalité locale économique mais aussi sociale et culturelle. Cette participation, le plus souvent militante, généralement ancrée dans une identité très forte, tisse peu à peu les bases d'une citoyenneté rénovée;
- **partenariats locaux créés à l'initiative d'entreprises ou plus généralement d'organismes professionnels** (coopératives, associations de producteurs, etc.), qui revendiquent une place privilégiée dans les décisions économiques;
- **partenariats locaux créés à l'initiative des pouvoirs publics**, locaux ou non, qui, en charge de l'intérêt commun, suppléent dans les zones difficiles à une initiative privée rare ou défaillante.

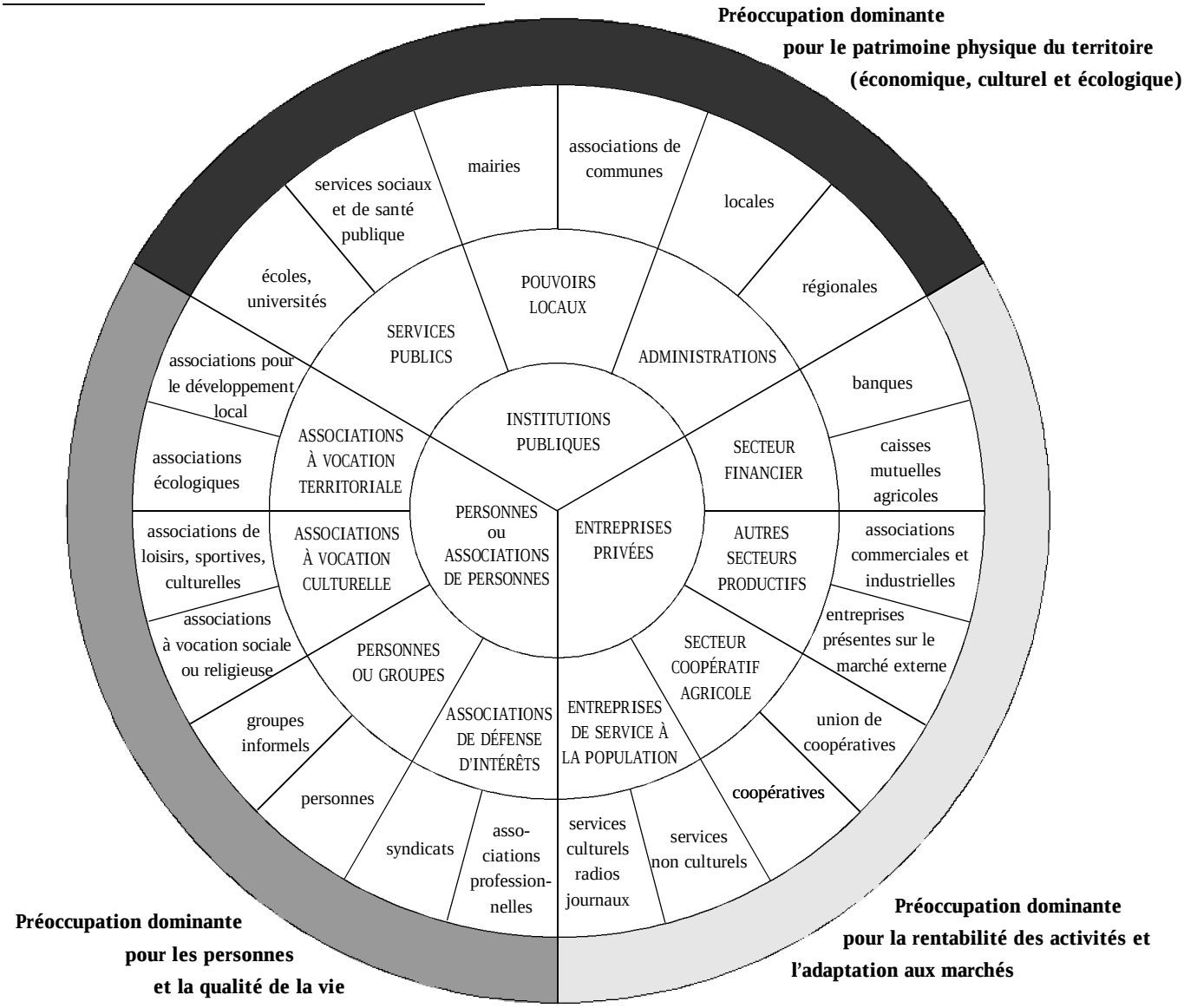
Ces trois démarches correspondent en général à **trois types d'objectifs initiaux**:

- dans le premier cas, ils sont plutôt orientés vers des **questions de société** (lien social, promotion de la culture, rénovation de l'identité, etc.);
- dans le deuxième cas, ils sont plutôt focalisés sur **l'action économique** et la naissance, la promotion, la conduite de dynamiques de projet dans ce domaine;
- dans le troisième cas, ils sont plutôt tournés dans un premier temps vers une **logique d'équipement** (mise en pace d'infrastructures, d'équipements collectifs, etc.) et ensuite vers la **prise en compte de la globalité du territoire concerné**.

La **nature du processus** est alors différente dans les trois cas:

- lorsqu'initié par des individus, le partenariat s'élabore bien souvent comme un **exercice militant à plusieurs,** ce qui peut lui donner une perspective de pérennité liée à une citoyenneté active;
- initié par des acteurs privés, sa base en est généralement l'**intérêt sectoriel** qui oblige à dépasser les intérêts individuels et créer des regroupements progressifs sur des bases plus larges;
- quand il provient de l'initiative publique, le partenariat naît généralement d'une **volonté suppléante de réagir à une situation économique et sociable défavorable**.

LES PARTENAIRES POTENTIELS DU PARTENARIAT LOCAL



L'EXEMPLE DU PORTUGAL

Dans la composition des partenariats locaux responsables d'un programme LEADER II au Portugal (45 programmes dans le pays en 1996), on trouve les partenaires suivants:

- des pouvoirs locaux (78% des partenariats), représentant les communes (76%), les "freguesias" (11%) et les associations de communes (27%); [*]
- d'autres institutions publiques (71% des partenariats): établissements scolaires et universités (39%), entités régionales (36%) et "maisons du peuple" (9%);
- des entreprises privées (78% des partenariats): coopératives agricoles (56%); caisses mutuelles de crédit agricole (42%); journaux (4%); autres entreprises (38%) et associations industrielles ou commerciales (36%);
- des associations de personnes (76% des partenariats): associations d'agriculteurs (56%), autres associations professionnelles (20%); associations culturelles (53%); associations religieuses (20%); associations pour le développement local (27%);
- des habitants participant à titre personnel (42% des partenariats).

[*] Le Portugal est découpé en 333 communes, chacune regroupant plusieurs "freguesias" (villages).

1.2 Partenariats de gestion, partenariats d'animation

Qu'il s'agisse d'une initiative d'individus, d'une initiative d'entreprises privées ou d'une initiative publique, on peut identifier **deux types de logique partenariale qui sont en continuité** (évolution) bien plus qu'en opposition:

- d'une part, un **partenariat de gestion,** dont l'objet est étroitement lié à l'attribution, à la répartition et à la consommation d'une enveloppe financière. Ce partenariat naît généralement d'une opportunité conjoncturelle (programme, financement exceptionnel, etc.). Il est limité dans le temps et dans son objet. Il suit une logique de projet (trouver et associer des fournisseurs de moyens et de savoir-faire autour du montage concret d'une opération). Il s'agit alors d'une logique purement technico-économique;
- d'autre part, un **partenariat d'animation du développement ou d'identité** au service d'une démarche de développement local, lié à un territoire, à sa survie et à sa promotion. Ce partenariat vise la construction d'un projet de société. Il s'appuie sur une démarche pédagogique et mobilisatrice qui prend du temps. Sa finalité est alors une prise de conscience citoyenne, une modification des comportements et un engagement responsable du plus grand nombre d'individus possible.

Le partenariat d'animation du développement est d'une extrême diversité et évolue dans la durée. Il est sans cesse influencé par le partenariat de gestion, qui répond parfois mieux à certaines nécessités telles que:

- l'efficacité à court terme et le besoin de financement des projets,
- les pressions administratives et politiques,
- les critères quantitatifs des processus d'évaluation.

1.3 Une même tendance vers l'ouverture

Dans tous les cas, on observe, surtout dans le long terme, la même tendance à l'ouverture du partenariat vers d'autres types de partenaires. En d'autres termes, la tendance générale est à l'élargissement du partenariat vers un partenariat regroupant à la fois des acteurs privés et publics. Plusieurs raisons motivent cette volonté d'ouverture:

- la recherche d'une légitimité (surtout s'il s'agit d'une initiative de personnes ou d'institutions privées);
- la recherche de consensus pour éviter les oppositions au sein du territoire;
- la recherche d'une extension du champ des compétences et des sensibilités. La diversité peut être en effet gage de réussite car c'est d'elle que proviennent créativité, innovation, foisonnement des idées et des solutions.

Dans les faits, l'ouverture du partenariat n'est pas le fruit du hasard: selon l'origine des initiateurs mais aussi en fonction d'autres données, les groupes se construisent un partenariat spécifique et adapté. Parfois, c'est sous la contrainte qu'il y a ouverture à des partenaires d'origines différentes, et évolution, voire modification des objectifs et du contenu de l'action. A terme, on peut déboucher **sur une "géométrie variable" du partenariat,** en fonction de cinq types de préoccupations:

- ***l'utilité,*** *pour atteindre les objectifs qu'on s'est fixé;*
- ***l'intérêt*** *pour les résultats attendus;*
- ***l'efficacité*** *nécessaire à la bonne fin des actions envisagées;*
- ***la motivation*** *qu'exige la prise en charge des projets.*
- ***l'adaptation*** *aux évolutions qu'impose la pérennité de la démarche;*

Caractéristiques du partenariat	GESTION	ANIMATION
Les BUTS et les OBJECTIFS	Obtenir, répartir, consommer une enveloppe financière	Identifier, mobiliser les acteurs locaux
La DYNAMIQUE et les LOGIQUES	Présenter un dossier éligible à une procédure	Elargir la base du développement
Les RÉSULTATS et les PRODUITS ATTENDUS	Réaliser un programme	Innover et dynamiser
La COMPOSITION et l'OUVERTURE	Partenariat fermé entre quelques-uns	Ouverture raisonnée autour d'idées et de thèmes

Sur la longue durée, **le partenariat réussi apparaît alors comme l'aspect dynamique de la démarche de développement**, la capacité à mobiliser les ressources humaines locales, même si les formes qu'il prend sont imprégnés de son origine spécifique et des traditions nationales.

A l'évidence, il apparaît ainsi qu'en dépit de ces éléments circonstanciels (qualité de l'initiateur, histoire locale, etc.), le partenariat doit progressivement intégrer au cours de sa construction les besoins de la démarche de développement qu'il sous-tend; il doit donc évoluer et s'adapter aux différentes étapes de celle-ci pour assurer sa pérennité.

Le tableau ci-contre résume pour chaque étape de la démarche de développement les caractéristiques qu'on rencontre en pratique au niveau du partenariat.

Nécessairement schématique, ce tableau doit être adapté avec souplesse aux différents cas pratiques dont il est une synthèse. Il permet cependant de comprendre qu'en dépit d'une entrée spécifique à chaque type d'initiateurs (un nombre limité d'individus initie la démarche, les collectivités publiques s'intègrent à partir de la phase 3 et les porteurs de projet individuels ou collectifs à partir de 4. Progressivement, donc le partenariat s'élargit sous la pression des besoins issus de la démarche de développement et afin de répondre aux cinq préoccupations énoncées précédemment (utilité, intérêt, efficacité, motivation, adaptation).

CARACTÈRE DU PARTENARIAT

	ETAPES DU DÉVELOPPEMENT				
	1 Initialiser détecter mobiliser	**2 Réfléchir se situer proposer**	**3 Valider programmer financer**	**4 Monter réaliser suivre**	**5 Evaluer approprier relancer**
Partenaires essentiels	Un nombre limité de personnes ou d'organismes impliqués	Représentants institutionnels et professionnels, personnes-ressources de la société civile	Financeurs et investisseurs, banques et gestionnaires, diverses administrations	Porteurs de projet individuels ou collectifs	Parties prenantes directes et indirectes d'un territoire et de filières de production
Forme d'organisation	Organisation informelle reposant sur le volontariat	Groupes de travail reposant sur des objectifs ou des thèmes	Concertation institutionnelle reposant sur l'accord	Engagement personnel reposant sur une obligation de résultat et le contrat	Groupe stratégique reposant sur l'identité et la recherche du bien commun
Ressorts du dynamisme	Militantisme utilité	Coopération intérêt	Compétence efficacité	Responsabilité motivation	Intégration citoyenneté
Freins et limites liées à la composition	Initiative spontanée, parfois mal vécue par les institutions et/ou la population. Fragilité due au nombre limité de personnes impliquées	Pressions corporatistes et accaparement par les institutions ou secteurs d'activité spécifiques	Réduction aux logiques institutionnelles et aux contraintes financières	Etouffement dans une dynamique de projet qui s'essouffle	Dilution de l'action et manque de lisibilité de l'intérêt des actions globales

Les phases 2 et 5 du développement, essentielles pour la maturité de la démarche et sa pérennité, ne sont pas, ou rarement, des entrées car il s'agit de phases non directement productrices, dont l'intérêt et la néces - sité n'apparaissent qu'au fil du temps et en évitant que la pression du "faire" ne se transforme en oppression sur le "pourquoi faire": la prise en compte du temps (long terme) et du territoire (identité, culture), la néces - sité d'une stratégie (anticipation), l'intérêt d'évaluer et de remobiliser (appropriation) sont autant de décou - vertes non immédiatement évidentes qui forment l'intérêt à terme du partenariat et en assurent la pérennité.

1.4 Les résultats de l'ouverture

La diversité engendrée par l'ouverture du partenariat permet d'associer des compétences différentes, des accès à des moyens et à des acteurs de secteurs différents. Elle permet d'obtenir une capacité de conception et d'intervention nouvelle sur le territoire que chacun des acteurs, pris séparément, ne possède pas.

Si la complémentarité de compétences différentes, qui présente un intérêt évident, est systématiquement recherchée, chaque partenariat développe cependant sa propre vision de la diversité de compétences.

L'association de manières de voir et de raisonner différentes est généralement moins exprimée mais a un rôle déterminant dans la capacité de conception et d'innovation du partenariat local.

La diversité des partenaires permet aussi la jonction entre des secteurs d'activité et des moyens différents, notamment entre les ressources financières, physiques et humaines. **Cette jonction est un facteur d'innovation dans les territoires ruraux.**

TABLEAU SYNTHETIQUE: LE PARTENARIAT LOCAL, MOTEUR D'INNO

Chapitre 2

Principes, règles et fondements

Principes, règles et fondements d'un partenariat réussi

2.1 Trouver la réponse adéquate en fonction de son contexte

2.1.1 La diversité des contextes de départ

Les motivations des partenaires et la composition du partenariat seront différentes suivant que l'initialisation de ce dernier revient à des individus, à des entreprises ou à des collectivités publiques.

Mais le poids des nécessités est tel qu'**on finit toujours par obtenir le partenariat dont on a besoin à une étape donnée** du développement. On parle à cet égard de partenariat à "géométrie variable", qui s'exprime à la fois par une grande variété de cas correspondant à la diversité des questions à résoudre et par une grande similitude de solutions dès lors que l'on est confronté aux mêmes problèmes.

En marge de cette logique interne, la diversité des contextes de départ se traduit par une diversité des modèles de partenariat local qui détermine les choix opérés.

Comme on l'a déjà indiqué, les territoires ruraux de l'Union européenne connaissent une grande diversité de contexte et font donc face à des problèmes de développement très divers:

- certains territoires ruraux sont confrontés à des conflits graves et à des problèmes de réconciliation entre groupes de population (cas de l'**Irlande du Nord**);
- d'autres connaissent un déficit d'initiatives locales (zones de montagne ayant souffert de l'exode rural, ou encore certaines sociétés rurales fortement segmentées et, pour certaines, sorties depuis moins d'une génération de régimes autoritaires) (cas de l'**Alentejo**);
- d'autres, au contraire, bénéficient déjà d'une forte tradition d'initiatives locales et d'un grand sens du bien commun, leur donnant un haut niveau de développement et de maîtrise de l'espace rural. Mais ces territoires peuvent se trouver aujourd'hui limités dans leur évolution par une culture locale trop individualiste par exemple (cas du **Vinschgau/Val Venosta**);
- certains territoires où existe une longue expérience du développement local sont aujourd'hui confrontés à des problèmes institutionnels (superpositions de fonctions, dysfonctionnements, etc);
- d'autres connaissent une perte de confiance dans les institutions et un certain scepticisme envers les formes associatives, résultat d'expériences négatives du passé, où les dysfonctionnements, dans certains cas la corruption, ont discrédité les pouvoirs, les institutions publiques et les initiatives collectives (cas de **Gargano**);
- d'autres encore sont confrontés à des problèmes démographiques (très faible densité de population), d'où un niveau de services publics insuffisant, appelant à des formes d'organisation alternatives au niveau local (cas de la **Suède**);
- les territoires ruraux périurbains voient leurs ressources humaines travailler dans les villes proches, risquant de devenir ainsi des "zones dortoirs" sans activité propre (cas de **Collombey-les-Belles**);
- au contraire, les zones isolées sont confrontées à l'exode rural et au fatalisme des populations restées sur place;
- enfin, d'autres territoires, moins touchés par ces problèmes et ayant atteint un niveau avancé de développement, recherchent des solutions alternatives pour une meilleure qualité de la vie, tant en termes de relations avec la nature qu'en termes de relations humaines (cas de l'**Eisenwurzen**).

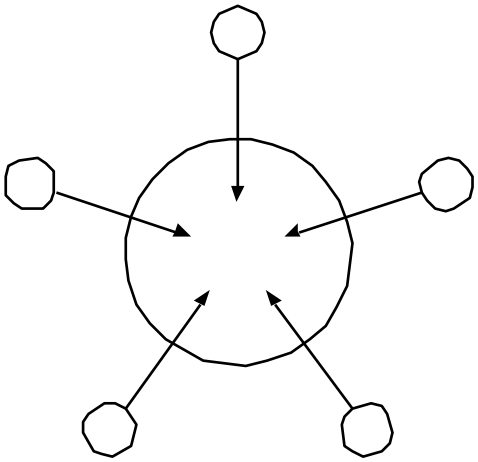
Ces situations très diverses appellent des réponses très différentes mais qui passent toutes par le partenariat local: qu'il s'agisse de créer des liens entre des fractions en conflit, de mobiliser les initiatives ou de trouver des formes d'organisation alternatives implique toujours de rassembler un certain nombre d'acteurs locaux pour résoudre un problème affectant l'ensemble du territoire concerné. Mais les problèmes, et l'intérêt à les surmonter étant divers, les alliances à créer étant multiformes, les cultures locales étant différentes, les solutions et les chemins pour y arriver seront à chaque fois différents, donnant lieu à une grande variété de modèles et de processus de construction du partenariat.

2.1.2 9 exemples de la diversité des modèles du partenariat local

ROYAUME-UNI

FLAG / Fermanagh Local Action Group [Irlande du Nord]

Modèle de réconciliation sociale par la représentation au sein d'une même association de tous les groupes d'intérêt local: agriculteurs, associations de bénévoles pour le développement local, entités publiques concernées par le développement rural, entrepreneurs, etc.



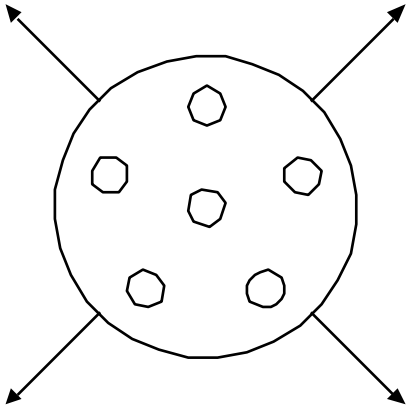
Le modèle respecte également un équilibre en termes de représentation par religion. Il s'agit d'un partenariat de gestion qui vise une distribution équitable des financements LEADER et qui a regroupé, pour la première fois sur le territoire, un grand nombre de partenaires locaux au sein d'une entité privée à responsabilité limitée. Le comité de pilotage est composé de 30 personnes, dont 14 font partie du Conseil d'administration. Au sein du GAL, les partenaires se répartissent en cinq groupes thématiques: "tourisme rural", "agriculture", "PME", "assistance technique/formation", "environnement/conditions de vie".

Population du territoire: *55 300 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat: *14 (dont 6 structures collectives)*
Nature juridique de la structure gestionnaire: *société à responsabilité limitée (Private Company Limited by Guarantee)*

PORTUGAL

Association de Développement intégré Rota do Guadiana [Alentejo]

Modèle de structuration de la société civile et des rapports avec les pouvoirs locaux au sein d'une association regroupant un nombre de plus en plus important de personnes.



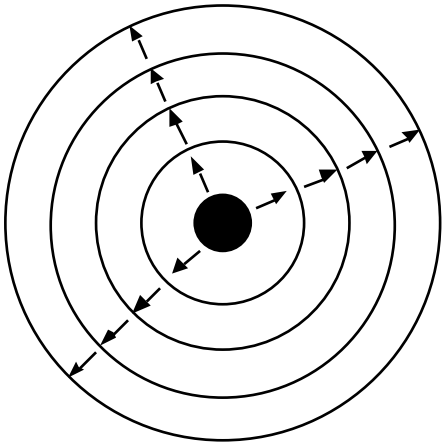
L'association opère dans un contexte de société rurale traditionnelle, peu structurée, où après cinquante ans de régime autoritaire régnait encore, malgré les vingt dernières années de démocratie, un certain vide organisationnel en dehors des pouvoirs publics locaux. Ainsi, les adhérents (75 au total) structurent leur action au sein de 9 groupes thématiques. Des "Noyaux (NUCLEUS) d'action locale" informels ont également été créés au niveau de chaque municipalité ainsi qu'un conseil consultatif pour chaque programme à l'échelle du territoire. L'association a également engendré la création de plusieurs entreprises dans une région où la culture entrepreneuriale est faible.

Population du territoire: *49 000 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat: *75 personnes et 8 structures collectives (dont 5 communes)*
Nature juridique de la structure gestionnaire: *association et groupes informels*

AUTRICHE

Association SPES [Eisenwurzen, Haute-Autriche]

Modèle d'extension des pratiques de partenariat local par cercles concentriques, à partir d'un "noyau" de personnes militantes.



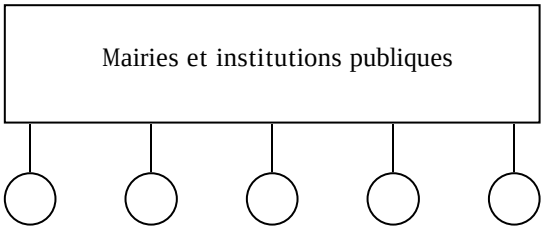
Autour du premier cercle des 4 fondateurs qui assurent la direction et l'animation de l'association, les adhérents (environ 20 personnes) constituent un deuxième cercle partageant et mettant en pratique des valeurs communes de développement personnel et de développement rural durable. L'association s'appuie enfin sur un troisième cercle d'influence, beaucoup plus large, formé par un grand nombre d'acteurs locaux avec lesquels elle travaille pour la réalisation de ces objectifs. L'association SPES ("Espoir" en latin) cherche notamment à privilégier la coopération, la responsabilité et l'équité. Ce qui l'a conduit à jouer un rôle de "catalyseur de partenariats locaux" et à devenir membre d'un groupe LEADER II.

Population du territoire: *56 587 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenari*at: une vingtaine de personnes*
Nature juridique de la structure gestionnaire: *association*

SUÈDE

Niveau national

Modèle de constitution de petits groupes locaux pour suppléer à l'insuffisance des institutions publiques.



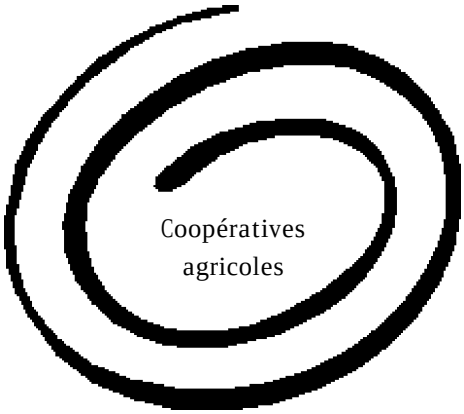
La très faible densité démographique du milieu rural suédois, conjuguée au regroupement de nombreuses communes, a progressivement provoqué une diminution des services publics "de proximité". Pour y pallier, se sont constitués dans les campagnes suédoises des groupes locaux de développement. En 1996, on en comptait 3 500, regroupant 70 000 personnes, bénévoles pour la plupart. Dans les villages, ces groupes jouent un rôle d'interlocuteur, voire de pression, auprès des conseils municipaux, notamment lors de l'attribution de fonds publics ou de l'évaluation de l'impact d'un projet. Les groupes organisent des activités très diverses, privilégiant les animations culturelles et les services à la population. Nombreux sont les groupes qui gèrent directement des projets de développement (ces projets ont représenté 43 millions d'ECU en 1995).

Population du territoire: *environ 2 000 000 de Suédois vivent dans des zones classées "rurales"*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués: *3 500 "groupes locaux" (70 000 personnes)*
Mairies et institutions publiques

IRLANDE

GAL Cavan-Monaghan

Modèle de partenariat local initié par des représentants de l'activité locale dominante (agriculture) pour s'étendre ensuite aux autres secteurs économiques.



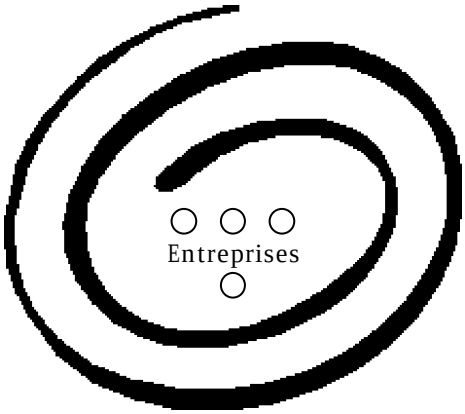
Dans une région très agricole mais qui doit chercher aujourd'hui des alternatives de développement, les coopératives agricoles sont pratiquement les seules structures locales disposant d'une assise institutionnelle et financière suffisante pour s'engager dans un processus de développement local. Elles constituent alors le noyau d'un partenariat local LEADER et ont été conduites par ce biais à s'ouvrir progressivement à d'autres secteurs, notamment en suscitant la création de diverses associations qui par la suite sont devenues membres du GAL.

Population du territoire: *106 000 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat: *16 organismes constitués*
Nature juridique de la structure gestionnaire: *coopérative*

ITALIE

GAL Gargano (Pouilles)

Modèle de partenariat constitué par des entreprises locales dans un contexte de méfiance vis-à-vis des associations et des pouvoirs publics.



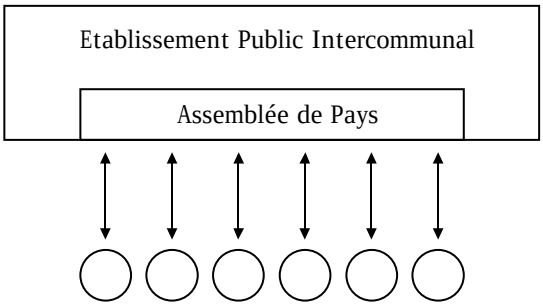
Dans une zone où la confiance dans les institutions publiques et les associations est réduite, plusieurs entreprises privées locales ont pris la tête d'un groupe LEADER et réussi à recréer progressivement un partenariat local entre secteur privé et secteur public à travers la mise en place de plusieurs structures spécifiques, notamment une organisation de promotion économique.

Population du territoire: *17 132 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat: *11 structures collectives (dont 2 communes)*
Nature juridique de la structure gestionnaire: *coopérative*

FRANCE

Collombey-les-Belles [Lorraine]

Modèle de partenariat issu d'une large mobilisation de la population. De nombreux groupes de travail portés par une "assemblée de pays" partagent les décisions avec les élus.



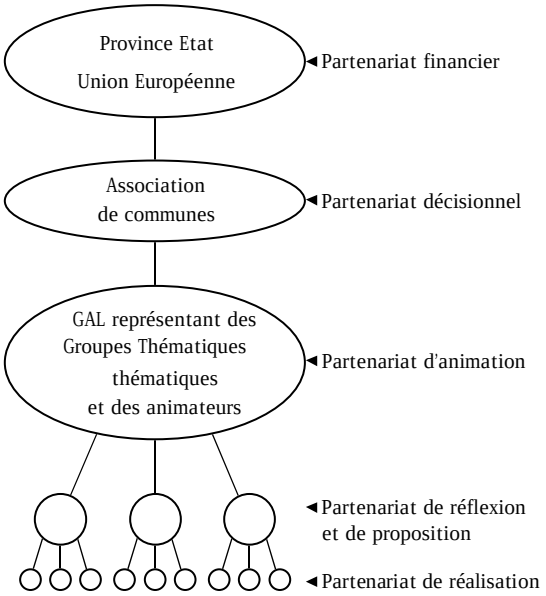
Dans une zone où les forces vives sont aspirées par les centres urbains proches, un groupe de personnes et d'élus est parvenu à recréer une mobilisation pour le développement local à travers la constitution d'un "Etablissement Public de Coopération Intercommunale" s'appuyant sur une trentaine de groupes de travail sectoriels. Les délégués de ces groupes ont la possibilité de participer aux décisions conjointement avec les élus, au sein d'une "Assemblée générale de Pays". Le dispositif semble être efficace puisque un pourcentage élevé de la population est à présent impliqué dans la démarche.

Population du territoire: *6 500 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat:
300 à 500 personnes impliquées à divers titre
Nature juridique de la structure gestionnaire:
EPCI
(Etablissement Public de Coopération Intercommunale)

ITALIE

GAL Vinschgau/Val Venosta [Trentin/Haut-Adige]

Modèle de partenariat multiple, permettant un travail collectif tout en mettant en valeur la légitimité de chacun.



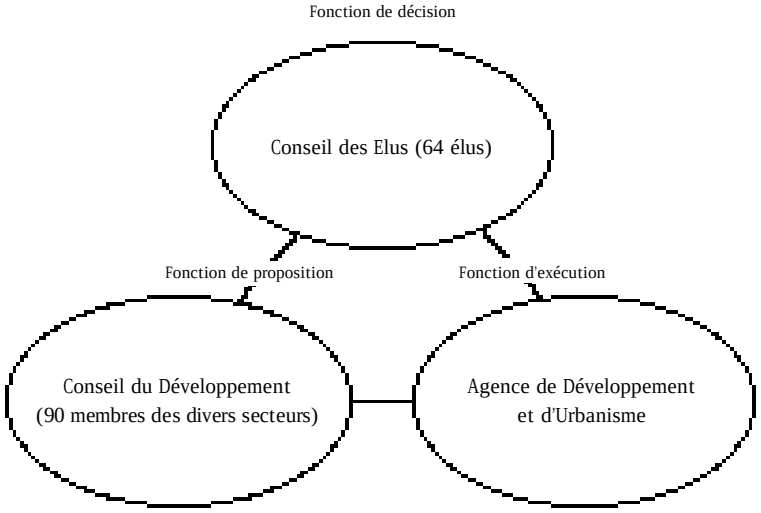
Dans cette région qui bénéficie depuis 50 ans d'un statut autonome et, de ce fait, de ressources financières significatives, les autorités provinciales souhaitaient renouveler leurs interventions en faveur du monde rural, limitées traditionnellement à l'agriculture et aux infrastructures. Elles se sont appuyées sur un regroupement de communes qui a débouché sur la constitution d'un partenariat local original et efficace à plusieurs niveaux: les fonctions de proposition sont assurées par des groupes thématiques regroupant entre autres les porteurs de projet, les fonctions de décision sont placées sous la responsabilité du GAL, les fonctions de financement reviennent à la Province et les fonctions de réalisation de projet appartiennent aux bénéficiaires. Grâce à une méthodologie spécifique s'appuyant sur la mise en valeur de nouveaux marchés et la formation, cette structure permet de lancer un ensemble d'actions basées sur la coopération entre les acteurs, dans un contexte qui ne s'y prêtait pas au départ (individualisme de la population).

Population du territoire: *31 116 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat: *5 groupes thématiques*
Nature juridique de la structure gestionnaire:
association de communes

FRANCE

Pays Basque [Aquitaine]

Modèle de partenariat fondé sur une articulation des différentes fonctions.



La mobilisation des acteurs locaux pour le développement local est déjà très ancienne (plus de 20 ans) dans les divers territoires du Pays Basque, notamment dans la zone LEADER I Pays de Soule. C'est pourquoi le partenariat local qui se met en place au niveau de l'ensemble du Pays Basque français est l'aboutissement d'un très long processus au cours duquel les différents pouvoirs locaux, les détenteurs des moyens financiers, les milieux professionnels et autres acteurs locaux ont appris à se connaître et à découvrir les meilleures formes de coopération et d'association dans l'intérêt de tous. Ainsi s'est mis en place un partenariat local séparant et articulant efficacement les fonctions de proposition (assurées par un "Conseil de développement" regroupant 90 membres de divers secteurs), les fonctions de décision (assurées par un conseil rassemblant les 64 élus-maires, conseillers généraux, etc.- de la zone) et la fonction d'exécution (assurée par une agence de développement et d'urbanisme).

Population du territoire: *240 000 hab.*
Nombre de personnes et/ou organismes impliqués au sein du partenariat:
une centaine (dont 64 communes)
Nature juridique de la structure gestionnaire:
institution publique

Ces 9 modèles, ne sont qu'un échantillon très partiel de la diversité des partenariats locaux dans les territoires ruraux de l'Union européenne. Ils mettent cependant en évidence les premières conclusions suivantes:

- **à chaque territoire et à chaque phase de son évolution correspond un contexte particulier impliquant des contraintes et des besoins spécifiques appelant un certain type de partenariat local;**
- **il existe donc une infinité de modèles de partenariat local, probablement au moins autant qu'il existe de contextes différents;**
- **d'une manière générale il faut distinguer:**
  - > **les contextes qui nécessitent un partenariat s'inscrivant dans une *logique de mobilisation*** (il s'agit par exemple de réconcilier des parties en conflit, de combler certaines défaillances des institutions, de recentrer les énergies locales sur le territoire, etc. Il s'agit en fait de créer de toutes pièces des pratiques de partenariat local);
  - > **les contextes qui nécessitent un partenariat s'inscrivant dans une *logique de structuration*** (les institutions sont fortes, les pratiques du partenariat sont anciennes; se pose avant tout le problème de l'articulation des différentes fonctions et secteurs).

2.1.3 Un problème déterminant comme point d'ancrage

Les problèmes à affronter pour assurer la revitalisation ou intensifier le développement d'un territoire sont multiples et très divers. On retrouve cependant pour chaque territoire un problème central, plus important que les autres, qui constituera le point de départ et l'objet principal d'un partenariat local.

Ce problème central correspond à un élément qui freine, limite, dans certains cas même bloque tous les processus de développement. C'est un problème qui touche la société locale dans son essence, un **"verrou du développement"**, dont la résolution nécessaire va provoquer l'émergence d'un partenariat local.

Parmi ces "verrous du développement", on peut distinguer:

- ceux liés à **des questions géographiques ou physiques** (densité de population très faible; périurbanité ou au contraire éloignement des grands centres, dégradation de l'environnement, etc.);
- ceux liés à **l'existence de groupes de pression fortement constitués**, représentant des intérêts économiques ou institutionnels qui imposent un rapport de force rendant difficile l'expression de l'intérêt collectif;
- ceux liés à une **expérience négative** qui a fortement marqué la mémoire collective et s'est traduite par une fracture sociale, soit entre groupes sociaux ou politico-culturels soit entre la population et les institutions;
- ceux liés au contraire à un **"vide social" ou à un "vide d'initiatives"** parce que l'on est sorti récemment d'une dictature ou d'une société fortement hiérarchisée qui a empêché la construction de liens sociaux, ou encore parce que le territoire a connu un tel exode rural que la population restée sur place n'est plus constituée que de personnes âgées;
- ceux liés à des **questions d'ordre culturel** qui peuvent être de natures très diverses: fort individualisme provoquant un désintérêt pour le partenariat local, par exemple; au contraire, volonté collective de mettre en valeur une identité culturelle forte.

Selon le cas, chaque territoire peut être confronté à un ou plusieurs de ces problèmes mais la plupart du temps il en existe toujours un plus déterminant, qui va constituer le **point d'ancrage du partenariat local**: on s'attaque en quelque sorte au problème qui apparaît relativement le plus grave.

Lorsqu'il n'y a pas de problème ressenti comme grave pour le territoire, la mobilisation des acteurs et de la population portera plutôt sur la recherche d'une meilleure qualité de la vie et des relations humaines. Dans beaucoup de cas de ce type, on risque cependant de n'être en présence que de partenariats d'opportunité gérant une enveloppe financière.

D'une façon très générale, la classification des régions européennes aux fins de la cohésion reflète la diversité des problématiques de développement et permet dans beaucoup de cas de détecter l'objet, voire les types de partenariat à naître:

- dans les régions d'Objectif 1 ("en retard de développement") il s'agit plutôt d'encourager les initiatives et l'épanouissement des potentialités humaines;
- dans les zones d'Objectif 5b ("zones rurales fragiles"), les initiatives sont généralement déjà bien ancrées. Il s'agit le plus souvent de les consolider, de les réorienter ou de les restructurer pour un meilleur développement local;
- dans les zones d'Objectif 6 ("zones nordiques à très faible densité de population"), le problème principal est la dispersion des acteurs et des services.

2.1.4 Trouver une stratégie de contournement

Le partenariat local est une réponse au principal verrou du développement du territoire mais il ne s'agit pas le plus souvent d'une réponse directe, frontale: le partenariat va plutôt chercher à "contourner le problème", à le transformer en levier, en opportunité d'innovation, en catalyseur du développement. Par exemple:

- dans un contexte de périurbanité, on misera sur le potentiel humain qu'à précisément permis le développement du pôle urbain proche. On cherchera à mettre en place un partenariat fortement mobilisateur et motivant pour les acteurs locaux en créant par exemple des structures de partage des pouvoirs de décision **(cas de Collombey-les-Belles)**;
- la méfiance envers les institutions publiques et les démarches associatives sera transformée en opportunité pour créer un partenariat local original, à l'initiative d'entreprises privées, qui assure des fonctions d'animation du développement **(cas de Gargano)**;
- si le territoire souffre d'un déficit d'initiatives, on mettra en valeur précisément cette insuffisance pour créer une large structure d'animation du développement local, regroupant un grand nombre de personnes et d'acteurs locaux **(cas de Rota do Guadiana)**;
- dans le cas d'un territoire qui vit un conflit grave entre groupes politico-religieux, on mettra en place un partenariat très ouvert, dans le souci de faire participer et de réconcilier dans une même structure les diverses représentations de la population et des pouvoirs locaux. C'est alors un puissant facteur de mobilisation et de cohésion sociale **(cas de Fermanagh en Irlande du Nord)**;
- quant à la trop faible densité de population qui ne permet pas aux municipalités d'assurer un bon niveau de services publics à un coût acceptable, elle devient une opportunité pour la constitution de partenariats locaux très actifs **(cas de la Suède)**.

Dans d'autres cas, ce levier que constitue le problème de départ n'est pas facile à trouver. On cherche alors une opportunité ailleurs, dans un problème différent, qu'on évite là encore d'aborder de front. Ainsi dans le **Vinschgau/Val Venosta**, le souhait des pouvoirs provinciaux de renouveler les actions en faveur du monde rural est devenu une opportunité pour créer un espace d'animation autonome permettant de promouvoir tout un ensemble de partenariats entre acteurs locaux, porteurs à terme de nouvelles formes de partage du pouvoir.

2.2 Construire son partenariat

2.2.1 Le financement comme élément déclencheur

L'Initiative communautaire LEADER a joué un rôle essentiel pour renforcer ou faire émerger des instances de travail en commun. Deux cas de figure se présentent selon le degré de préparation des groupes locaux:

- soit il existait déjà avant LEADER un processus de réflexion et de maturation, de sorte que l'Initiative apparaît comme une occasion de concrétiser les idées et les hypothèses élaborées, et de formaliser un partenariat local. Dès le départ, un partenariat d'animation du développement prend forme. LEADER joue en quelque sorte un rôle de révélateur;
- soit ce processus n'existait pas et LEADER conduit à la création d'un partenariat. Dans ce cas, il s'agira le plus souvent d'un partenariat de gestion, qui pourra ou non évoluer vers un partenariat d'animation du développement. S'il n'évolue pas, il disparaîtra avec LEADER; au mieux, il deviendra un "pool" de connaissances et de compétences.

2.2.2 Quelques principes et règles de fonctionnement pour progresser

Des conditions de départ pour affermir une démarche

La nécessaire adaptation du partenariat aux besoins de la démarche de développement permet de préciser tout d'abord des **conditions de départ** sans lesquelles il est douteux qu'un partenariat local puisse naître:

- **le réalisme** – les objectifs et les délais de réalisation que se fixent les partenaires doivent toujours être crédibles;
- **le pragmatisme** – le partenariat recherche des réponses à des besoins clairement identifiés, dont on attend des résultats tangibles et rapides, quitte à découvrir à cette occasion d'autres opportunités et l'intérêt d'une réflexion à plus long terme;
- **la pertinence** – outil au service de l'action, le partenariat doit permettre d'avancer, de débloquer des situations, de générer des solutions acceptables;
- **le partage d'une vision commune du territoire**, qui, bien évidemment, s'enrichira au fur et à mesure du déroulement du projet de développement.

Le partenariat qui se construit peu à peu à travers des préoccupations concrètes assure la progression d'une démarche de développement. Il la dynamise et permet de l'affermir peu à peu à travers la découverte de ses **véritables fondements**, qui, en dehors de la simple mise en œuvre de projets microéconomiques, sont généralement:

- **l'enrichissement créatif et la capacité d'innovation** que permet un dialogue multisectoriel et entre les groupes sociaux;
- **l'appui d'un environnement social favorable et la découverte de solidarités** qui naissent d'une modification des comportements et de la promotion d'une identité rénové, ouverte sur l'extérieur et sur l'avenir;
- **l'anticipation et la réflexion stratégique**, qui sécurisent et permettent de mieux se positionner dans un contexte concurrentiel;
- en somme, **la prise de conscience d'un bien commun**, qui unit les hommes au territoire qu'ils habitent par delà les intérêts particuliers. A l'évidence, la consommation d'une enveloppe financière et le montage de quelques projets ponctuels ne sont alors plus qu'une étape ou qu'une simple opportunité dès lors qu'une telle prise de conscience a abouti à travers la démarche partenariale.

Des règles de fonctionnement concrétisant une "politique des petits pas"

L'interrelation entre la démarche partenariale et la démarche de développement qu'elle doit dynamiser implique également le respect d'un **ensemble de règles de fonctionnement**. Mais il faut rappeler que ces "règles du jeu" puisent leur source autant dans les qualités relationnelles des individus partenaires que dans les principes de base de toute communication sociale. C'est dire que ces quelques règles ne sont que des repères très idéaux et que l'essentiel tient dans la manière dont on les applique.

Le partenariat est à cet égard une "politique des petits pas" et de "reconnaissance mutuelle" fondée sur:

- **l'ouverture et la souplesse** devant permettre au plus grand nombre de participer à la démarche et d'assurer la diversité nécessaire à la créativité et à l'innovation;
- **l'écoute, le respect et la confiance**, afin de dépasser les oppositions de façade, d'intégrer les différences de points de vue, de trouver des accords qui soient autre chose que des consensus flous;
- **la connaissance mutuelle**, qui permet de savoir ce que les différents partenaires savent faire et peuvent faire, de reconnaître les compétences propres, de trouver rapidement la meilleure façon de s'organiser et de se partager les responsabilités face à une situation donnée.
- **la compréhension et l'adaptation** aux besoins des différents groupes sociaux qui donnent une réalité humaine au territoire, afin de motiver, mobiliser, responsabiliser l'ensemble de la population;
- **la transparence et le souci de communication**, afin que tous puissent s'approprier la démarche et que les mentalités se transforment;
- **la remise en cause personnelle et sociale** de chaque partenaire, de son rôle, de sa fonction et de son action, pour générer l'adhésion et l'engagement;
- **une nécessaire impulsion forte** portée le plus souvent par un noyau limité de personnes, garantissant la cohésion du projet dans son ensemble et évitant le saupoudrage des actions.

Ces règles doivent conduire, à terme, à un nouveau partage des responsabilités, qui valorise au mieux les capacités reconnues ou découvertes de chacun.

On comprend aisément qu'au départ un partenariat se construit dans un processus d'apprentissage assez fragile, parce qu'il ne laisse pas le droit à l'erreur.

On constate aussi qu'il y a toujours une **phase d'affirmation** où les fondateurs, groupe fortement solidaire, cherchent à affirmer leurs capacités et leur volonté pour gagner une reconnaissance de la part des autres acteurs.

Chapitre 3

Optimiser les résultats

Optimiser les résultats

3.1 Eléments d'appréciation des résultats

3.1.1 La qualité de la demande partenariale

Le premier résultat tient dans le partenariat local lui-même, c'est-à-dire dans la **qualité** de sa démarche, qui lui assurera une **vitalité** et la capacité d'être un **outil d'animation** pour le développement du territoire. Cette qualité peut s'apprécier à trois niveaux:

1) le partenariat local comme instrument de rassemblement et de cohésion sociale – dans la plupart des cas, les partenariats évoluent vers un élargissement. Progressivement, ils rassemblent des représentants d'autres secteurs de la société locale autour d'intérêts communs, en dépassant les clivages idéologiques ou sociaux. **Ceci constitue toujours une innovation en milieu rural.**

La nature des initiateurs reste fortement déterminante de l'orientation prise et des résultats obtenus:

- dans les partenariats initiés par des individus, l'objectif est de démultiplier l'action en faisant appel à l'ensemble des "forces vives" du territoire. Les représentants des divers secteurs d'activités ne sont alors qu'une des composantes à associer dans un partenariat élargi à toutes les couches de population, y compris celles qui sont traditionnellement exclues des débats et des décisions (retraités, femmes, personnes défavorisées, etc.). De par sa souplesse, ce type de partenariat permet une grande diversité de statuts et d'opinions ainsi qu'une grande liberté de participation. On assiste alors à la découverte de solidarités techniques, économiques, territoriales, sociales;
- dans les partenariats initiés par des entreprises ou des organisations à caractère économique ou professionnel, l'épuisement d'un partenariat sectoriel exclusivement focalisé sur la réalisation de projets le plus souvent de nature économique fait prendre conscience du besoin d'un élargissement stratégique au niveau du territoire pour assurer la pérennité de la dynamique. Le problème de l'élargissement du partenariat se pose alors de manière différente: faut-il élargir à des personnes ou à des organisations? Faut-il élargir pour gagner en efficacité ou plutôt viser une meilleure représentation géographique? Dans certains cas, le partenariat d'entreprises incite à la constitution d'autres regroupements, progressivement intégrés dans le partenariat originel, lui permettant de diversifier ses activités et d'être mieux implanté sur le territoire. Le partenariat originel ne change pas forcément de structure mais est obligé de dépasser son intérêt initial;
- dans le cas des partenariats initiés par des pouvoirs publics, même si la procédure (LEADER, etc.) est temporaire, elle peut être l'occasion de faire évoluer les rapports entre la population et ses représentants politiques ou professionnels vers un partage des décisions;
- dans tous les cas, **tout élargissement du partenariat s'appuie sur une représentativité effectivement reconnue par les acteurs locaux et non simplement sur une représentativité formelle, trop souvent de caractère uniquement institutionnelle**;

2) le partenariat local comme instrument de dialogue et de partage des décisions – l'élargissement des partenariats locaux est en principe un premier pas vers un partage formel du pouvoir de décision, encore que ce nouveau partage doit être considéré avec prudence: la direction formelle du partenariat local reste souvent sous le contrôle de certains types de partenaires, notamment dans un grand nombre d'Etats membres, les pouvoirs publics locaux. En fait, le véritable partage du pouvoir de décision entre acteurs d'un territoire est toujours le fruit d'une situation particulière où il est octroyé par celui qui le détient.

Mais plus qu'en termes de partage des pouvoirs de décision, le problème se pose en termes de dialogue entre les acteurs du territoire. Pour favoriser ce dialogue les partenariats locaux sont souvent organisés en commissions de travail par thème et/ou par secteur géographique, permettant de mobiliser un grand nombre d'acteurs dans un travail de réflexion collective. Le dialogue atteint un bon niveau de qualité dès lors qu'il ne repose plus sur une logique de partage des ressources mais sur l'élaboration d'un plan d'action commun qui ne se limite d'ailleurs pas à la simple juxtaposition des propositions élaborées par les diverses commissions de travail.

3) le partenariat comme instrument de réalisation pour le développement local – l'efficacité du partenariat local en termes de développement repose essentiellement sur trois conditions:

- sa légitimité comme "agence de développement" du territoire (l'acquisition d'une légitimité permet de "se protéger" des éventuelles remises en cause par les pouvoirs formels ou informels en place);
- sa reconnaissance par les acteurs locaux comme instrument d'action pour le développement local (cette reconnaissance s'acquiert dans la pratique, grâce aux résultats obtenus);
- sa capacité d'action (celle-ci passe avant tout par la diversité des acteurs que le partenariat local regroupe).

3.1.2 Transformation des pratiques et ouverture à l'innovation

- **Le partenariat favorise une meilleure connaissance mutuelle entre acteurs du territoire.**

  En conséquence, il régule les relations entre les groupes, les personnes et les institutions, substituant peu à peu des rapports de confiance et de coopération à des rapports de force basés sur des intérêts étroits.

- **Le partenariat peut également faire naître et surtout renforcer l'identité et la reconnaissance d'un projet collectif à l'échelle du territoire.**

  Dès lors, la mobilisation et le rassemblement des acteurs du territoire, la jonction entre ces acteurs sur des projets sont possibles, de même qu'une dynamique d'innovation sociale ou d'inventions productives permettant de trouver de nouveaux avantages comparatifs.

- **En permettant de sortir des schémas traditionnels de représentativité, le partenariat introduit des formes spécifiques de démocratie à la base, permettant ainsi une implication plus forte des acteurs dans la réflexion et l'action.**

  Les décisions d'aménagement et d'infrastructures peuvent alors être discutées par la population et une confrontation des critères et des points de vue permet de mieux prendre en compte le long terme. En ce sens, le partenariat participe activement à la maîtrise de l'utilisation de l'espace et à l'utilisation rationnelle de ressources naturelles non indéfiniment renouvelables.

Se retrouver ensemble pour préserver le bien commun d'un territoire, adopter des pratiques de travail collectives, viser un développement durable témoignent alors de l'acquisition d'une culture de partenariat.

3.2 Encadrer, appuyer, dynamiser le partenariat

3.2.1 Les besoins mis à jour

La dynamique partenariale évolue selon les étapes du développement dont elle assure le bon déroulement à travers la mobilisation des différents acteurs et leur intégration progressive.

Elle contribue ainsi fortement à la prise en compte et à l'exploitation positive de la diversité, à l'élaboration en commun d'une perception locale des problèmes du territoire, à l'élaboration collective de solutions acceptables par le plus grand nombre et, en définitive, à cette modification radicale des comportements qui transforme les acteurs en partenaires et les concurrents en associés.

A l'évidence, une telle évolution ne se fait pas facilement et implique l'utilisation d'"outils", aptes à l'accélérer, l'amplifier, la démultiplier aux différents niveaux du partenariat.

C'est dire que l'**animation,** l'**information** et la **formation**, qu'on cite généralement comme des appuis décisifs de la démarche de développement, s'appliquent en priorité au partenariat en recouvrant dans les faits deux séries de besoins:

- la **dynamisation du fonctionnement interne** des différents niveaux partenariaux;
- le **rayonnement externe du partenariat**, qui doit s'élargir et essaimer.

Sur le premier point, animation, formation et information contribuent à gérer les oppositions, les conflits, les refus nés de l'émergence d'une triple tension:

- **tension entre des intérêts différents** qui expliquent des prises de position contradictoires entre les différents acteurs. Par delà le règlement des oppositions de personnes, il y a pour l'animation une vocation de faire découvrir, derrière les consensus faciles, les contradictions et derrière les contradictions, d'autres sens plus profonds à l'action de chacun sur lesquels il peut y avoir compréhension puis rapprochement et intégration;
- **tension entre la demande de résultats rapides et la nécessité de prendre du recul**. L'efficacité incite à traiter un court terme sans arrêt renouvelé et à

rester à la surface des véritables problèmes, alors qu'une vision plus prospective conduit à la prise en compte d'une complexité croissante et débouche sur des actions traitant transversalement l'action sectorielle ou la transformant radicalement. L'animation et la formation au développement local permettent de dépasser ce type de tension;

- **tension entre la dynamique d'un projet particulier nécessairement porté par les seules parties prenantes, et l'élaboration d'une stratégie territoriale associant une multitude d'acteurs** à la mise en place des éléments structurels d'un développement durable.

Sur le second point – le rayonnement externe du partenariat – formation, animation et communication aident à trouver des réponses sur trois types de besoins:

- **l'appropriation du travail par les partenaires** – Le fait que les partenaires appartiennent formellement au partenariat local ne signifie pas pour autant qu'ils participent activement à celui-ci ni qu'ils s'en approprient les activités et les résultats. Quand il s'agit d'individus, par exemple, il peut arriver que tout en étant membres formels du partenariat local ils soient absents ou peu présents dans les activités du partenariat et donc peu au courant. Quand il s'agit de partenaires institutionnels, cela peut se traduire par la participation d'intervenants non réellement représentatifs de ces institutions ou par un changement permanent de ces personnes, rendant difficile voire impossible l'appropriation de la démarche par les institutions concernées. Le partenariat local doit donc mettre en place des dispositifs pour éviter ces écueils;
- **l'élargissement de la base du partenariat** – Plus qu'une nécessité, c'est l'expression même de l'évolution des partenariats locaux. Sans cet élargissement, le partenariat finit par perdre sa nature de partenariat local pour ne représenter que les intérêts de certains groupes ou individus. Cela ne veut pas dire toutefois que cet élargissement soit permanent: l'analyse des expériences montre que l'élargissement se réalise à certains moments précis de l'histoire du partenariat, correspondant à des phases de maturation où l'élargissement apparaît comme une nécessité, ou encore quand apparaît l'opportunité de le faire.

  L'élargissement peut s'effectuer de façon formelle ou informelle. Les partenariats informels sont particulièrement utiles comme étapes intermédiaires d'un élargissement progressif.

3.2.2 Les moyens d'y répondre et les insuffisances

L'interférence continuelle des étapes du développement dans la conception, la construction et l'évolution du partenariat permet d'utiliser pour celui-ci les mêmes outils que ceux qu'on utilise en appui à la démarche de développement.

Ainsi l'animation de la démarche partenariale et la formation des membres du partenariat font partie intégrante de la méthode ainsi que la communication.

Rôle central de l'animation

Animer c'est "donner une âme", "donner un souffle" et il convient de ne pas oublier que nombre de zones LEADER sont des territoires en difficulté, notamment en raison d'une déstructuration de leur milieu social (exode, vieillissement, fracture sociale, déséquilibre dans les compétences offertes, etc.).

Dès lors, l'animation "globale", en ce sens qu'elle va s'appliquer à une multitude de groupes ciblés, constitués ou à constituer, cherche à:

- faire émerger des idées et les transformer en projets;
- favoriser la rencontre entre les hommes, le dialogue entre les secteurs, l'échange des savoirs et la participation des compétences.

L'animation est en fait la pédagogie du partenariat.

La démarche dont on parle ici, différente de l'appui technique et du conseil, est mal reconnue car ses effets ne sont tangibles qu'à long terme. Elle fait cependant partie d'une nécessité stratégique puisque c'est à travers l'animation globale du territoire et de ses équipes partenariales que l'on fera "décoller" le développement en permettant aux acteurs locaux de prendre de la hauteur. C'est pourquoi il convient d'accorder à cet investissement immatériel que constitue l'animation une importance égale à celle que l'on accorde à d'autres investissements.

Importance d'une conception élargie de la formation au développement local

Ce type de formation intègre les stages classiques de formation professionnelle (qui visent l'acquisition, le renforcement, le rajeunissement, l'élargissement de compétences techniques par un individu) à l'intérieur d'une démarche plus large, qui:

- prend en compte l'ensemble des problèmes de l'individu. Non seulement on cherchera à élever ses compétences mais on les adaptera également à son projet précis dont la formation accompagnera la réalisation. On parle en ce sens, dans certains pays, de **"formation-action"**;
- insère l'individu dans un groupe et un territoire parce que le projet concerné dépend d'une dynamique professionnelle de filière et de l'appui (voire de la participation) d'un environnement social, culturel, identitaire, qu'on va chercher à faire naître et à renforcer. On parle alors de **"formation-développement"**.

En d'autres termes, sous son aspect de formation-action, la formation s'intéresse et **s'adapte** à un **projet économique réel** et déjà connu; elle permet d'insérer les qualifications et les acquisitions nécessaires aux **porteurs de projet** et aux acteurs économiques exclusivement concernés par le projet.

Sous son aspect de formation-développement, la formation s'applique à un **projet collectif de développement**, notion plus large que la précédente, puisque les aspects **sociaux** et **identitaires** sont également pris en compte. Le champ d'action est alors **plus large** et le public **plus diffus** puisqu'on s'intéresse alors à l'ensemble des **partenaires directs et indirects** dont l'association est nécessaire pour développer une filière, un secteur, un territoire et assurer un environnement propice aux initiatives.

C'est à travers et autour de ces deux faces d'une même pièce (animation et formation) que peuvent alors intervenir l'**information** et la **communication,** notions trop souvent confondues:

- l'information à une vocation interne et de "savoir" (technique). Elle contribue à la mise à niveau d'un groupe et participe à la formation;
- la communication a une vocation externe de "faire savoir" (publicité, promotion, image). Elle est au service de l'animation pour créer du consensus et faire s'approprier par tous le travail spécifique effectué par quelques uns. Elle participe à l'élargissement des groupes partenariaux et à la diffusion de leur démarche.

Chapitre 4

La maturité de la démarche partenariale

La maturité de la démarche partenariale

4.1 Pérennité du partenariat et point de non retour

Le partenariat local n'est pas une fin en soi: sa raison d'être réside dans sa capacité à transformer les rapports sociaux, les mentalités, les comportements et être un outil d'innovation et de développement.

La pérennité du partenariat local dépend d'abord et avant tout de sa capacité à produire des résultats tangibles pour les acteurs du territoire. Cela suppose une certaine continuité dans sa démarche stratégique. L'analyse des pratiques de partenariat local dans le cadre de LEADER montre que malgré la relative "jeunesse" de l'Initiative communautaire, beaucoup de GAL ont déjà été confrontés au problème de la pérennité du partenariat local, notamment lors du passage de LEADER I à LEADER II (1995). Ils ont alors imaginé et mis en place des solutions diversifiées pour y répondre.

4.1.1 Les conditions de la pérennité

La pérennité du partenariat local dépend d'abord de sa capacité à créer *l'adhésion* des divers acteurs du territoire et la cohésion sociale.

La pérennité du partenariat local dépend d'abord de sa capacité à rassembler, à obtenir l'adhésion et la participation active, ou du moins la reconnaissance, des divers groupes sociaux et forces en présence sur le territoire, que ce soit les pouvoirs locaux élus ou les autres formes de pouvoirs et d'intérêts existants, sans oublier les groupes de population les plus défavorisés. *Dans le cas de **Rota do Guadiana,** par exemple, des commissions de travail spécifiques, incluant les jeunes, les femmes et les familles les plus pauvres, ont été mises en place au sein du partenariat local.*

La pérennité du partenariat local repose également sur sa capacité à dépasser les clivages socio-politiques, relationnels, etc. pour trouver un terrain d'action commun.

Pour que les forces locales, les représentations des groupes sociaux et les institutions en général soient réellement porteuses de cohésion et de pérennité, **il faut que chacune soit en condition de pouvoir jouer pleinement son rôle au sein du partenariat local**.

Cela conduit dans bien des cas à des modalités spécifiques d'organisation du partenariat local:

- *à **Cavan-Monaghan** (Irlande), a été constitué un "Groupe stratégique" qui rassemble les différentes agences opérant sur le territoire. Ce Groupe stratégique se réunit une fois par mois;*
- *dans l'**Alentejo Centro** (Portugal), une structure similaire ("Conseil de réflexion stratégique") a été constituée, regroupant les représentants du partenariat d'animation du développement et des pouvoirs locaux. Ce Conseil se réunit régulièrement pour confronter les points de vue et définir des orientations stratégiques (voir le répertoire **"Actions innovantes de développement rural"**);*
- *dans l'**Eisenwurzen** (Autriche), à côté du partenariat d'animation proprement dit, assuré par une structure légère regroupant les acteurs motivés et préparés pour cette fonction, s'est constitué un partenariat de représentation incluant les diverses formes de pouvoirs existants sur le territoire (pouvoirs élus, chambres consulaires, syndicats, etc.).*

La pérennité du partenariat local implique aussi de savoir gérer positivement les intérêts divergents et découvrir des points communs et de nouvelles solidarités exploitables concrètement.

La mobilisation des forces locales comporte de nombreuses difficultés: il faut pouvoir dépasser les conflits, les tensions, les intérêts divergents. Il importe donc de dégager de nouvelles perspectives aboutissant à l'élaboration et à la mise en place de **projets concrets,** dans lesquels chacun peut se retrouver sur la base d'intérêts partagés ou complémentaires. De nouvelles solidarités se mettent alors en place, porteuses de pérennité pour le partenariat.

Dans tous les exemples étudiés, **c'est bien sur la base de l'élaboration et la réalisation de projets concrets que les partenaires découvrent progressivement l'intérêt de travailler ensemble. De cette découverte, naît la volonté de continuer, de pérenniser le partenariat local**.

La pérennité du partenariat local suppose ensuite sa capacité à *mobiliser* les acteurs locaux sur de nouveaux objectifs.

Il est souvent difficile d'assurer une mobilisation à long terme, une certaine lassitude ayant tendance à se faire sentir avec le temps. La pérennité de la motivation passe donc par un élargissement et un renouvellement des acteurs impliqués activement dans le partenariat local. Certains partenariats locaux parviennent à mobiliser un grand nombre d'acteurs, même après de longues années, comme c'est le cas à **Collombey-les-Belles** où 500 personnes continuent à se mobiliser après 15 à 20 ans de participation locale. Il faut rechercher un "effet de masse" provoquant de lui-même un effet d'entraînement.

Cet élargissement et/ou ce renouvellement permanent supposent que les acteurs trouvent dans leur participation au partenariat local une satisfaction personnelle, un équilibre de vie. Cela implique un réel partage des responsabilités et des décisions, autant de questions qui concernent la qualité du partenariat.

La pérennité du partenariat local est sa capacité à essaimer et non à faire le vide autour de lui.

Une autre écueil est le risque qu'il y a de centraliser toutes les actions au niveau du partenariat d'animation lui-même. Dans ce cas, l'animation peut avoir l'effet inverse à l'effet recherché: au lieu de jouer un rôle de catalyseur, le partenariat finit par tout absorber et faire le vide autour de lui.

Un telle évolution fragilise le partenariat local car le nombre d'acteurs mobilisés est limité et les possibilités de renouvellement de l'équipe d'animation sont faibles.

Conscients de ce risque, beaucoup de partenariats locaux sont au contraire entièrement orientés dans une logique d'"essaimage", de création de nouveaux "noyaux":

- *l'association **SPES** en Autriche fonctionne comme un "générateur de partenariats";*
- *dans le **Vinschgau/Val Venosta,** le partenariat local créé dans le cadre de LEADER oriente son action vers le développement de tout un ensemble de groupes locaux sectoriels ou intersectoriels constitués autour de projets concrets.*

Il est essentiel que les méthodes d'animation du partenariat local évoluent en permanence.

Le type de partenariat local et d'animation correspondant le mieux aux besoins du territoire évolue avec la situation de ce même territoire. Les fonctions du partenariat local et de l'animation, leurs modalités, leurs méthodes sont repensées en permanence et réadaptées au fur et à mesure que le territoire entre dans une nouvelle phase de développement social, économique, culturel.

Un territoire rural confronté à un déficit d'initiatives locales, par exemple, requiert une animation orientée surtout sur la mobilisation des acteurs locaux. Au bout de quelques années, cependant, il est souvent souhaitable de relayer ce type d'animation par une animation davantage orientée vers la mise en valeur d'opportunités économiques, sans quoi la mobilisation des premières années peut rapidement retomber.

Ceci constitue sans doute l'un des points les plus délicats pour les pratiques de partenariat local. Autant la capacité des fondateurs à trouver les bonnes méthodes pour construire le partenariat local est souvent remarquable, autant leur capacité à relativiser ces méthodes par rapport à la situation spécifique vers laquelle le territoire a évolué est en général faible, voire inexistante: souvent, certains initiateurs du partenariat local ont tendance à ériger les méthodes qu'ils ont élaborées, expérimentées et affinées au cours des années en principes universels, applicables en toutes circonstances, sans en voir les limites contextuelles.

Il importe de disposer d'une **capacité d'évaluation et de remise en question permanente.** Cette évaluation permanente sort des schémas classiques de la démarche: il ne s'agit pas dans ce cas d'apprécier les résultats à partir d'indicateurs quantitatifs mais d'évaluer la qualité stratégique de l'animation par rapport au contexte territorial dans lequel elle s'insère.

4.1.2 Le point de non retour

La pérennité du partenariat local dépend également de la *pérennité des moyens,* notamment financiers.

Que devient le partenariat local une fois le financement public exceptionnel, obtenu par un programme comme LEADER, terminé?

S'il s'agit d'un simple partenariat de gestion, où ni les responsables du partenariat local constitué ni les acteurs locaux ne voient l'intérêt d'un travail d'animation au niveau du territoire, le partenariat s'arrêtera de lui-même lorsque les fonds seront épuisés: certains partenariats locaux ont ainsi purement et simplement interrompu leur activité une fois distribué l'ensemble des fonds LEADER I.

La pérennité des moyens passe en premier par une prise de conscience de la nécessité d'animer le développement du territoire. Cette prise de conscience peut se faire à deux niveaux:

- **au niveau des animateurs eux-mêmes.** Ceux-ci sont suffisamment conscients de l'importance de leur travail,

non seulement pour s'y investir et lui donner le maximum de qualité, mais même dans certains cas pour être motivés à continuer malgré les difficultés rencontrées;

- **au niveau des acteurs locaux** (pouvoirs locaux, partenaires et bénéficiaires privés) **et administrations en charge du développement.** L'animation peut être considérée comme un coût normal de fonctionnement, même après la fin des appuis financiers exceptionnels.

Dans la pratique, **cette prise de conscience se limite souvent aux animateurs**: généralement, les pouvoirs locaux et partenaires privés sont favorables à l'animation tant que son coût est pris en charge par un programme ou une procédure exceptionnelle (LEADER, etc.), mais ils ne sont pas prêts à prendre le relais du financement une fois le programme terminé. Pour poursuivre leur travail, les animateurs du partenariat local trouvent parfois des solutions d'urgence... ou le plus souvent d'autres programmes.

De nombreux partenariats locaux ont assuré leur pérennité, malgré la fin des financements LEADER I, en développant d'autres fonctions:

- *à **Cavan-Monaghan,** comme dans d'autres cas irlandais, l'équipe locale a pu assurer une continuité de ses activités entre LEADER I et LEADER II en assurant des activités commerciales liées au tourisme (agence de voyages gérée par le GAL), la vente de services de consultation dans divers domaines tels que la préparation de business plans, la formation et la gestion d'autres programmes;*
- *en Italie, le GAL **Iblea** (Sicile) a vécu cette période en se transformant en entreprise de services et de consultation auprès des autorités provinciales et locales pour l'élaboration de stratégies de développement.*

La pérennité financière du partenariat est assurée quand l'animation devient une fonction "naturelle".

Pour convaincre les acteurs locaux et les administrations en charge du développement de faire de l'animation une fonction naturelle, dont les coûts sont intégrés dans le budget du partenariat, la plus-value spécifique qu'apportent le partenariat local et l'animation mérite d'être mise en valeur.

Parmi les éléments essentiels de cette plus-value, on peut citer la **capacité d'innovation** (voir partie suivante) mais aussi la **capacité d'être "proactif"** (et pas seulement "réactif") dans le processus de développement.

Plus encore que la plus-value de l'animation, le **"sens du bien commun"** est un élément fondamental pour que l'animation soit considérée comme une fonction normale du partenariat local.

L'analyse des pratiques en cours montre clairement que cette prise de conscience existe dans certains territoires: *dans le **Vinschgau/Val Venosta,** bien que la culture locale, très individualiste, ne soit pas particulièrement propice au partenariat, il existe dans la population un "sens du bien commun", se traduisant par un respect général et spontané pour l'esthétique des paysages et de l'architecture, sans qu'aucune intervention de quelque autorité que ce soit ne soit nécessaire. Ceci contribue fortement à la pérennité du partenariat local.*

Ce qui amène à introduire le concept de **"point de non retour":** le partenariat local d'animation du développement a atteint un point de non retour à partir du moment où non seulement il apparaît comme une nécessité "normale" pour les acteurs et pouvoirs locaux, mais aussi lorsqu'il est totalement intégré dans la culture locale.

4.2 Une mise en ordre progressive et indispensable

4.2.1 Développement et participation locale

Au cours de son évolution, le partenariat rencontre inéluctablement la question de la décision et du pouvoir.

La clarification qu'il faut alors engager, pour progressive qu'elle soit, n'en est pas moins essentielle car les conflits ouverts ou larvés qui peuvent naître rendent stérile une part importante des énergies.

Surmonter les tensions que ce problème engendre est un gage certain de pérennité qui permet à la démarche partenariale de franchir un point de non retour.

A défaut de réponse toute faite qui serait nécessairement simpliste, une réflexion méthodologique permet de dépassionner le débat en clarifiant les termes de ce problème et les questions à se poser pour trouver une solution adaptée à chaque cas spécifique.

En dehors des inévitables conflits de personnes, les affrontements naissent généralement d'une contestation sur l'opportunité, voire la légitimité des choix et des arbitrages entraînant des allocations de moyens non conformes aux souhaits des partenaires: par exemple, la tentation des décideurs peut être forte de sacrifier le long terme à la pression du court terme, d'affecter au plus vite et au plus simple les programmes et enveloppes financières en privilégiant les investissements matériels (équipements) dont l'effet est immédiatement visible.

Au delà de ce premier type de problème, on peut également relever un conflit d'ordre éthique sur le droit de décider, celui-ci étant trop facilement attribué à celui qui finance.

La séparation des pouvoirs est essentielle car:

- elle évite à une institution d'être à la fois juge et partie, et permet d'identifier clairement les compétences et les responsabilités de chacun;
- elle établit un système à plusieurs niveaux qui évite une trop grande pression d'intérêts et/ou de groupes particuliers dans la prise de décision.

La séparation des pouvoirs est une garantie du bon fonctionnement de la démocratie locale, qui est à la base d'un partenariat dynamique.

Il est important également de préciser les légitimités des divers pouvoirs, d'identifier les diverses fonctions pour le développement, de trouver de nouvelles articulations qui permettent d'améliorer la participation, l'efficacité et la responsabilité de toutes les parties concernées dans la prise de décision.

4.2.2 Articuler des fonctions et des niveaux

La décision implique d'intégrer des avis multiples, dépendant d'organismes autonomes, c'est-à-dire ayant leurs finalités propres.

Ces avis peuvent permettre de répondre à **4 types de questions**

- *que veut-on faire? (qu'est-ce qui est souhaité?)*
- *que doit-on faire? (qu'est-ce qui est souhaitable?)*
- *que peut-on faire? (qu'est-ce qui est autorisé?)*
- *qu'est-on obligé de faire? (qu'est-ce qui est inévitable?)*

qui font intervenir des **niveaux** de préoccupation différents

- *niveau social et culturel du désir et du besoin (qu'est-ce qui est bon ou mauvais?)*
- *niveau politique du devoir (qu'est-ce qui est bien ou mal pour le territoire et le bien commun?)*
- *niveau juridique du droit (qu'est-ce qui est permis ou interdit?)*
- *niveau technique, de l'obligation et de la contrainte (que peut-on faire ou non techniquement, économiquement, etc.?)*

et remplissent des **fonctions** légitimées par des compétences, dont l'intervention est nécessaire pour le développement:

- *fonction sociale de mobilisation, réflexion, proposition;*
- *fonction politique d'arbitrage et de choix;*
- *fonction juridique de protection et d'encadrement;*
- *fonction technique d'instruction, de montage, de financement.*

Le partenariat dans sa finalité et son utilité se construit, évolue et se pérennise à travers ces multiples médiations qui impliquent une articulation:

- *entre les fonctions,*
- *entre les niveaux.*

L'articulation entre les fonctions se réalisera à l'intérieur d'un schéma d'organisation cohérent, adapté aux besoins des différentes étapes de la démarche de développement, qui permet (*voir schéma*) de:

- *réfléchir et proposer;*
- *valider et hiérarchiser;*
- *négocier et décider;*
- *instruire et financer;*
- *montrer et réaliser;*
- *suivre et évaluer.*

L'**articulation entre les niveaux** doit permettre d'assurer:

- *l'efficacité et la garantie de résultat;*
- *une hiérarchie des valeurs.*

Les problèmes naissent de la difficulté de conjuguer efficacement ces divers éléments en **évitant l'empiètement d'un niveau sur l'autre et l'écrasement d'une fonction par les autres.**

ARTICULATION POSSIBLE DES FONCTIONS



Conclusion

Ce dossier a permis de constater l'extrême variété des partenariats rencontrés et en expliquer les raisons, qu'ils s'agissent de raisons externes, tenant à un contexte territorial, ou de raisons internes, liées à la composition, à l'objet, aux résultats attendus du partenariat et au stade d'évolution du développement local.

On a également analysé les logiques mais aussi les conditions de construction et d'évolution des partenariats vers ce "point de non retour" auquel correspond la prise en charge de l'ensemble des problèmes d'un territoire, l'anticipation et la vision stratégique, la gestion équilibrée des nécessités à court, à moyen et à long terme.

Enfin, au stade de maturité, se pose tôt ou tard la question du partage des responsabilités: un partenariat réussi ne doit pas effacer les pouvoirs existants mais, au contraire, les légitimer en les recentrant sur des fonctions claires, articulées entre elles et avec les populations.

Mais le partenariat, comme le développement qu'il sert, étant une œuvre toujours inachevée, le débat est loin d'être clos.

Parmi bien d'autres, trois questions demeurent:

- **Comment prendre en compte, de manière dynamique, dans le cadre de LEADER ou d'un autre programme de développement local, les partenariats préexistants?**
- **Comment un système partenarial peut-il infléchir et influencer les décisions sur les grands investissements qui structurent le territoire et la société locale?**
- **Comment trouver un équilibre entre la nécessité de disposer dans le partenariat de ressources durables pouvant assurer la continuité et l'inévitable appel à un effort local, gage et signe de maturité et de responsabilité?**