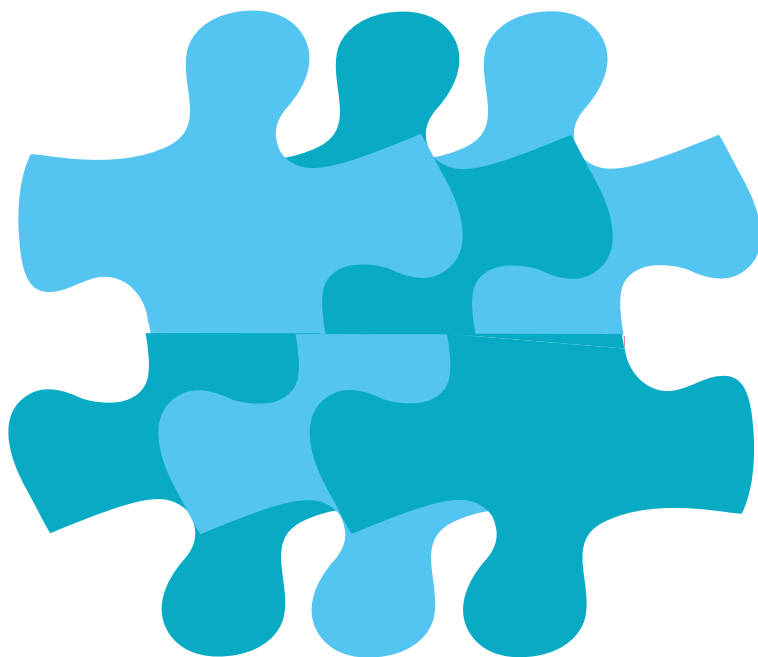




# Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?



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

---

Le partenariat local:  
une stratégie réussie  
pour la cohésion sociale?

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organisme autonome de l'Union européenne, créé pour contribuer aux futures politiques sur les problèmes sociaux et de travail.

Ce rapport a été rédigé pour la Fondation par le D<sup>r</sup> Michael Geddes, université de Warwick.

Le D<sup>r</sup> **Michael Geddes** est *principal research fellow* et chargé de recherche au Local Government Centre, Warwick Business School, université de Warwick (Royaume-Uni). Il s'est consacré à des recherches approfondies sur des problèmes de politique locale, économique et sociale, y compris le développement économique local et la régénération, les politiques locales pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, les services publics locaux et la démocratie locale. Il est coéditeur de *Local Economy*, le journal britannique le plus connu en matière de développement économique local.

# Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?

**Rapport de recherche européen**

**D<sup>r</sup> Michael Geddes  
Université de Warwick**



**FONDATION EUROPÉENNE**

**pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**

Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlande

Tél. (353-1) 204 31 00 — Fax (353-1) 282 64 56, 282 42 09

E-mail: [postmaster@eurofound.ie](mailto:postmaster@eurofound.ie).

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. Pour chaque arbre abattu, au moins un autre est planté.

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

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998

ISBN 92-828-3092-6

© Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998

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*

---


## Avant-propos

Les programmes de travail de la Fondation liés aux stratégies de promotion de la cohésion sociale dans l'Union européenne ont souligné les implications des nouvelles structures institutionnelles et des rôles — en pleine évolution — des acteurs clés. Ces nouvelles approches et relations sont désormais contenues dans le terme «partenariat», très en vogue aujourd'hui dans les documents d'orientation, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne. Même si le mot n'est pas toujours très clair, dans la forme comme sur le fond, il révèle néanmoins une tendance croissante des autorités et instances dirigeantes à se tourner, bon gré mal gré, vers d'autres organisations avec qui coopérer afin de définir un ensemble mutuellement satisfaisant d'objectifs communs d'action.

Nombre des problèmes caractéristiques de l'exclusion sociale (pauvreté, perte d'emploi, marginalisation, difficultés économiques et sociales) sont interconnectés et nécessitent des mesures correctives complexes et coordonnées, s'appuyant sur les compétences et les ressources d'un large éventail d'acteurs sociaux. Le fait que, bien souvent aussi, ces problèmes soient concentrés géographiquement — dans certains quartiers, en milieu urbain ou rural — a conduit à mettre davantage l'accent sur la dimension locale des mesures correctives. Une troisième caractéristique de ces mesures de lutte contre l'exclusion sociale réside dans l'appel lancé pour que les citoyens et résidents touchés par ce type de problèmes soient impliqués et responsabilisés dans l'élaboration et la mise en œuvre des solutions. D'où cette floraison de structures de partenariats locaux, soucieuses de mobiliser les compétences et ressources d'acteurs émanant des pouvoirs publics, des partenaires sociaux (organisations patronales et syndicats), du secteur associatif ou de regroupements locaux de citoyens. La promotion active, par l'Union européenne et certains programmes publics nationaux, d'une telle stratégie de partenariat s'est révélée un élément moteur de taille dans la multiplication de telles structures sur le plan local.

La plupart des expériences acquises par la Fondation elle-même en tant qu'organisation fondée sur le partenariat ainsi que les recherches précédemment menées dans le domaine de l'exclusion sociale avaient déjà mis l'accent sur les avantages d'un engagement et d'une collaboration accrus des diverses parties concernées par ces évolutions de la société européenne, sans que pour autant les mécanismes et principes présidant à la formulation d'une stratégie efficace de partenariat ou à la mise en place d'un partenariat fructueux apparaissent clairement. C'est la raison pour laquelle nous avons lancé, en 1994, une analyse transnationale portant sur le développement de stratégies de partenariat local visant à promouvoir la cohésion sociale, sur les structures, sur les méthodes de travail ainsi que sur la contribution et l'impact de tels organes.

Clive Purkiss  
Directeur

Eric Verborgh  
Directeur adjoint

---


## Table des matières

Introduction — Structure du rapport	11
Chapitre 1 — Étendue et contexte de la recherche	13
Introduction	13
Raison d’être et objectifs du programme de recherche	13
Défis économiques et sociaux faisant face à l’Union européenne	16
Chômage, pauvreté et exclusion sociale	18
Cohésion sociale, intégration et inclusion	20
Contribution des partenariats locaux à la cohésion, à l’intégration et à l’inclusion sociale	22
Problèmes et méthodes du programme de recherche	24
Chapitre 2 — Partenariat dans les politiques de l’Union européenne	31
Introduction	31
Partenariat dans les Fonds structurels et les programmes d’action sociale	33
Perspectives des partenaires sociaux et autres acteurs	38
Conclusion	41
Chapitre 3 — Partenariat et processus d’élaboration politique: l’expérience des États membres	43
Introduction	43
L’expérience des États membres	44
Belgique	44
Allemagne	47
Grèce	50
Espagne	52



France	55
Irlande	58
Autriche	62
Portugal	65
Finlande	67
Royaume-Uni	69
Autres États membres	71
Conclusion	73
Chapitre 4 — Partenariat local dans l'Union européenne: diversité et thèmes communs	77
Introduction	77
Origine des partenariats locaux	78
Contexte géographique et socio-économique	82
Partenaires	83
Cible des activités de partenariat	91
Ressources financières	97
Conclusion	100
Chapitre 5 — Constitution d'un partenariat local	103
Introduction	103
Représentation	106
Structures de représentation	106
Principaux acteurs	108
Partenariat et égalité des chances	114
Consensus et conflit: négocier un partenariat	116
Méthodes de travail	119
Modes de fonctionnement	119
Équipes de projet	121
Individus clés	123
Liens extérieurs et communication	123
Compétences et formation	126
Ressources	127
Conclusion	128
Chapitre 6 — Impact des partenariats locaux	131
Introduction	131
Évaluation de l'impact des partenariats locaux	131
Impact du partenariat local sur le processus d'action des pouvoirs publics	133
Impact du partenariat local en tant que méthode de travail	133

Impact du partenariat local sur le processus d'action global	141
Impact des partenariats locaux sur le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale	143
Impact sur l'emploi et le développement économique local	143
Impact sur la prestation des services sociaux	145
Stratégies de partenariat multidimensionnelles	145
Impact sur la capacité d'action et la cohésion sociale	146
Retombées et résultats	147
Conclusion	147
 Chapitre 7 — Contribution des partenariats locaux à l'inclusion sociale et au développement local: conclusions et propositions d'actions	149
Introduction	149
Points forts et limites du partenariat local	151
L'avenir: questions primordiales	154
Implications pour l'action	157
Rôle des administrations publiques	158
Secteurs associatif et communautaire	161
Employeurs	162
Syndicats	163
Politiques et programmes de l'Union européenne	164
Conclusion	167
 Annexe I — Rapports de recherche nationaux disponibles à la Fondation européenne	169
Annexe II — a) Équipes de recherche nationales	171
b) Groupe de coordination	173
c) Directeurs de recherche	174
Annexe III — Partenariats locaux dans l'Union européenne	175
Annexe IV — Acronymes employés dans le rapport	187
 Bibliographie	189



---


## Introduction

### Structure du rapport

Le chapitre 1 du présent rapport se veut une introduction. Il décrit les objectifs des travaux de recherche et les replace dans le contexte des défis économiques et sociaux actuels auxquels doivent faire face l'Union européenne et les États membres, en montrant comment les partenariats locaux constituent une réponse sans cesse plus importante aux problèmes du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il esquisse les questions faisant l'objet des travaux de recherche et montre comment ceux-ci ont été menés.

Les chapitres 2 et 3 retracent, ensuite, la manière dont se sont développés, dans les politiques et programmes de l'Union européenne (chapitre 2) et dans différents États membres (chapitre 3), la stratégie de partenariat, et plus spécifiquement les partenariats locaux, qui constituent l'objet premier de cette recherche. Le chapitre 3 montre comment leur stade de développement varie d'un pays à l'autre et en souligne les principales raisons.

Quant au chapitre 4, il présente un tableau général des grandes caractéristiques de tous les partenariats locaux répertoriés (86 au total) dans les travaux de recherche dans l'ensemble des États membres de l'UE, principalement dans les dix pays pour lesquels un rapport de recherche national a été rédigé, mais aussi en s'appuyant sur les travaux complémentaires réalisés pour les cinq États membres restants. Il décrit comment ces partenariats ont vu le jour, dans quel type de milieu, quels sont les milieux intéressés qui y sont impliqués en tant que partenaires et comment ceux-ci sont organisés, les questions dont ils ont à connaître et, enfin, leurs sources de financement.

S'appuyant sur le tableau général brossé au chapitre 4, les chapitres 5 et 6 analysent le rôle que peuvent jouer les partenariats locaux dans les politiques de lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale, en s'inspirant des trente monographies réalisées dans le cadre des dix grands projets de recherche nationaux. Le chapitre 5 analyse l'expérience acquise au niveau local dans la constitution de partenariats effectifs, en rendant compte du point de vue des acteurs clés exprimé dans des entretiens menés dans le cadre de chaque étude de cas. Le chapitre 6 examine l'impact des partenariats locaux, tant sous l'angle de la promotion de nouveaux modes de travail que sous celui de leur impact sur le chômage et l'exclusion sociale.

Le chapitre 7 présente les conclusions des travaux de recherche et leurs implications au niveau politique. Il résume les principales conclusions tirées des travaux et souligne les propositions qui en découlent pour les acteurs impliqués dans des partenariats au niveau local, pour les partenaires sociaux ainsi que pour les mesures politiques et les programmes des administrations nationales et au niveau européen.

---

  
**Chapitre 1****Étendue et contexte  
de la recherche****Introduction**

Ce chapitre décrit la recherche qui a été menée et la replace dans le contexte des défis économiques et sociaux auxquels l'Union européenne doit faire face. La raison d'être et les objectifs des travaux y sont esquissés, tout en soulignant que si la mise en place de partenariats locaux s'est de plus en plus répandue ces dernières années, en revanche peu d'évaluations ont été réalisées sur l'efficacité de la stratégie de partenariat, notamment à l'échelle internationale et sur une base interprogrammes. L'émergence et la contribution potentielle des partenariats locaux est ensuite replacée dans le cadre des objectifs de la politique de l'UE en matière de cohésion sociale, d'intégration et d'inclusion sociale ainsi que dans celui des défis du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion faisant face à l'Europe. La dernière partie du présent chapitre dresse un inventaire des grandes questions suscitées par la stratégie de partenariat et montre comment cette étude a été conçue pour jeter un éclairage sur ces questions.

**Raison d'être et objectifs du programme de recherche**

Le présent rapport est le fruit d'un programme de recherche transnational, mené par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, sur le rôle des partenariats dans la promotion de la cohésion sociale, pour la période 1994-1997. L'examen conduit par la Fondation sur son propre travail sur les questions de cohésion sociale durant les dix dernières années a mis en évidence l'importance croissante de la stratégie du partenariat local, tout en montrant que celle-ci suscitait un certain nombre de problèmes en matière de politique et de recherche (Ball, 1994). Aussi l'objectif du programme de

recherche était-il d'évaluer la contribution des partenariats à la lutte contre les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau local et de suggérer des grandes orientations pour l'avenir à l'intention des décideurs politiques.

L'instauration de partenariats locaux n'a cessé de gagner en importance ces dernières années dans de nombreux programmes de l'UE et des États membres, destinés à construire la cohésion sociale et à lutter contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion. Ces partenariats visent à mobiliser les énergies, les compétences et les ressources des acteurs clés — pouvoirs publics, employeurs, syndicats, associations bénévoles et groupes communautaires locaux — pour étudier et mettre en place des stratégies de réhabilitation locale. Ces partenariats revêtent différentes formes, et leur travail tend à couvrir un large éventail de questions sociales, économiques et d'environnement. Ils sont souvent axés sur une zone locale spécifique, comme des quartiers urbains déshérités, des régions rurales sous-développées ou encore des grands ensembles d'habitations dégradés, ainsi qu'il ressort des exemples mentionnés ci-après.

Le partenariat «Onyar-Est» est situé dans un quartier défavorisé d'une ville prospère. Soutenu par le programme «Pauvreté 3» de l'UE, ce partenariat a associé les intérêts du secteur public à différents niveaux, des secteurs associatif et communautaire et des partenaires sociaux, qui n'avaient jamais collaboré auparavant sur les problèmes de lutte contre le chômage et la pauvreté. Le partenariat a débouché sur une stratégie multidimensionnelle particulièrement novatrice dans son imbrication des questions économiques et sociales et des actions.

Le partenariat en faveur du développement du Sud-Kerry se situe dans une zone rurale éloignée d'Irlande, qui souffre gravement d'enclavement, de dépeuplement et d'absence de perspectives d'emplois. Le projet s'est assuré le financement de différentes sources, dont les programmes des autorités irlandaises et le programme Leader I de l'UE, afin de promouvoir une approche intégrée de la réhabilitation rurale et de la promotion de l'initiative. Ce partenariat a réuni des acteurs parmi les organismes publics nationaux et locaux, les partenaires sociaux et les associations communautaires.

Le partenariat «City challenge North-Tyneside», en Angleterre, met en place un vaste programme de réhabilitation urbaine, financé dans le cadre du programme «City challenge» des autorités britanniques, dans un quartier qui souffre de graves problèmes de chômage de longue durée occasionnés par le déclin des grandes industries, telles que la construction navale, et qui abrite plusieurs ensembles de logements sociaux déshérités.

Ce partenariat associe des représentants de l'administration locale et d'organismes publics et quasi publics ainsi que des entreprises, des organisations bénévoles et des représentants communautaires.

Cependant, si le principe du partenariat local est désormais largement accepté, il existe encore trop peu d'exemples de partenariats pouvant faire preuve d'un impact durable sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sur une large base multidimensionnelle. On dispose d'assez peu de faits documentés sur les avantages et les inconvénients de différents modèles et structures de partenariats ainsi que sur leurs résultats pour différents partenaires et acteurs, à la fois pour ceux qui y participent directement et pour ceux qui ont un intérêt plus général à la réussite de telles initiatives locales. Par ailleurs, si un certain nombre d'évaluations de programmes et de partenariats spécifiques aux niveaux européen, national et local ont été réalisées, les évaluations internationales et interprogrammes de la stratégie de partenariat sont, en revanche, peu nombreuses. À cet égard, les objectifs de ce programme de recherche transnational étaient les suivants:

- documenter et évaluer le degré d'adoption des partenariats locaux dans les États membres, dans les programmes consacrés à la promotion de la cohésion sociale;
- documenter et analyser les opinions des partenaires publics, privés, associatifs et communautaires eu égard à l'impact de ces partenariats et aux problèmes rencontrés;
- mettre au point des orientations et des recommandations pour venir en aide aux décideurs politiques et aux autres parties intéressées par le devenir des partenariats destinés à remédier au problème de l'exclusion sociale.

Les travaux de recherche ont adopté une définition fonctionnelle spécifique du partenariat local, afin de le distinguer de processus de collaboration et d'association en réseau plus modestes et/ou informels et d'orienter la sélection de projets se prêtant aux monographies prévues dans la recherche. La définition retenue souligne quatre aspects clés des partenariats locaux:

- une structure formelle pour l'élaboration des décisions et leur mise en œuvre;
- la mobilisation d'une coalition d'intérêts et l'engagement de différents partenaires;



- un ordre du jour et un programme d'action multidimensionnel communs;
- un but ou une finalité qui est de lutter contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que de promouvoir la cohésion sociale et l'intégration.

Des études ont été entreprises dans dix États membres de l'UE, dans le cadre du programme de recherche transnational: Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Autriche, Portugal, Finlande et Royaume-Uni. L'annexe I donne les références des rapports de recherche nationaux. En outre, des travaux complémentaires ont été réalisés pour les cinq États membres restants, afin de faire en sorte que l'analyse soit aussi complète que possible dans le cadre des ressources disponibles. La recherche a été effectuée en collaboration. Des réunions régulières entre la Fondation et les équipes de travail nationales [(annexe II, point a)] ont été organisées pour mettre au point la méthodologie et discuter des résultats et des conclusions des rapports de recherche nationaux. Des membres du groupe de coordination ont participé à cette étude en se plaçant du point de vue des décideurs politiques, des partenaires sociaux et autres acteurs [(annexe II, point b)].

### **Défis économiques et sociaux faisant face à l'Union européenne**

Le processus d'intégration économique européenne, stimulé par la création du marché unique, entraîne un nouvel essor de la croissance économique, mais aussi l'apparition de nouvelles structures de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale, à mesure que les mutations économiques et autres influent de diverses manières sur les régions, les localités et les quartiers. C'est dans ce contexte, avec ses incidences sur la cohésion et l'inclusion sociale, que la notion de partenariat gagne chaque jour davantage de terrain dans les politiques et les programmes de l'Union européenne et des États membres.

Les défis économiques et sociaux, que doit relever l'Union, procèdent de trois grands phénomènes décrits ci-après.

#### **Restructurations économiques et industrielles**

Durant les dix à quinze dernières années, l'économie européenne a vu sa compétitivité mise à mal dans une économie mondiale plus globalisée, tout en souffrant, dans le même temps, de l'impact de récessions successives, entrecoupées de fragiles périodes de croissance économique. Un report

économique majeur du secteur manufacturier sur celui des services, l'introduction de nouvelles méthodes de production moins consommatrices de main-d'œuvre et la multiplication des emplois peu payés — à temps partiel, temporaires, occasionnels et précaires — ont été observés.

Des tendances comme celles évoquées ci-dessus ont engendré un chômage plus fort et de plus longue durée et signifient qu'un nombre important d'individus, qu'ils travaillent ou qu'ils soient au chômage, connaissent la pauvreté et l'insécurité économique. Ces problèmes ont conduit l'UE à développer de nouvelles stratégies pour la croissance économique, la compétitivité et l'emploi (Commission européenne, 1993b, 1995b), et notamment à mettre l'accent sur le rôle des initiatives de développement local (Commission européenne, 1994b, 1995a).

### **Crise des services sociaux et des services publics**

Les changements démographiques et sociaux (affaiblissement des réseaux de familles nucléaires et élargies, augmentation du nombre de familles monoparentales, notamment de jeunes parents isolés au chômage, augmentation du nombre des sans-abri, vieillissement de la population) impliquent que de nouvelles catégories sociales font l'expérience de la pauvreté et de l'exclusion sociale, accentuant ainsi la pression sur les systèmes sociaux. Dans le même temps, l'effondrement de la croissance économique stable et les hauts niveaux du chômage ont sapé la base d'imposition des régimes sociaux de l'après-guerre. Ces pressions ont tiré jusqu'à ses limites, voire au-delà parfois, la capacité des organismes publics de répondre aux besoins. En certains lieux, l'incapacité du système de protection sociale de faire face s'est traduite par une rupture dans la communauté, trouvant son expression dans un déclenchement de la criminalité, des violences et des troubles. Ces problèmes ont amené l'Union européenne et les États membres à explorer de nouvelles voies pour la politique sociale (Commission européenne, 1993a, 1994a), pour les prestations et la protection sociales (Cousins, 1997) et les services publics (Deakin, Davis et Thomas, 1995).

### **Participation politique et citoyenneté**

La mise au défi des structures et des processus traditionnels de la représentation politique et de la formulation de l'action publique ont été le reflet d'un désenchantement généralisé face aux partis politiques établis, des limites des mécanismes de la démocratie représentative ainsi que d'un intérêt croissant et d'une demande de participation directe des citoyens au processus politique et à l'action (Chanan, 1992). Dans certains pays, les structures de consultation traditionnelles entre partenaires sociaux se sont affaiblies ou révélées

inadéquates pour remédier aux nouveaux problèmes. De nombreux commentateurs observent un déplacement du processus et de l'action politiques, depuis l'État-nation vers le haut, c'est-à-dire vers les institutions européennes, comme vers le bas, c'est-à-dire vers le niveau régional ou local.

## **Chômage, pauvreté et exclusion sociale**

Ces changements rapides, complexes et profonds ont eu pour conséquence ce qui suit:

«Si la majorité des citoyens européens bénéficient d'opportunités plus nombreuses et de conditions de vie et de travail meilleures, une minorité importante et sans cesse croissante souffre de la pauvreté, du chômage et d'autres formes de handicaps sociaux et économiques. Cette minorité est désignée par plusieurs termes, les "exclus", les "marginalisés", voire elle est définie comme une sous-classe, présentant un ou plusieurs handicaps qui entament sa capacité de faire face au changement et de le maîtriser.» (Ball, 1994).

Le nombre de personnes exerçant un emploi dans l'UE n'a cessé de diminuer pendant la majeure partie des années 90, et le chômage demeure à un niveau obstinément élevé, atteignant 10,6 % à la mi-1997. Avec 20 %, le chômage des jeunes est deux fois plus élevé que celui des adultes, et le chômage de longue durée, élément le plus critique du problème global du chômage en Europe, reste supérieur à 50 % du total des chômeurs. Le taux de chômage des femmes demeure nettement plus élevé que celui des hommes, soit 12,5 % par rapport à 9,3 %. En outre, l'incidence du chômage est devenue bien plus inégale dans l'Union, dans chaque État membre comme entre ces derniers. De profondes récessions dans certains pays, comme la Finlande et la Suède, se sont traduites par un déclin absolu des chiffres de l'emploi, et le chômage s'est également accru en Espagne et en Grèce en dépit du fait que ces deux pays ont créé des emplois à un rythme supérieur à la moyenne. En Irlande, l'emploi global progresse, tandis que des pays comme le Portugal, la Belgique et le Royaume-Uni réduisent leur chômage. Du fait de la progression du taux d'activité, la croissance de l'emploi en 1996 s'est doublée non pas d'un recul, mais d'une progression du chômage, à la différence de l'année 1995. Durant les deux années de reprise lente, 1994-1996, l'emploi dans l'Union a progressé d'environ 1,5 million, chiffre insuffisant pour réduire le chômage dans l'hypothèse où le taux d'activité aurait remonté dans le même temps à son niveau d'avant 1991. En l'occurrence, le chômage diminua de seulement 250 000 (Commission européenne, 1997e).

Des taux de chômage élevés, et singulièrement du chômage de longue durée, sont les facteurs dominants liés à la pauvreté. En 1997, 57 millions de personnes dans l'Union européenne sont tombées au-dessous du seuil de pauvreté officiel, égal à 50 % du revenu moyen par habitant dans chaque pays (Eurostat, 1997), cependant que la pauvreté est considérée comme allant croissant depuis le début de la décennie, débouchant sur une polarisation sans cesse plus forte des sociétés européennes (Abrahamson et Hansen, 1996).

À l'instar du chômage, la pauvreté obéit à une distribution très inégale en fonction de critères socio-économiques, tels que l'âge, le sexe et la composition du ménage, ainsi qu'en fonction du lieu. Des *taux* de pauvreté élevés sont constatés dans les régions d'Europe où une large fraction de la population continue de travailler dans l'agriculture, c'est-à-dire dans les pays du sud et de l'ouest de l'Europe: Irlande, Portugal, Espagne, Italie et Grèce. Les catégories socio-économiques susceptibles de connaître la pauvreté sont les travailleurs indépendants, la main-d'œuvre peu qualifiée, les femmes et les immigrants et/ou minorités ethniques. De même, les paiements effectués au titre des transferts sociaux peuvent parfois être minimaux pour des catégories telles que les jeunes chômeurs, les parents isolés et les personnes âgées.

Les pauvres se retrouvent toutefois dans leur *très grande majorité* (plus des deux tiers) dans les pays les plus industrialisés. Dans des pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie (du Nord), les restructurations économiques et la désagrégation du tissu industriel ont engendré le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale dans les grandes villes et, surtout, dans les vieilles régions industrielles. Les populations les plus vulnérables sont celles dont les qualifications sont insuffisantes ou périmées, ce qui concerne un grand nombre de femmes, de travailleurs âgés et de groupes ethniques.

Aussi le chômage et la pauvreté sont-ils désormais très répandus dans toute l'Union européenne, dans des régions jadis prospères comme dans celles traditionnellement en crise, à la périphérie des villes comme en centre-ville, dans les villes petites et moyennes comme dans les vieilles régions industrielles et les grandes villes. Dans ces zones, il est désormais admis qu'il existe une accumulation et une combinaison de plusieurs types de dénuement, qui mènent au-delà de la pauvreté vers l'*exclusion sociale*: manque d'instruction, dégradation de l'état de santé, absence de domicile fixe, perte du soutien familial, non-participation à la vie normale de la société et manque de perspective d'emploi. Chaque type de dénuement a un impact sur les autres, ce qui engendre un cercle vicieux (Commission européenne, 1997d). Le concept d'exclusion sociale est destiné à prendre acte non seulement du dénuement

matériel des pauvres, mais aussi de leur incapacité d'exercer pleinement leurs droits sociaux, culturels et politiques en tant que citoyens. Ce concept donne à entendre que la cohésion sociale est menacée chaque fois que les conditions de vie matérielles et les droits civiques d'une fraction importante de la population sont entravés par un dénuement persistant, multiple et concentré.

Comme ce concept d'exclusion sociale est plus largement reconnu, il a induit d'importants changements de perspective:

- d'un centrage exclusif sur la pauvreté liée aux revenus à une vision plus large d'un désavantage multidimensionnel;
- d'un tableau statique du dénuement à une analyse plus dynamique des processus;
- d'une focalisation sur l'individu ou le ménage à la reconnaissance du fait que les communautés aussi font l'expérience de ce désavantage (Berghman, 1992; Room, 1994).

Le concept d'exclusion met en lumière l'idée de la distance, au sein de la société, entre les riches et les autres, et il renvoie au rôle de ceux qui engendrent l'exclusion, aussi bien que de ceux qui en souffrent. Il renvoie également à des catégories d'individus — minorités ethniques, femmes, personnes âgées, handicapés — qui pourraient ne pas être considérées comme en dehors du grand courant de la société en vertu d'une définition de la pauvreté fondée uniquement sur la notion de revenu.

### **Cohésion sociale, intégration et inclusion**

Si les processus de l'exclusion sont multidimensionnels par nature, «alors, la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale nécessitent la mobilisation générale de tous et la combinaison de mesures à la fois économiques et sociales. Au niveau européen, cela signifie que l'exclusion sociale doit être abordée dans le cadre de l'ensemble des politiques de l'Union» (Commission européenne, 1994c). Les dispositions du nouveau traité d'Amsterdam (Conseil de l'Union européenne, 1997) ont récemment renforcé son mandat de lutte contre l'exclusion.

L'objectif de *cohésion sociale* implique de réconcilier un système d'organisation, fondé sur les forces du marché et la liberté de débouchés et d'entreprise, avec une adhésion aux valeurs de solidarité interne et d'aide mutuelle, qui garantissent la libre jouissance des avantages et la protection de



tous les membres de la société. Il est admis que l'objectif de cohésion possède une dimension géographique spécifique d'atténuation des disparités du niveau de développement entre différentes régions de l'Union ainsi que d'aide aux régions et aux catégories sociales défavorisées, dont les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs et les pauvres. Ces déséquilibres — en particulier, ceux de l'inégalité d'accès aux débouchés professionnels et de la rémunération du travail sous la forme d'un revenu — n'impliquent pas seulement une qualité de vie plus médiocre pour les régions et les catégories défavorisées, mais aussi une sous-exploitation des ressources humaines et économiques. Réussir l'objectif de la cohésion nécessite un changement induisant une «convergence positive» pour les régions les plus pauvres et les catégories défavorisées, et pas simplement un ralentissement de la croissance ou de l'emploi pour les autres (Commission européenne, 1997a).

Les politiques d'*intégration* sur le marché du travail sont le pivot de l'objectif de cohésion. C'est pour cette raison que, depuis le Conseil européen d'Essen (décembre 1994), les États membres se sont ralliés à une stratégie européenne en faveur de l'emploi, fondée sur des mesures interdépendantes visant à améliorer l'intensité de la croissance en emplois, la solidarité et l'égalité sociale, y compris sur des mesures spéciales pour promouvoir l'accès des catégories les plus vulnérables du marché du travail à l'emploi. Le pacte de confiance pour l'emploi de novembre 1996 a fait faire un pas en avant à cette stratégie en mobilisant tous les acteurs concernés par la création d'emplois, et en particulier les partenaires sociaux. La promotion d'initiatives aux niveaux régional et local et les pactes territoriaux pour l'emploi, visés dans le pacte de confiance (Commission européenne, 1996b), constituent un élément majeur de cette stratégie pour l'emploi.

Si des mesures économiques et des actions en faveur de l'intégration sur le marché du travail, plus efficaces, sont primordiales pour les régions et les catégories sociales défavorisées, la nature multidimensionnelle de l'exclusion sociale implique que d'autres actions sont nécessaires pour promouvoir l'*inclusion sociale*. L'inclusion sociale «inverse le concept d'exclusion sociale», en désignant la «face positive d'une seule et même médaille qui renferme aussi l'exclusion sociale» (Walsh e.a., 1997), et intègre le processus selon lequel tous les membres d'une société sont habilités à participer à ses activités sociales, économiques et civiques. Le terme «inclusion» souligne aussi la nécessité d'une action collective organisée, qui permet à l'individu ayant peu ou prou d'expérience de la participation, ou qui est désenchanté par ce qu'il a connu, de participer à l'action, aux débats et aux processus décisionnels (Henderson, 1997). C'est pourquoi l'objectif d'inclusion renvoie à un certain nombre de

champs d'action, dont les politiques de promotion et de développement des droits civiques, sociaux et politiques. Le débat en cours sur l'avenir de la politique de protection sociale, lancé par l'UE à la fin de 1995 par un document de synthèse sur l'avenir de la protection sociale (Commission européenne, 1995d), est un signe de l'engagement permanent de l'UE en faveur de la recherche de voies novatrices pour répondre à la fois à la croissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale et aux nouvelles pressions qui s'exercent sur les régimes de protection sociale. Il est de plus en plus largement admis que cela ne peut pas être possible dans le cadre d'une société duale, dans laquelle la création de richesses par une main-d'œuvre hautement qualifiée assure la base de revenus de transfert destinés à un nombre croissant de citoyens non actifs, mais que cela nécessitera une société plus active avec une répartition plus large des opportunités (Commission européenne, 1994a). Les principaux axes du débat sur les implications d'un modèle de «*société active*» sont:

- la recherche de mesures actives en faveur du marché du travail, qui associent les objectifs économiques et sociaux de l'aide sociale et du travail;
- le développement de modèles mixtes d'aide sociale axés sur le marché, impliquant de nouvelles relations entre secteur public, secteur privé et secteur associatif;
- la nécessité de nouvelles relations entre les actions locales, nationales et européennes, qui peuvent améliorer la contribution des collectivités et des initiatives locales tout en évitant les dangers d'une «suradaptation» aux besoins locaux des réponses politiques.

### **Contribution des partenariats locaux à la cohésion, à l'intégration et à l'inclusion sociale**

Le débat en cours sur la cohésion et l'intégration, le développement économique et la protection sociale montre que l'on attache une importance considérable à une stratégie de partenariat et à la dimension locale de l'action publique dans les politiques européennes.

Il semble que la stratégie des partenariats locaux traduise la reconnaissance par l'action publique des éléments suivants:

- la multidimensionnalité des causes du chômage, de l'emploi et de l'exclusion sociale;



- la concentration de ces problèmes dans des communautés locales et des quartiers particuliers ainsi que parmi certains groupes sociaux spécifiques;
- la multiplicité des acteurs impliqués dans la réussite ou l'échec des tentatives de lutte contre le chômage et d'instauration d'une plus grande cohésion: administrations de différents niveaux, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales, communautés locales et groupes exclus.

Dans son deuxième rapport pour 1992, l'Observatoire européen des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale soulignait que «les débats sur l'exclusion sociale sont, tout autant qu'autre chose, des débats sur les nouveaux partenariats qui doivent être constitués au sein de nos sociétés européennes» (Robbins, 1992). Bien sûr, l'idée du partenariat n'est pas nouvelle: elle s'appuie sur une tradition de collaboration entre organismes publics et de participation des communautés locales à la mise en œuvre des programmes et à l'organisation des services dans de nombreux pays. Néanmoins, le centrage actuel du débat politique sur le partenariat traduit l'idée généralement admise selon laquelle les politiques sociales traditionnelles, qu'elles revêtent un caractère sectoriel (logement, santé, éducation, etc.) ou qu'elles portent sur des catégories sociales particulières (femmes, personnes âgées, jeunes, handicapés, groupes ethniques et immigrés), doivent être complétées par une approche multidimensionnelle plus intégrée, rendant compte des causes multiples de l'exclusion sociale. L'intérêt actuel pour le partenariat:

- entraîne la recherche d'une approche pluraliste et plus souple des problèmes, capable de transcender la mission des organismes publics spécifiques et des structures existantes, constituant à la fois une rupture avec les paradigmes traditionnels de l'action publique et une plate-forme pour l'innovation politique;
- cherche à surmonter le cloisonnement des problèmes politiques dans des domaines relevant d'organismes et de services séparés ainsi que le paternalisme et la hiérarchie qui caractérisent souvent les mécanismes d'action traditionnels;
- s'emploie à faciliter de nouvelles alliances et des modes de compréhension et de réaction aux problèmes, à partager les risques et les responsabilités dans un environnement politique changeant et imprévisible ainsi qu'à mettre l'accent sur les réseaux latéraux, locaux, interorganisationnels et interpersonnels en tant que fondements de l'innovation politique.



En outre, les mesures politiques doivent cibler spécialement les quartiers et les communautés locales où sont concentrés les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et de chômage et où des individus et des familles connaissent l'exclusion. Aussi une approche intégrée de l'exclusion sociale par le biais du partenariat local est-elle souvent considérée comme offrant la possibilité d'amener institutions et communautés locales à créer de nouvelles alliances, des stratégies et des mesures novatrices pour lutter contre l'exclusion sociale.

## **Problèmes et méthodes du programme de recherche**

En conséquence, la stratégie du partenariat local est vue comme susceptible de procurer un certain nombre d'avantages. L'une des raisons d'être majeures de cette recherche a été que certains problèmes et entraves deviennent de plus en plus manifestes, parallèlement à la nécessité de rendre compte de l'expérience des partenariats dans des programmes et des contextes différents. Les *principaux problèmes et questions* concernant le partenariat se résument de la façon décrite ci-après.

- La mise en vedette actuelle du partenariat peut susciter de nombreux discours. La différence entre collaboration, concertation et partenariat n'est pas toujours très claire. Des questions majeures sont posées sur les acteurs devant participer aux partenariats locaux s'occupant de chômage, de pauvreté et d'exclusion ainsi que sur la façon dont ils doivent être organisés, compte tenu de la nécessité d'évaluer les avantages et les inconvénients de différentes structures et méthodes de travail. Quelle «valeur ajoutée» un partenariat peut-il générer à l'échelon local et quels en sont les coûts potentiels pour ceux qui y participent?
- Un partenariat efficace nécessite l'identification des intérêts réciproques, la négociation d'une stratégie et d'un calendrier d'action communs et l'engagement de ressources mutuelles. Tout cela peut conduire à gérer un certain nombre de points de divergence potentiels. Si le partenariat suppose un engagement commun à l'égard de normes et de méthodes de travail, les partenaires eux-mêmes apportent des valeurs et des cultures différentes au sein de ce partenariat, et ces différences peuvent prendre des proportions particulières en période de conflits. En outre, pouvoir et ressources sont peu susceptibles d'être répartis équitablement entre les partenaires, et ceux-ci peuvent jouir d'une influence plus ou moins grande par leur pouvoir et leurs ressources extérieurs à l'organisation.
- La capacité des partenariats de gérer de tels conflits est une question essentielle de cette manière d'aborder les problèmes de l'exclusion sociale,



lorsque l'objectif est de distribuer le pouvoir et les ressources vers les zones et les groupes sociaux les plus défavorisés et que l'on ne peut supposer une convergence d'intérêts a priori entre les partenaires potentiels. Quels ont été les résultats obtenus par les partenariats locaux ayant fait participer et donné la capacité d'agir à des communautés locales et des groupes exclus, notamment les plus défavorisés?

- Il convient d'en savoir davantage sur l'impact et les résultats des partenariats locaux. Quelle est leur contribution aux solutions apportées aux problèmes du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale et à l'innovation en matière d'action publique? Dans quelle mesure les partenariats ont-ils comblé les attentes des diverses organisations et des milieux intéressés? Combien de temps faut-il à un partenariat pour s'établir et obtenir des résultats? Dans quelle mesure les partenariats sont-ils capables d'étudier et de mettre en œuvre des stratégies multi-dimensionnelles plus efficaces? Avec quel degré d'efficacité les actions entreprises sont-elles évaluées?
- De nombreux programmes, qui soutiennent les partenariats locaux, sont soit expérimentaux par nature, soit modestes dans leur champ d'action et/ou dans leurs ressources. Des questions majeures se posent donc sur la manière de transférer les expériences acquises dans des programmes pilotes et expérimentaux aux grandes politiques et actions. Comment les leçons apprises dans chaque projet peuvent-elles être partagées de façon à diffuser les bonnes pratiques à la base, et comment ces expériences locales peuvent-elles être intégrées dans des réseaux et des programmes d'action plus généraux?
- Les différences notables existant entre les États membres ajoutent une nouvelle dimension à ces questions. Dans certains pays (Royaume-Uni et Irlande, par exemple), la pratique du partenariat local est beaucoup mieux comprise en raison de l'impact des programmes de l'administration centrale. Dans d'autres (Espagne, Portugal ou Grèce, par exemple), cette pratique est beaucoup moins répandue et demeure étroitement liée à des programmes de l'UE plutôt qu'à des mesures nationales. Dans d'autres encore, le terme «partenariat» évoque de prime abord une collaboration de type corporatiste entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, plutôt qu'entre des acteurs et des intérêts locaux. Dans certains pays, enfin, il existe des termes différents qui véhiculent des éléments importants de ce concept, en renvoyant, par exemple, à des partenariats institutionnels officiels et à des partenariats «communautaires» informels.

La présente étude a eu pour principal souci d'analyser des questions telles que posées ci-dessous et d'identifier le rôle spécifique que peuvent jouer les partenariats dans les mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

- De quelle façon et dans quelles circonstances les partenariats débouchent-ils sur une action davantage ciblée et coordonnée et sur des mesures novatrices, par le fait même qu'ils associent tout un éventail de partenaires?
- Quelles méthodes de travail semblent être les plus efficaces pour récolter les bénéfices du travail en partenariat et en minimiser les coûts?
- Où et comment les partenariats locaux font-ils preuve de réussite dans le développement de stratégies et de plans d'action concertés entre intervenants des secteurs public, privé et associatif?
- Quelles sont les leçons à tirer des expériences les moins probantes?
- Quels sont les conflits et les problèmes que rencontrent les partenariats, et comment cherchent-ils à les résoudre?

La méthodologie du programme de recherche a donc été développée dans la perspective des objectifs cités ci-après:

- la nécessité de comprendre les circonstances différentes pesant sur le développement des partenariats locaux dans chaque État membre, mais aussi de brosser un tableau général des grandes tendances dans l'Union européenne;
- la nécessité d'enquêter sur un nombre considérable de partenariats locaux afin d'en mieux comprendre les différentes approches et expériences, mais aussi d'analyser en profondeur la façon dont les partenariats fonctionnent réellement, de même l'expérience qu'en ont véritablement tirée les différents partenaires et acteurs.

Dans le souci d'atteindre ces objectifs, les dix grandes études nationales comportaient trois éléments:

- une *brève analyse de l'historique et des origines de la stratégie de partenariat dans chaque pays*, du contexte politique national actuel des partenariats locaux et des points de vue des principaux dirigeants politiques et acteurs de terrain sur ce type de stratégie dans le pays concerné: chaque étude nationale décrit également un certain nombre de partenariats (six à

huit), qui illustrent les grandes questions et tendances dans le pays. Si l'on compte les analyses complémentaires réalisées sur les pays non couverts par les grandes études, le projet a répertorié un total de 86 partenariats locaux dans toute l'UE. L'annexe III présente quelques informations succinctes sur l'ensemble de ces projets;

- des *études de cas sur trois partenariats locaux* dans chacune des dix grandes études (soit trente au total), choisis pour illustrer l'expérience nationale récente, les succès rencontrés mais aussi les problèmes: ces études de cas ont été soigneusement sélectionnées pour fournir une analyse détaillée du fonctionnement des partenariats locaux dans différents contextes spatiaux et socio-économiques (centre-ville, grands ensembles en périphérie urbaine, zones rurales), soutenus par un vaste éventail de programmes européens et nationaux, pour illustrer diverses structures et relations de collaboration associant des organismes publics, des employeurs, des syndicats et les secteurs associatif et communautaire ainsi que, enfin, pour aborder aussi des questions importantes comme l'égalité entre les sexes et l'égalité des chances;
- des *conclusions* et des *recommandations* à l'intention des décideurs politiques aux niveaux européen, national et local et de tous ceux qui participent directement à des partenariats locaux traitant les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion.

Au début du projet, il est apparu nécessaire de définir un cadre commun pour identifier la vaste panoplie d'intérêts, d'organisations et d'acteurs susceptibles de participer à des partenariats locaux, étant donné que la manière dont ils sont décrits varie d'un pays à l'autre. Différents «partenaires» ne misent pas le même enjeu sur un partenariat local et ne le voient pas non plus de la même façon. Ces différences sont décrites ci-après.

### **Secteur public**

Le *secteur public* est constitué des ministères et des organismes de l'administration centrale, des collectivités territoriales, incluant élus et fonctionnaires, d'autres organismes publics ou quasi publics (s'occupant d'éducation ou de formation, par exemple), d'entreprises d'État et de services publics.

Aux yeux de nombreux décideurs politiques du secteur public, le partenariat est le corollaire des contraintes qui pèsent sur les ressources du secteur et sur sa capacité d'action unilatérale plus limitée. Toutefois, les pouvoirs publics

reconnaissent de plus en plus souvent les avantages inhérents à une participation dynamique dans des partenariats et cherchent à y jouer un rôle actif et moteur. Les ressources et les contraintes des organismes publics varient de l'un à l'autre, de même que leur aptitude à la flexibilité lorsqu'ils participent à des partenariats. Ils voient en ces derniers un moyen de les aider à pourvoir à leurs besoins locaux, mais aussi de résoudre leurs propres problèmes. Ils sont soumis aux contraintes que leur impose la rareté de leurs moyens en temps et en argent. Enfin, les organismes publics à vocation particulière peuvent trouver difficile de s'adapter en souplesse à l'adoption et à la mise en œuvre d'un agenda commun.

### **Employeurs**

Les *employeurs* sont les organisations patronales (d'implantation locale ou plus large), les entreprises locales, les entreprises implantées à l'extérieur, mais possédant des intérêts locaux, les organisations d'agriculteurs et les chambres de commerce.

La nature et l'engagement du secteur privé sont variables et vont de la perspective de débouchés commerciaux et de développement à grande échelle aux intérêts d'entreprises plus petites, d'implantation plus locale. Certains partenaires du secteur privé considèrent les partenariats comme une source d'opportunités commerciales, permettant d'accéder à des programmes de développement ou d'être subventionnés, tandis que d'autres voient cette participation comme un moyen de «restituer quelque chose à la communauté», ou encore en termes de relations publiques ou comme un geste de bonne volonté locale. Or, dans certaines régions en crise, l'absence de contribution importante du secteur privé à l'économie locale peut compliquer la recherche de partenaires privés motivés. L'implication croissante du monde des affaires et des employeurs dans les partenariats soulève des questions sur la façon dont les intérêts des employeurs sont représentés ainsi que sur la relation entre le rôle joué par les individus et les entreprises, et plus généralement entre l'employeur et les intérêts commerciaux.

### **Syndicats**

Les *syndicats* regroupent les organisations syndicales locales et les syndicalistes.

Les syndicats ont souvent un rôle appréciable à jouer dans les partenariats locaux en faisant profiter de leur expérience des questions d'emploi locales et des processus de négociation. Le partenariat local peut constituer un cadre au sein duquel les intérêts communs des actifs au travail et des chômeurs peuvent être abordés conjointement. Toutefois, le partenariat local peut aller à l'encontre

de certaines préférences des syndicats pour l'action politique de niveau national, de sorte qu'il est parfois difficile pour les partenariats de susciter la participation officielle des syndicats. Dans certains pays, cette participation n'a pas été encouragée de la même manière que celle des employeurs et du secteur privé.

### **Secteur associatif**

Le *secteur associatif* à but non lucratif regroupe un large éventail d'organisations d'envergure nationale (voire internationale), telles les Églises et les grandes œuvres humanitaires ainsi que de petites organisations et associations bénévoles locales. Ces organisations bénévoles assument également des rôles différents, depuis la représentation et la défense de certains groupes sociaux spécifiques jusqu'à — dans un nombre sans cesse croissant de pays — la prestation de services. Dans de nombreux pays, en effet, les organismes bénévoles reconnaissent désormais le caractère multidimensionnel de la pauvreté et mettent au point des stratégies de partenariat de plus grande envergure, associant des communautés locales et les secteurs public et privé.

Le secteur associatif peut jouer un rôle clé dans le partenariat, par exemple par la priorité accordée par certaines associations à quelques-uns des groupes sociaux les plus défavorisés, comme les sans-abri. Certaines organisations du secteur associatif peuvent aussi être moins liées par des règles formelles que des organismes publics, et présentent donc un plus grand potentiel d'innovation et d'expérimentation. En revanche, le travail en partenariat peut déboucher sur une convergence plus étroite entre le secteur public et les associations bénévoles, notamment les plus grandes d'entre elles, davantage bureaucratisées et professionnalisées.

### **Secteur communautaire**

Le *secteur communautaire* est constitué d'un vaste éventail d'organismes d'intérêt local allant des clubs de sports aux entreprises d'intérêt collectif ainsi que de représentants et de militants communautaires individuels.

Les partenaires communautaires contribuent par leur connaissance directe des conditions dans les zones locales et, souvent, par leurs propres stratégies de changement. S'ils n'apportent pas d'importantes ressources financières au partenariat, ils y investissent souvent beaucoup de temps et d'énergie. La façon dont sont représentés les intérêts des communautés locales, à la fois en termes de capacité des «représentants» communautaires de s'exprimer au nom des populations locales et en termes de force de représentation au sein des structures de partenariat vis-à-vis d'autres milieux intéressés, influera souvent sur le degré de réponse du partenariat aux besoins locaux et sur la façon dont celui-ci confère une réelle capacité d'action aux populations défavorisées et exclues.

Ces catégories ne sont pas toujours cloisonnées. Les organismes du secteur privé peuvent intervenir dans des partenariats en tant qu'employeurs ou encore en rapport avec leurs autres missions. Les associations bénévoles locales jouent souvent un rôle important dans la représentation des intérêts «communautaires». Toutefois, le présent rapport se réfère autant que possible à ce classement des «partenaires» dans les chapitres qui suivent.

---

  
**Chapitre 2****Partenariat  
dans les politiques  
de l'Union européenne****Introduction**

Le présent chapitre décrit la façon dont la stratégie de partenariat s'est développée dans le cadre des politiques et des programmes de l'Union européenne, en considérant à la fois l'émergence des relations de partenariat au sens large et les partenariats locaux au sens (ou par approximation) de la définition adoptée dans le projet de recherche. Ce chapitre s'appuie sur des faits documentés et sur la recherche conduite au cours du projet, incluant quelques entretiens avec des responsables politiques de la Commission européenne et avec d'autres milieux intéressés et acteurs d'importance majeure au niveau européen.

La promotion d'une collaboration plus étroite et d'un travail conjoint entre différents organismes et intervenants (des secteurs public, privé, associatif et communautaire) et entre différents niveaux d'administration (européen, national, régional et local) est l'une des nouvelles stratégies qui a vu le jour, dans le cadre de la recherche de réponses nouvelles et plus efficaces au développement de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion. Le terme «partenariat» est très vite devenu l'un des mots clés du vocabulaire de l'Union européenne, tant par rapport aux réponses politiques, aux problèmes de chômage et d'exclusion que dans le contexte plus large de la recherche de nouveaux moyens de faire face aux mutations économiques, sociales et politiques profondes. Toutefois, ce concept de partenariat est souvent employé de diverses manières, mais rarement défini de façon précise. Il est généralement utilisé en même temps que d'autres termes, tels que cohésion, solidarité et subsidiarité, dans les documents et les débats européens, pour exprimer une



sorte de relation de collaboration que la Commission européenne entend développer avec de nombreuses organisations.

À l'origine, le «partenariat» dans la Communauté européenne était conçu en termes très formels comme une relation de type constitutionnel ou institutionnel entre des organismes représentatifs officiels, essentiellement de niveau supranational.

Le début de son histoire et de ses institutions, à l'exemple du Comité économique et social (CES) qui fournit un canal officiel d'expression des points de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs sociaux clés, en est un signe manifeste. Ce type de «partenariat» de niveau européen constituait un reflet et une expression des pactes entre le capital, la main-d'œuvre et l'État, qui avaient été négociés dans les États membres en tant que partie intégrante des accords de l'après-guerre. Ce concept corporatiste a perduré (et s'est développé dans le dialogue social post-Maastricht) au niveau européen, tandis qu'il est quelque peu remis en question par une philosophie inspirée du «libre marché» dans certains États membres.

Plus récemment, la stratégie de type partenariat s'est à la fois élargie et approfondie au sein de l'UE, à telle enseigne que, durant les années 90, celle-ci est devenue la caractéristique essentielle des grandes politiques et des programmes de l'UE dans de nombreux domaines. Elle a été inscrite en tant que principe dans la réforme des Fonds structurels de 1988, puis entérinée à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne. La stratégie de partenariat s'est vue confortée par l'engagement du traité de Maastricht en faveur d'un renforcement du rôle des partenaires sociaux et de l'instauration du Comité des régions à titre d'organe consultatif. Le Parlement européen a exprimé son soutien à une approche du développement local par le partenariat, en se référant, par exemple, aux propositions de la Commission relatives aux pactes territoriaux pour l'emploi, dans lesquels «des alliances locales élargies entre pouvoirs publics, organisations privées, partenaires sociaux et populations semblent particulièrement indiquées» (Parlement européen, 1997).

Le principe du partenariat s'est donc étendu au-delà de la consultation traditionnelle des partenaires sociaux pour toucher d'autres interlocuteurs des pouvoirs publics et intégrer les administrations centrales et les collectivités territoriales dans de nouvelles modalités de coopération ainsi que pour inclure un large éventail d'organismes hors administration des secteurs public, privé,

associatif et de terrain. Des *facteurs financiers, opérationnels et de développement* ont entraîné l'extension de ce type de relations:

- de nombreux grands programmes de la Commission sont tributaires d'un *cofinancement* des États membres et des collectivités locales;
- le partenariat constitue un moyen de reconnaître les différents participants au sein des mécanismes de *suivi* et de *contrôle* de la mise en œuvre sur le terrain des politiques européennes;
- du point de vue de la Commission européenne, le partenariat peut générer de la valeur ajoutée, en permettant aux projets et aux acteurs locaux de collaborer avec d'autres partenaires à des projets novateurs, et des réseaux d'apprentissage, permettant un transfert rapide de connaissances et d'expériences entre les différents partenaires et les États membres.

## **Partenariat dans les Fonds structurels et les programmes d'action sociale**

Les principes du partenariat sont désormais importants dans les principaux Fonds structurels, dans les initiatives communautaires et dans les programmes d'action sociale, comme l'ancien programme «Pauvreté 3». Dans les Fonds structurels, le principe du partenariat est étroitement corrélé à celui de la subsidiarité et à la reconnaissance des avantages de la décentralisation, qui fait participer les autorités compétentes de tous niveaux et les partenaires sociaux à la poursuite d'objectifs communs et au partage des responsabilités décisionnelles, et qui associe également la population locale la plus proche des problèmes que l'on cherche à résoudre (Commission européenne, 1997a).

Les comités de suivi, qui rassemblent la Commission européenne, des représentants des administrations centrales et des collectivités territoriales ainsi que des représentants des partenaires sociaux, constituent le principal espace de partenariat dans les principaux Fonds structurels. Il semble que ces comités commencent à contribuer de façon créative à l'analyse des problèmes et à la mise en œuvre locale des grandes lignes et des priorités nouvelles de la Communauté, même si la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains cas, il est souhaitable d'opérer une distinction plus nette entre partenaires décisionnels et consultatifs. Cependant, l'un des besoins primordiaux est celui d'une «information sur le fonctionnement des partenariats dans la pratique et, dans le cadre de cette analyse, [...] d'identifier les meilleures pratiques et leur transférabilité» (Commission européenne, 1997a).

En ce qui concerne les initiatives communautaires et les programmes d'action sociale, la Commission a été en mesure de promouvoir des partenariats «horizontaux» plus larges entre acteurs locaux. Un vaste éventail de programmes et d'initiatives, tels que «Pauvreté 3», LEDA, Leader, URBAN, Interreg, NOW, Youthstart, Horizon et Integra, ont favorisé tout à la fois un cadre de partenariat local et des réseaux transnationaux de partenariats locaux. Le programme URBAN, par exemple, propose une aide financière à des programmes de développement de certains quartiers urbains, qui sont destinés à lutter contre des problèmes économiques, sociaux et d'environnement d'une façon plus globale, grâce à des programmes intégrés fondés sur le partenariat local.

La Commission est généralement favorable au développement du partenariat dans les initiatives communautaires et considère l'incitation à la coopération et à la formation de nouveaux partenariats, l'émergence d'un esprit d'expérimentation et d'innovation, l'encouragement d'une stratégie «qui part de la base» et la diffusion de bonnes pratiques comme autant de points forts. Toutefois, elle considère également que des expériences diversifiées ont été acquises avec trois initiatives, à savoir Interreg, Leader et URBAN, lesquelles ont le mieux réussi dans la traduction de leurs objectifs en actions concrètes, dans le renforcement du caractère intégré des mesures de développement local, dans l'effet mobilisateur obtenu sur le terrain et, enfin, dans la valeur ajoutée apportée aux politiques européennes de cohésion (Commission européenne, 1997a, p. 111 et 112).

Un grand nombre de partenariats examinés dans le présent projet de recherche ont participé à une ou à plusieurs initiatives communautaires. Il s'agit, par exemple:

de Leader I: Galcob, Bretagne; Sud-Kerry, Irlande; In Loco, Portugal; Hébrides, Skye et Lochalsh, Royaume-Uni;

d'Interreg: El Ribeiro, Espagne;

de NOW: Attique, Grèce; Tallaght, Irlande; Porto, Portugal;

d'Horizon: Limerick, Irlande; Porto, Portugal.

### **Programmes européens «Pauvreté»**

Dans le cadre des partenariats locaux de lutte contre l'exclusion sociale, les programmes «Pauvreté» ont occupé une place particulière dans l'évolution de la conception de la Commission européenne et de sa stratégie pendant une vingtaine d'années. Le Conseil européen reconnaissait, en 1974, dans le sillage

de la crise pétrolière, la nécessité de s'attaquer au problème croissant de la pauvreté. Un an plus tard, la Commission lançait son premier programme d'études pilotes de lutte contre la pauvreté (1975-1980). Dans la pratique, il ne s'agissait pas tant d'«études» (des travaux de recherche ont eu lieu très tardivement et n'ont pu être réalisés qu'à titre rétrospectif) que de projets d'action de petite envergure de communautés de base, visant à pallier les besoins d'aide sociale immédiats des personnes les plus défavorisées, telles que les sans-abri (Commission des Communautés européennes, 1989).

Le deuxième programme européen de lutte contre la pauvreté (1984-1988) a adopté une définition plus structurée et plus catégorique de la «nouvelle pauvreté» (chômage de longue durée, pauvreté rurale, vieillissement de la population, personnes âgées, etc.) et a fait appel à des organismes possédant une certaine capacité d'action pour résoudre les problèmes, pas simplement pour s'en faire l'écho (organismes de l'administration centrale, administrations locales, associations et organisations bénévoles, groupes de communautés de base, etc.).

La notion d'exclusion et d'intégration s'est substituée au début des années 90 au concept de «nouvelle pauvreté», qui prévalait dans le deuxième programme européen de lutte contre la pauvreté. Le troisième programme (1989-1994) a été intitulé «Programme à moyen terme pour promouvoir l'intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés». Le programme «Pauvreté 3» a adopté une approche qui s'est cristallisée autour de trois principes essentiels: multidimensionnalité, partenariat et participation.

Dans le programme «Pauvreté 3», le partenariat est requis en termes de composition et de structure du comité de gestion officiel (conseil de partenariat) de chaque projet d'action type local, lequel réunit un certain nombre d'organisations (collectivités locales, administrations centrales ou régionales, universités, Église et associations bénévoles) dans un conseil ou un partenariat officiel, pour exercer conjointement le pilotage du projet, la gestion des finances et l'embauche de personnel. Les partenariats locaux ont été encouragés dans le cadre de ce programme en tant que stratégie particulièrement efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion à caractère multidimensionnel, pour abolir le cloisonnement horizontal, qui, traditionnellement, sépare les services publics et les services sociaux (emploi, revenu, logement, santé, éducation, transports, loisirs, etc.), et transcender ainsi le cloisonnement vertical qui compartimente les différents niveaux d'administration.

Les partenariats locaux analysés dans la présente étude, qui ont participé au programme «Pauvreté 3», sont les suivants:

Charleroi, Belgique; Mantes-la-Jolie, France; Friedrichshain, Allemagne;  
Thisseas, Perama, Grèce; Limerick, Irlande; Porto et Guarda, Portugal;  
Gérone et Montes de Oca, Espagne; Granby-Toxteth et Brownlow  
Community Trust, Royaume-Uni.

La documentation relative au programme «Pauvreté 3» définit les avantages du partenariat local dans les termes suivants:

- coordination des mesures, des programmes et des activités entre différents acteurs de terrain et organismes;
- mise en commun des compétences, des ressources et des budgets entre différentes organisations;
- enrichissement mutuel d'idées créatives en vue d'une action novatrice;
- partage des risques dans des projets expérimentaux et/ou pilotes;
- drainage de ressources supplémentaires auprès d'organes extérieurs (administrations centrales, par exemple);
- influence politique pour faire pression sur les administrations centrales et les principaux organismes.

Un certain nombre de critères ont été également identifiés pour assurer l'efficacité des partenariats locaux:

- développement d'une vision et de valeurs communes entre les partenaires;
- négociation scrupuleuse d'une stratégie et d'un programme d'action conjoints;
- élection ou nomination d'un responsable, bénéficiant du respect et de la confiance à l'intérieur comme à l'extérieur du projet de partenariat;
- qualité des relations de travail et respect entre le comité ou le conseil de partenariat et le personnel désigné;
- démarcation claire et nette des risques, et partage des avantages éventuels découlant du partenariat: par exemple avantages financiers, opportunités de développement, publicité et reconnaissance publique (Vranken, 1994).

Toutefois, sur le papier, le partenariat semble plus idéal qu'il ne l'est en réalité. Une série de rapports, publiés par les équipes centrales et locales du programme «Pauvreté 3» (Conroy, 1994, Bruto da Costa, 1994, Estivill e.a., 1994), jettent aussi un éclairage sur certains coûts, dilemmes, obstacles et problèmes rencontrés par les partenariats locaux dans le cadre de «Pauvreté 3»:

- le risque de se faire piéger dans le maquis juridique et les querelles sur la constitution des organes du partenariat;
- la diversité des valeurs, des intérêts et des styles entre les différents organes représentés dans le partenariat;
- les disparités dans l'autorité, les connaissances, le savoir-faire et les ressources mobilisables par les différents participants;
- la nécessité d'une formation et d'une orientation sur le développement et les aspects techniques pour permettre aux partenaires des associations et des communautés de jouer leur rôle à part entière dans le projet commun.

Il a été également constaté que si la Commission européenne attend des acteurs et des organismes régionaux et locaux qu'ils s'associent en un partenariat intégré, elle ne demande pas la même chose aux administrations centrales et ne pratique pas non plus le même niveau de partenariat dans sa contribution propre. Si «Pauvreté 3» a pu faire la démonstration de la valeur du partenariat pour remédier aux problèmes à l'échelon local, et si certains États membres (dont l'Irlande) se sont inspirés de l'expérience acquise avec ce programme, peu d'avancées ont été faites dans la diffusion et l'application des enseignements qui en ont été tirés.

### **Programme LEDA**

L'évaluation entreprise au titre du récent programme LEDA (Humphreys, 1996), qui avait pour but de soutenir des actions innovantes de développement économique local, a identifié de la même manière un certain nombre d'avantages du partenariat, soulignant que celui-ci constitue un forum pour:

- le consensus, la construction d'une stratégie et l'action coordonnée;
- l'accès à différentes compétences;
- l'amélioration des résultats pour les partenaires;
- la promotion de l'innovation;
- la promotion de l'identité locale, de la communauté et de la compétitivité.

Les partenariats analysés dans cette étude, qui ont participé au programme LEDA, sont ceux de Leer, en Allemagne, et de Saint-Étienne, en France.

Cette évaluation a également répertorié un certain nombre d'autres problèmes, allant de l'ampleur de la contribution fournie par les partenaires clés à l'évaluation difficile des résultats et de l'impact des partenariats, en passant par les problèmes de pérennité à long terme de ces retombées.

## **Perspectives des partenaires sociaux et autres acteurs**

### **Comité économique et social**

Le Comité économique et social (CES) a joué un rôle éminent en préconisant une plus forte participation des partenaires sociaux et des collectivités locales aux partenariats des Fonds structurels et a également émis l'idée que cette pratique du partenariat devait être étendue au-delà des partenaires économiques et sociaux, des organismes socio-économiques et des professionnels, pour en appeler à la participation directe des citoyens et de leurs représentants. Le CES a exprimé son engagement en faveur d'un partenariat dynamique et pluraliste dans ses avis sur l'exclusion sociale (octobre 1993) et sur le programme d'action à moyen terme pour combattre l'exclusion et promouvoir la solidarité (décembre 1993). Dans ces documents, le Comité économique et social explique que l'Union européenne peut valoriser les initiatives des États membres, entre autres «en créant et en soutenant des réseaux [...] en mobilisant les acteurs intéressés [...] en identifiant et en faisant la promotion des bonnes pratiques, des connaissances et du savoir-faire [...] en intégrant la lutte contre l'exclusion sociale dans les politiques générales de la Communauté [...] et en préférant prévenir que guérir les problèmes de chômage et d'exclusion sociale».

L'avis du CES se distinguait par sa critique de ce que les problèmes de discrimination ne sont pas suffisamment abordés, expliquant que la discrimination négative et d'autres phénomènes connexes, tels que les préjugés, l'intolérance, l'extrémisme et la ségrégation, sont des traits communs à l'exclusion à laquelle font face de nombreux groupes de la société dans plusieurs dimensions de la vie économique et sociale. À cet égard, le CES souligne en particulier les besoins des femmes, des Noirs et des minorités ethniques, des handicapés physiques, des déficients intellectuels et des minorités religieuses (Communautés européennes, Comité économique et social, 1993a et 1993b).

Dans son avis sur le premier rapport sur la cohésion, le CES attire l'attention sur des États membres, comme l'Irlande et la Suède, où les partenaires sociaux et les collectivités locales participent activement aux comités de suivi, et il exprime l'idée selon laquelle le partenariat vertical et horizontal peut être encore approfondi et rendu plus efficace grâce à une meilleure implication des échelons locaux et des partenaires économiques et sociaux, pour combler le fossé entre l'aide structurelle communautaire et les citoyens de base. Selon le CES, l'amélioration du partenariat revêt une importance extrême pour le développement de la citoyenneté européenne, de la démocratie et de la solidarité (Communautés européennes, Comité économique et social, 1997).

### **Syndicats**

Les syndicats soutiennent l'idée du partenariat à la fois dans les Fonds structurels et par rapport aux mesures de lutte contre la pauvreté. Ils ont exprimé leur engagement en faveur d'un «partenariat engagé» et de la constitution d'un réseau de syndicats européens de lutte contre l'exclusion (Fonteneau, non daté). Même si la position adoptée au niveau européen ne trouve pas toujours concrètement son reflet sur le terrain, les exemples sont légion du rôle des syndicats dans les partenariats locaux pour lutter, aux côtés des employeurs, des organismes publics et du secteur associatif, contre l'exclusion et la marginalisation sur le marché du travail (Nicaise et Henriques, 1995; Lasaire, 1995). La Confédération européenne des syndicats (la CES) a demandé à ce que les «consultations étroites» avec les partenaires sociaux «soient définies en termes plus concrets» dans l'application des Fonds structurels (CES, 1993), cependant que les représentants syndicaux n'estiment pas que le partenariat dans le cadre des Fonds structurels comble toujours leurs attentes. La CES se réjouit du nouveau chapitre sur l'emploi inscrit au traité et des pactes régionaux pour l'emploi, et il salue en ces derniers un nouveau cadre majeur de partenariat dans le secteur de l'emploi.

### **Entreprises et employeurs**

L'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) a également exprimé son soutien au partenariat, notamment dans la contribution conjointe des partenaires sociaux dans le cadre du pacte de confiance pour l'emploi. Dans son document de synthèse relatif au premier rapport sur la cohésion, l'UNICE indique que les partenaires sociaux doivent participer plus étroitement à tous les niveaux de la politique structurelle, depuis l'étude des projets à leur suivi et à leur évaluation, et elle préconise d'innover dans



l'utilisation future des Fonds structurels, afin de mener des actions intégrées destinées au développement économique et social de terrain (UNICE, 1997).

La déclaration européenne des entreprises contre l'exclusion et le réseau des entreprises européennes pour la cohésion sociale constituent une initiative majeure de la part d'un certain nombre de grandes entreprises pour lutter contre l'exclusion. Les principes directeurs d'action, annexés à la déclaration, énoncent en détail des propositions spécifiques pour que les entreprises s'associent à d'autres organisations pour lutter contre l'exclusion par les moyens suivants:

- promotion de l'intégration sur le marché du travail;
- aide à l'amélioration de la formation professionnelle;
- prévention de l'exclusion au sein de l'entreprise, minimisation des licenciements ou mise en place de mesures adéquates lorsque ceux-ci sont inévitables;
- promotion de la création de nouveaux emplois et d'entreprises;
- contribution à l'intégration sociale dans les zones particulièrement en crise et des groupes particulièrement marginalisés, incluant le développement de «*partenariats prioritaires* avec des interlocuteurs dans les associations, les coopératives et les sociétés mutualistes, qui peuvent proposer aux personnes particulièrement marginalisées une aide spécifique dans l'optique de faire en sorte qu'elles puissent répondre par elles-mêmes à leurs besoins élémentaires [...] et accéder à un emploi ou à toute autre activité leur procurant des ressources, une vie régulière et la reconnaissance sociale» (CEEP, 1994; Griffiths, 1995; European Business Network for Social Cohesion, 1996).

### **Collectivités territoriales**

À l'instar des syndicats et des employeurs, les administrations régionales et locales soutiennent l'idée du partenariat en tant que moyen de promouvoir la cohésion, mais elles souhaitent une participation plus précoce et plus active aux processus d'élaboration de l'action publique et de sa mise en œuvre. Le Comité des régions fournit aux collectivités régionales et locales un nouveau moyen d'être consultées et de proposer leur avis; toutefois, leur réponse au livre blanc sur la politique sociale européenne donne à entendre qu'elles souhaitent que ce partenariat aille plus loin et soulignent l'importance d'un renforcement de leur implication dans les comités de suivi du Fonds social européen. De nombreuses collectivités locales et régionales et leurs représentations nationales ont

développé cet argument durant le forum européen sur la cohésion, organisé en avril 1997. Ainsi, le Local Government International Bureau (Royaume-Uni) exprime son soutien au partenariat en tant que l'un des quatre principes devant régir le fonctionnement des Fonds structurels et préconise que les collectivités régionales jouent un rôle plus important aux côtés des gouvernements et de la Commission européenne. Quant à la Fédération des conseils de comté suédois, elle défend l'idée que les «partenariats locaux et régionaux débouchent sur une plus grande efficacité et sur l'exercice du contrôle démocratique sur le système des Fonds structurels» (Commission européenne, 1997c).

### **Organisations non gouvernementales**

La Commission européenne s'emploie à entretenir des relations de collaboration avec le secteur associatif et les organisations non gouvernementales (ONG) dans le domaine de l'exclusion sociale. Elle propose un soutien financier et administratif en vue de la mise en place du réseau européen de lutte contre la pauvreté, fédération constituée de réseaux nationaux d'organisations (pour l'essentiel) bénévoles et communautaires dans les différents États membres. La Commission européenne a consulté ce réseau sur des problèmes de politique sociale, en même temps que d'autres organisations de niveau européen, telles que la Coface, la CES et l'UNICE.

En mai 1996, le forum européen sur la politique sociale a réuni des ONG et les partenaires sociaux ainsi que la Commission européenne et des représentants des autres institutions. Tous les participants au forum ont reconnu l'importance d'un vaste partenariat dans la lutte contre le chômage et l'exclusion. Les ONG ont demandé à cette occasion à participer de façon plus permanente, en tant que partenaires, au programme de lutte contre le chômage et d'aide aux groupes les plus défavorisés, et elles ont souhaité que leur position soit renforcée dans les processus décisionnels par un partenariat plus structuré avec les institutions de l'Union et les partenaires sociaux (Cousins, 1997). Ces demandes reflètent l'inquiétude du réseau européen de lutte contre la pauvreté face aux limites du partenariat dans la pratique et expriment l'idée que les vrais partenariats sont actuellement peu nombreux. Le secteur des ONG entend jouer son rôle, mais souligne qu'un partenariat efficace demande du temps, de l'engagement et des ressources.

### **Conclusion**

La Commission européenne tire, semble-t-il, des avantages considérables à réunir différents acteurs — employeurs, syndicats, collectivités locales, organisations non gouvernementales — dans des relations de type partenariat.

La Commission collabore désormais avec tout un éventail d'organismes connaissant les conditions nationales et locales et possédant le savoir-faire spécialisé en matière de développement local, de réhabilitation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, pour piloter, mettre en œuvre et évaluer son action.

---

  
**Chapitre 3****Partenariat et processus  
d'élaboration politique:  
l'expérience des États  
membres****Introduction**

Le présent chapitre analyse les divers contextes nationaux de partenariat local dans les États membres. Il souligne les différents cadres et structures de la politique sociale et l'attitude de l'administration face au service public, les relations entre administrations de différents échelons et entre les pouvoirs publics et les collectivités locales ainsi que les diverses traditions de participation aux politiques sociales chez les employeurs, les syndicats et les organisations bénévoles. Il montre comment ces différences ont influé sur le fait que les initiatives de partenariat local pour combattre l'exclusion sociale se sont développées plus ou moins fortement. L'étendue et le mode de soutien des politiques et des programmes de l'administration centrale et des collectivités locales aux partenariats locaux, l'influence des programmes européens et les perspectives des principaux acteurs et participants à ces partenariats constituent les thèmes majeurs abordés. Ce chapitre débute par une identification des facteurs qui soutiennent et favorisent les partenariats locaux dans différents contextes politiques, et ceux qui semblent constituer des barrières à un partenariat local efficace en tant que méthode de lutte contre l'exclusion, dont notamment la nature et le degré d'engagement des différents partenaires.

Il est important de se demander dans quelle mesure il existe une tendance générale au partenariat local, en tant que constituante majeure des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les différents États membres de l'UE, et en particulier dans les États membres ayant adhéré à l'UE depuis assez peu de temps.

Les rapports de recherche nationaux (annexe I) présentent chacun une analyse du contexte politique dans lequel les partenariats locaux se sont développés dans le pays concerné. L'examen pays par pays présenté ci-après s'inspire de ces analyses et esquisse plus succinctement d'importantes questions qui se posent dans les cinq autres États membres, en s'appuyant sur les analyses complémentaires entreprises au titre du programme de recherche.

## L'expérience des États membres

### Belgique

#### Contexte politique national

Selon le rapport de recherche national (Carton, Delogne, Nicaise et Stengele, 1996), les questions de politique sociale sont entrées dans une phase de transition complexe en Belgique, entre l'ancienne «ère industrielle», où un compromis démocratique social facilitait la solidarité interclasses, et une société «tertiaire ou ultralibérale», où le chômage de masse met à mal ce compromis et engendre l'exclusion.

La période de croissance économique, des politiques de redistribution et de la consultation institutionnalisée, entre 1945 et les années 70, a cédé la place à un chômage croissant, à la diminution des transferts sociaux et à des politiques d'austérité dans les années 80 et 90.

La Belgique présente aussi d'importantes disparités régionales, la région de Bruxelles connaissant le plus fort niveau de PIB par habitant, suivie des Flandres et de la Wallonie en dernière position. Toutefois, à un échelon plus local, il existe des zones fortement en crise, même dans les régions les plus prospères, conduisant à la confrontation sociale et à des conflits, dotés fréquemment d'une composante ethnique.

À cet égard et selon le rapport de recherche belge, «l'État-providence a admis que sa réponse aux problèmes sociaux complexes, tels que l'exclusion, est inefficace. Son intervention est trop cloisonnée, trop lourde et trop éloignée des groupes marginalisés qu'elle est censée atteindre. En outre, face aux déficits budgétaires, l'État diminue ses investissements dans la politique sociale et recherche des financements supplémentaires auprès de "partenaires"» (Carton e.a., 1996).



### Partenariat à l'échelon local

Les conséquences de ces évolutions se traduisent dans le développement des initiatives reposant sur le partenariat dans plusieurs domaines d'action:

- la sécurité est le premier problème pour lequel on a officialisé la stratégie de partenariat. Au début des années 90, le gouvernement fédéral a annoncé une nouvelle politique de «contrats de sécurité» entre l'administration fédérale et les municipalités dans les grandes agglomérations urbaines, dont certains étaient liés aux problèmes de la pauvreté;
- l'éducation a également suscité l'élaboration de diverses politiques (zones d'éducation prioritaires, etc.) qui cherchaient à promouvoir le partenariat entre différents intervenants (école, collectivités locales, associations engagées dans des actions d'apprentissage permanent, d'alphabétisation, d'éducation à la santé, etc.);
- les initiatives dans le domaine de la participation au marché du travail ont une double origine:
  - initiatives des partenaires sociaux pour promouvoir des accords intersectoriels concernant la participation des groupes «à risque»,
  - initiatives d'acteurs de terrain, tels que les agences pour l'emploi locales ou régionales et certaines organisations du secteur associatif.

### Principaux acteurs

Les *municipalités et services publics* en Belgique sont responsables de l'action sociale et sont soumis à des pressions considérables en faveur du développement de partenariats. Il s'agit tout d'abord des centres publics d'action sociale (CPAS), qui ont également pour mission la création d'emplois et la réinsertion sur le marché du travail. En Wallonie, les CPAS ont été invités, en 1989, à améliorer leur coordination au niveau local en constituant des réseaux de coopération plus forts avec les organismes de formation, le secteur associatif et les milieux industriels. Cette coordination a débouché sur un très grand nombre d'initiatives locales très variées (plus d'une centaine). Elles deviennent actuellement l'un des principaux terrains d'expérimentation d'une stratégie locale décentralisée.

De nouvelles mesures supralocales ont sensiblement renforcé le rôle des collectivités locales. L'administration flamande a mis en place, en 1990, le Fonds flamand pour l'intégration des défavorisés (VFIK), au titre duquel quinze

municipalités ont développé des stratégies multidimensionnelles locales de lutte contre la pauvreté. Le VFIK s'est désormais renforcé et développé en tant que Fonds de stimulation de l'action sociale (SIF).

L'importance traditionnelle des *partenaires sociaux* en Belgique se reflète dans l'institutionnalisation de la consultation dans les relations industrielles. Les groupes à risque sur le marché du travail y sont un nouveau thème de préoccupation. En 1989, les représentants des employeurs et des salariés au niveau national ont lancé une initiative intéressante, aux termes de laquelle un prélèvement spécial de 0,18 % de la masse salariale totale des entreprises serait affecté à des actions de formation à l'emploi, destinées aux groupes à risque. Cet accord a été reconduit en 1991, et le taux actuel de prélèvement est de 0,15 %.

On observe également un engagement croissant de la part des syndicats dans les initiatives de développement local et dans les entreprises d'insertion, comme les initiatives locales pour l'emploi (ILE), mais cette évolution, combinée à un déplacement de l'initiative publique vers une responsabilité plus individualisée, a incité les syndicats à souligner de nouveau l'importance de la concertation macroéconomique.

Le *secteur associatif* n'a cessé de se trouver lui-même au cœur de toute une série d'actions et d'expérimentations. Fort d'une tradition de travail social et communautaire, le secteur associatif a développé une approche à caractère plus multidimensionnel au niveau local dans des partenariats actifs avec les groupes exclus, les collectivités locales, les agences pour le développement, etc. En Wallonie, cette approche s'est traduite par une plate-forme des grandes organisations bénévoles, intitulée «Solidarité en plus, pauvreté en moins», qui a attiré l'attention sur l'absence de priorités clairement définies au niveau de l'État. Cette plate-forme a influé sur la stratégie du projet «Pauvreté 3» à Charleroi.

Dans le cadre des *politiques de l'Union européenne*, en Belgique, le Fonds social européen (FSE) revêt une importance particulière, offrant un cadre aux synergies et aux partenariats entre les CPAS, les services de placement et les organisations à but non lucratif pour développer des stratégies intégrées de formation à l'emploi. Toutefois, l'expérience acquise dans le cadre des initiatives du FSE a permis aussi de mettre en lumière les obstacles à un partenariat plus efficace, du fait de l'éclatement des responsabilités au sein de l'État entre le niveau fédéral et les régions et entre les différentes régions linguistiques. Les systèmes mis en place dans le cadre du FSE ont également

soulevé le problème du positionnement des groupes cibles et des associations œuvrant en leur nom au sein des partenariats.

### **Problèmes actuels**

L'approche par le partenariat des problèmes de chômage et d'exclusion sociale fait actuellement l'objet d'un vaste débat en Belgique.

Au niveau supralocal, d'importantes mesures et initiatives nouvelles ont vu le jour, mais il manque une bonne coordination entre les différents secteurs de l'administration ainsi qu'entre le niveau fédéral et le niveau régional. Il en découle de nouvelles aides et opportunités pour les acteurs du niveau local, ce qui les contraint par là même à «coordonner ce qui ne l'est pas par ailleurs» et à se décharger de certaines responsabilités au niveau local sans aucun cadre de gestion clairement défini. Cette forme de «dévolution au niveau local» suscite des questions particulières concernant un éventuel «déficit démocratique», en ce sens que l'action locale collective se développe, mais sans la participation des groupes cibles et des groupes exclus eux-mêmes. C'est pourquoi le partenariat est considéré, en Belgique, comme une coopération entre partenaires inégaux: «Même si les parties intéressées au niveau local peuvent être appelées à participer ou participent effectivement à l'action collective, leur contribution respective en termes de rôle, d'autorité et de ressources n'est pas égale.» Qui plus est, le cadre du partenariat reste ouvert à la question: «Il convient de se demander si, et dans quelle mesure, nous parlons d'une extension de l'action sociale, d'une redistribution des services ou d'un simple processus de décentralisation» (Carton e.a., 15, 17).

## **Allemagne**

### **Contexte politique national**

En Allemagne, le concept de partenariat local, adopté aux fins de la présente étude, est relativement peu connu, quoique l'on y attache une grande importance dans une acception plus large (Birkholzer et Lorenz, 1996).

Il existait deux bases différentes de partenariat en faveur de la cohésion sociale en Allemagne, avant la réunification en 1990. L'ancienne République fédérale d'Allemagne symbolisait l'exemple classique du partenariat social en Europe, le consensus d'après-guerre établi autour du concept d'économie sociale de marché fournissant la base d'une collaboration entre employeurs et syndicats aux niveaux national et régional et dans les usines. Les organismes responsables de l'assurance chômage, de la sécurité sociale et de la formation professionnelle se caractérisaient par un partenariat tripartite entre les partenaires sociaux et les



pouvoirs publics. Cependant, le ralentissement de la croissance économique des années 70 et 80 a commencé à battre ce consensus en brèche. Le débat sur la modernisation de l'État-providence a permis d'exprimer des vues très différentes sur la question de savoir si celui-ci doit être concerté et reconstruit (État fédéral et employeurs) ou démantelé (syndicats, nombreux arrondissements et municipalités, secteur associatif). Dans l'ancienne République démocratique allemande, le terme «partenariat» n'était pas employé en tant que tel, mais il existait des formes de collaboration entre employeurs et syndicats d'entreprise, entre jeunes et personnes âgées, etc., qui favorisaient la cohésion sociale.

Depuis le milieu des années 70, les problèmes de chômage et d'exclusion sociale ont progressé en Allemagne, suscitant un large débat sur la pertinence du terme «nouvelle pauvreté». La réunification a ajouté une dimension Est-Ouest à l'ancienne dualité entre «Sud riche» et «Nord pauvre». La crise économique et sociale structurelle en cours a engendré un niveau de chômage officiel de 9 à 11 %, avec une fraction d'environ 10 % de la population vivant avec le minimum vital et des problèmes majeurs de logements non conformes et de services sociaux inadaptés, notamment dans la partie est du pays. La concentration de l'exclusion sociale dans certaines zones, que cela soit dans des quartiers urbains et dans des zones rurales, signifie que le chômage et l'exclusion posent de sérieux problèmes à certains groupes sociaux particuliers, mais aussi à certaines localités.

### **Partenariat à l'échelon local**

Ces crises en développement, dans les milieux urbain et rural, ont débouché sur les premiers partenariats locaux spécifiques, du type de ceux étudiés dans le projet de recherche. Selon l'étude nationale allemande, l'initiative locale gagne du terrain dans les régions en crise «parce que ni le secteur privé — par l'investissement — ni le secteur public — par l'intervention — ne parviennent à un revirement décisif ou global» (Birkholzer et Lorenz, 6). L'étude a identifié un certain nombre d'initiatives de base, notamment à Wedding à Berlin et dans le village de Wulkow, dans le Brandebourg. Pour autant, il n'existe toujours pas de grand programme régional ou national pour encourager ces nouvelles initiatives «qui partent de la base» et qui, pour cette raison, demeurent largement officieuses — à telle enseigne qu'en général elles ne se définissent même pas elles-mêmes comme des partenariats.

### **Principaux acteurs**

À l'échelon de l'*Union européenne*, quelques partenariats locaux, comme ceux définis dans l'étude nationale, ont été mis en place sur la base de programmes

européens, tels que ceux de Friedrichshain, de Berlin et de Leer, financés par les programmes «Pauvreté 3», Leader et LEDA. Cependant, leur rayonnement est limité, et la plupart des partenariats locaux actuels sont issus d'initiatives de collectivités locales, de salariés et de différents groupes locaux.

Les acteurs du *secteur public*, qui ont lancé des partenariats, sont souvent convaincus de l'efficacité de ce type de démarche. Toutefois, ceux qui y ont participé à titre plus passif ont tendance à être plus circonspects.

Qu'il s'agisse des employeurs ou des syndicats, la participation des *partenaires sociaux* à des partenariats locaux est assez rare. Cependant, on observe une implication et un soutien plus importants de la part d'entreprises individuelles, notamment de petites entreprises, d'entreprises de réinsertion et d'agriculteurs dans les zones rurales et, enfin, de syndicalistes locaux ou de groupes de travailleurs.

En ce qui concerne le *secteur associatif*, même si ce sont des organisations bénévoles qui, très souvent, sont à l'origine de partenariats locaux, celles-ci sont souvent sceptiques quant à la viabilité à long terme de la démarche, car elles estiment qu'elles ne peuvent pas compter sur le soutien loyal et constant des organisations publiques et privées, notamment des grandes.

Les *femmes* jouent un rôle moteur dans de nombreux partenariats locaux analysés dans l'étude allemande, tandis que les associations de *minorités ethniques* y sont rarement représentées. Il semble qu'il y ait une implication des immigrés économiques au niveau local, qui se sont mieux intégrés socialement dans les communautés locales, ce qui n'est pas le cas des demandeurs d'asile et des réfugiés politiques.

### **Problèmes actuels**

En Allemagne, les partenariats locaux s'occupant de chômage et d'exclusion sociale demeurent largement tributaires d'initiatives de base. En règle générale, les programmes fédéraux ou régionaux ne leur apportent aucun soutien, et l'influence des politiques européennes est limitée.

Aux yeux du public, les initiatives nationales et régionales sont bien plus importantes. Citons comme exemples le programme d'action du gouvernement fédéral pour l'investissement et l'emploi ainsi que l'alliance pour l'emploi entre organisations patronales et syndicats. Notons cependant que le niveau local ne cesse de gagner du terrain dans ce contexte: des alliances pour l'emploi locales

ou régionales sont désormais proposées ou mises en route dans de nombreuses localités.

## **Grèce**

### **Contexte politique national**

Le rapport de recherche national fait observer que l'évolution des partenariats dans la lutte contre l'exclusion sociale s'affirme tant dans la reconnaissance de ces problèmes que dans un cadre d'action favorable à la participation d'acteurs de terrain prééminents. Dans la Grèce de l'après-guerre sous le régime dictatorial, l'État contrôlait le moindre aspect de la vie et interdisait la création d'organisations sociales indépendantes, telles que les syndicats, les coopératives et autres associations. Le système économique qui s'est développé dépendait donc de l'intervention de l'État et de son assistance. En conséquence, aucune des conditions préalables au développement d'une approche de l'exclusion sociale par le partenariat n'existait avant l'instauration de la démocratie parlementaire, en 1974 (Robolis, Papadogamvros, Dimoulas et Sidira, 1996).

Après 1974, la liberté d'expression a été rétablie en même temps que les libertés fondamentales de réunion et d'association. Vers les années 80, le caractère paternaliste de la politique publique a commencé à s'estomper, et une forme rudimentaire de corporatisme d'État a vu le jour, assortie d'un mouvement progressif vers une approche pluraliste d'expression des intérêts, de soutien aux administrations locales et de dialogue avec les organisations bénévoles. Cependant, le développement des politiques d'action sociale a eu tendance à être fragmentaire et non coordonné, se fondant sur un modèle traditionnel de soutien de l'État plutôt que sur les principes associatifs.

Atteignant à peine la moitié de la moyenne communautaire, le PNB par habitant de la Grèce est le plus faible de tous les États de l'Union européenne. Grâce à l'amélioration du niveau de vie et aux prestations d'aide sociale, l'exclusion sociale n'a pas été vue comme un problème jusqu'à la dernière décennie, période qui a connu une crise économique prolongée, des politiques restrictives en matière de revenus et de budgets ainsi qu'un fléchissement de l'emploi. Dans le même temps, la Grèce évoluait du statut de pays d'émigration à celui de pays d'accueil, ce qui allait déboucher sur de nouveaux problèmes d'exclusion sociale.

### **Partenariat à l'échelon local**

Les partenariats locaux pour lutter contre les problèmes liés à l'exclusion sociale sont très peu nombreux, en raison du centralisme de l'État grec et de

l'absence d'une tradition d'actions indépendantes de la part des administrations locales et du secteur associatif. Ceux qui existent ont été généralement mis en place au titre des programmes de l'UE, à l'instar de l'initiative de Perama, qui a pour origine le programme «Pauvreté 3», ou de celle en faveur des femmes dans la partie ouest de l'Attique, avec le soutien de l'initiative communautaire NOW. La plupart ont trait à la mise en œuvre de programmes de formation dans les zones urbaines.

### Principaux acteurs

À l'échelon de l'*Administration centrale*, les politiques nationales en Grèce sont fondées sur des pratiques sociales corporatistes traditionnelles, profondément marquées par le clientélisme. L'action sociale publique est limitée, inadéquate et non coordonnée, régie par des procédures administratives et bureaucratiques rigides. S'il est vrai que certains éléments de partenariat sont apparus ces dernières années, pour l'heure il n'existe encore aucun engagement global de l'administration centrale en faveur du partenariat.

La faible autonomie des *collectivités locales* et l'insuffisance de leur indépendance financière expliquent aussi l'absence de partenariats à l'échelon local. Les administrations locales continuent de jouer un rôle d'intermédiaire pour l'administration centrale, et c'est tout récemment qu'elles ont commencé à adopter une stratégie plus innovante. Cependant, de nouvelles institutions régionales et locales ont vu le jour ces dernières années, offrant aux administrations locales la possibilité de jouer un rôle plus engagé dans le développement de l'économie locale, l'assistance et l'action sociale.

Les *organismes publics ou quasi publics*, comme le Service national pour l'emploi et la main-d'œuvre (OAED), jouent un rôle important dans la mise en place de la politique sociale en Grèce. Ces organismes relèvent à la fois d'un contrôle des pouvoirs publics et d'une gestion corporatiste. Ils tendent à un fonctionnement quelque peu désinvolte et paternaliste, encore que certains signes témoignent d'une approche plus concertée.

À propos des *partenaires sociaux*, le développement industriel grec demeure limité, la majorité des entreprises étant des PME qui se sont développées dans le contexte d'un protectionnisme d'État et d'un marché étroit. Nombreuses sont celles qui connaissent de sérieux problèmes économiques et de compétitivité, ce qui implique que très souvent elles soient absentes des partenariats locaux.

Jusqu'en 1982, les syndicats se sont principalement préoccupés de faire reconnaître leur statut juridique et d'obtenir des libertés civiques et syndicales.

Ces dernières années, ils ont commencé à nouer une collaboration plus étroite avec d'autres acteurs, tels que les administrations locales, en rapport avec les problèmes d'exclusion sociale. La Confédération générale des travailleurs grecs et les grandes fédérations patronales ont récemment constitué des commissions conjointes sur des problèmes spécifiques, parmi lesquels le chômage de longue durée et l'aide à l'emploi, incluant une collaboration bilatérale et trilatérale entre les partenaires sociaux et avec les pouvoirs publics.

Le *secteur associatif* est très peu développé en Grèce et se borne pour l'essentiel à des activités de groupe de pression.

Au niveau des *communautés et organismes d'intérêt local*, l'Église, la famille et le voisinage ont toujours joué un rôle important dans le maintien de la cohésion sociale en Grèce. L'Église coopère étroitement avec l'État dans la prestation de services sociaux, et les réseaux familiaux et parentaux occupent le cœur de la vie sociale: pour autant, ces facteurs n'ont pas contribué, pour diverses raisons, au développement du partenariat au sens défini dans la présente étude.

Quant à l'*Union européenne*, plusieurs de ses programmes européens, dont «Pauvreté 3», NOW et Horizon, ont joué un rôle essentiel dans la promotion du concept de partenariat local dans le contexte grec très spécifique, mais le développement de projets liés à ces programmes et à d'autres s'est heurté à de grandes difficultés. Le programme «Pauvreté 3» a dû faire face à une définition insuffisante des problèmes de pauvreté et d'exclusion ainsi qu'à des comportements conservateurs à l'égard des mesures requises. Les partenariats mis en place ont été considérés comme extérieurs et imposés d'en haut. Il n'en demeure pas moins que la philosophie de ces programmes a exercé une influence définitive, notamment peut-être sur les administrations locales, ce qui a conduit à des propositions de création de partenariats pour mettre en œuvre un certain nombre de sous-programmes du programme opérationnel sur l'exclusion sociale, au titre du deuxième cadre communautaire d'appui.

## **Espagne**

### **Contexte politique national**

L'étude nationale espagnole s'applique à montrer que le partenariat n'est pas un concept clairement défini en Espagne, mais qu'il permet différentes interprétations. Il est difficile de tracer une frontière entre le dialogue, la coopération, la participation et le partenariat et entre des approches plus ou moins formalisées (Estivill et Nartinez, 1996).

Il n'en demeure pas moins que l'analyse suggère le rôle croissant du partenariat local en Espagne, qui est en partie le fruit de l'influence de l'adhésion à l'Union européenne, mais aussi de certains facteurs, par exemple structure institutionnelle du gouvernement, changement se dessinant dans les rapports entre le public et le privé, débat sur la relation entre questions économiques et questions sociales, reconnaissance de plus en plus grande des problèmes de pauvreté et d'exclusion et, enfin, étude de stratégies nouvelles contre la pauvreté.

Le découpage territorial de l'État espagnol comprend quatre niveaux: administration centrale, 17 communautés autonomes, telles que le Pays basque ou la Catalogne, 54 provinces et les autorités locales. En ce qui concerne la politique sociale, les attributions sont réparties de façon extrêmement complexe entre ces quatre échelons et entre le secteur public et le secteur privé. Il s'ensuit des doubles emplois et des lacunes dans les prestations et, tout particulièrement sur fond de pénurie budgétaire, des appels à la «coordination» et à la «consultation», deux termes parmi les plus usités de cette décennie.

Le rôle respectif des secteurs public et privé dans la prestation des services sociaux a fait l'objet d'un long débat. À la fin de la période Franco, plus de 60 % des services sociaux étaient assurés par le secteur privé, mais des critiques de ce système ont débouché sur un soutien croissant en faveur d'une intervention publique. Toutefois, le tableau s'est modifié dans les années 80. Les conséquences de la crise économique ont commencé à se faire sentir, de sorte que les crédits publics, en faible progression, ont dû faire face à des besoins et à des exigences allant croissant et que les restrictions administratives des prestataires publics étaient, elles aussi, mises en cause. Les critères de productivité et de rentabilité sont devenus de plus en plus importants, avec la présence de prestataires à la fois du secteur marchand et du secteur associatif, de sorte qu'on en est venu à préférer le «partenariat» dans un marché mixte à une hégémonie du secteur public ou à des prises de bénéfices excessives.

L'approche par le partenariat des problèmes de l'exclusion sociale implique d'intégrer facteurs économiques et facteurs sociaux. Deux points de vue sur cette question sont dominants en Espagne: l'un souligne l'importance des forces du marché, considérant les questions sociales comme secondaires; le second considère le développement économique et la compétitivité comme la question primordiale, mais dans le contexte d'un pacte social qui alloue les ressources et les redistribue. Ces deux points de vue sont ceux des employeurs. Par ailleurs, le point de vue social considère que les décisions économiques doivent être prises à partir d'un *credo* fondamental dans le bien-être et la prospérité des

individus. Cependant, ces dernières années ont vu un rapprochement plus net entre ces deux positions, certains acteurs économiques commençant à accepter des responsabilités sociales, et les responsables de l'action sociale mettant en place des activités marchandes.

Une nouvelle prise de conscience des problèmes de la pauvreté et de l'exclusion au cours des années 80 a suscité cette évolution du contexte politique. Le chômage atteint désormais, en Espagne, l'un des niveaux les plus élevés de l'Union européenne, notamment chez les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés, le chômage de longue durée et l'emploi précaire posant des problèmes particuliers. Le système de protection sociale ne résout pas complètement ces problèmes, plus de la moitié des chômeurs ne touchant aucune indemnité de chômage et le système de sécurité sociale tendant à exacerber les inégalités.

### **Partenariat à l'échelon local**

Cependant, cette pauvreté plus criante a conduit à d'importantes évolutions politiques, notamment en matière de revenu minimal. Une politique de revenu minimal, lancée au Pays basque en 1989, a essaimé dans toute l'Espagne et est désormais devenue le principal élément de l'action publique destinée à lutter contre les formes de pauvreté et d'exclusion les plus extrêmes. Cette évolution a fait progresser les relations de partenariat de diverses manières: entre administrations régionales, provinciales et locales et entre milieux économiques et sociaux. Dans certaines régions, comme le Pays basque et la Catalogne, les politiques de revenu minimal ont débouché sur la mise en place de plans d'action globaux intégrés de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, s'inspirant en particulier des principes du programme communautaire «Pauvreté 3».

### **Principaux acteurs**

En ce qui concerne le *secteur public*, l'administration publique s'est peu à peu ouverte au partenariat au cours des années 90, à la fois entre les différentes collectivités territoriales de l'État et au niveau horizontal entre différents ressorts d'un niveau administratif donné, impliquant d'autres acteurs de terrain.

Parmi les *organisations collectives, intermédiaires et bénévoles*, plusieurs d'entre elles sont importantes dans les partenariats, à différents niveaux. Les associations intermédiaires — fondations, associations, coopératives — se sont peu à peu bien implantées dans la prestation des services sociaux. Certaines grandes organisations bénévoles jouissent d'une très grande visibilité et d'une bonne représentation au niveau national. Les initiatives collectives peuvent concerner une région géographique, un groupe social spécifique ou encore une question particulière. Pareilles initiatives revêtent souvent un caractère

temporaire, mais peuvent aussi constituer des coalitions efficaces aux niveaux local, régional et central et avoir un impact considérable en tant que défenseurs des besoins des groupes exclus.

Les *syndicats* ont renoué avec l'engagement social durant les années 80, notamment dans la campagne en faveur d'un salaire minimal, et ont commencé à se préoccuper de plus en plus de la situation de groupes exclus, en particulier de questions comme la formation, l'intégration et les soins de santé, ainsi qu'à intervenir dans des projets locaux et régionaux, encore que ce type d'engagement leur pose de sérieuses difficultés.

Quant aux *employeurs*, en Espagne, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les fédérations patronales et les entreprises. Si les premières ne s'intéressent que moyennement à l'exclusion, on observe une certaine participation des employeurs à des initiatives aux niveaux régional et local, telles que la formation et l'intégration, qui vont au-delà des objectifs propres de l'entreprise. C'est ainsi que des associations bénévoles d'entrepreneurs à la retraite ou actifs mettent leur savoir-faire au service de la création d'entreprises et de projets sociaux, tandis que certaines multinationales font des efforts pour recruter des personnes exclues. Elles participent également à des projets de développement communautaire.

### **Problèmes actuels**

Le contexte espagnol est désormais plus ouvert aux idées de partenariat. Les acteurs sont de plus en plus préparés à s'écouter les uns les autres et à s'asseoir autour d'une table pour négocier, se concerter et étudier des actions de lutte contre l'exclusion. Un grand nombre d'initiatives de type partenariat fleurissent à l'heure actuelle, mais beaucoup sont abandonnées en chemin.

## **France**

### **Contexte politique national**

En France, le partenariat constitue une distanciation par rapport à la tradition centralisatrice de la politique publique et au cloisonnement net entre secteur public et secteur privé (Le Gales et Loncle, 1997).

Entre 1945 et le milieu des années 70, l'État français dirigiste et centralisateur a joué un rôle dominant dans la reconstruction, la planification économique et la politique sociale et urbaine. L'omniprésence de l'État trouvait son contrepoint dans l'indifférence à l'égard des collectivités locales et du secteur associatif ainsi que dans la relative faiblesse des syndicats et des organisations patronales.



Autant de facteurs qui «excluaient inévitablement tous discours ou pratiques liés de près ou de loin au partenariat» (Le Gales et Loncle, 2). Les fruits de la croissance économique et l'institutionnalisation de l'État-providence suscitaient l'espoir que la pauvreté avait été définitivement éradiquée.

Toutefois, dans la période plus récente, un certain nombre de facteurs se sont combinés pour modifier cette attitude et pour déboucher sur le développement de la collaboration entre organisations publiques et organisations privées dans le domaine du développement économique ainsi qu'entre différents organes du secteur public dans le domaine de la politique sociale. Les instruments traditionnels utilisés par l'État se sont révélés déficients: manque d'efficacité, manque de légitimité et raréfaction des ressources. En conséquence, différentes formes de partenariats ont vu le jour pour compléter l'action de l'État ou des pouvoirs publics ou s'y substituer, souvent en tant que partie intégrante d'une approche néolibérale cherchant à minimiser le rôle de l'État et à permettre à des acteurs privés d'exercer un certain contrôle sur l'action publique et d'introduire un système davantage fondé sur les lois du marché.

### **Partenariat à l'échelon local**

Plusieurs évolutions depuis les années 70 se sont conjuguées pour remettre en question l'approche centralisée de la politique des pouvoirs publics: crise de l'État-providence, crise urbaine et politiques de décentralisation. La «découverte» de la «nouvelle pauvreté», notamment en milieu urbain, s'est accompagnée de troubles périodiques durant les années 80 et 90. Au début des années 80, l'État a délégué plusieurs domaines de responsabilités aux collectivités locales et aux organismes locaux, mais tandis que cette décentralisation renforçait l'autonomie locale, elle provoquait aussi une fragmentation majeure de l'intervention publique et des luttes d'influence entre administrations publiques de différents échelons. Le partenariat est alors apparu comme l'un des moyens de réinstaurer une certaine logique dans l'intervention des organismes publics pour lutter contre l'exclusion sociale.

Ce changement transparaît dans l'évolution des politiques urbaines et autres. Au cours des années 70, l'initiative «Habitat et vie sociale» a favorisé, pour la première fois, la collaboration entre les fonctionnaires de l'administration centrale et les administrations locales et les professionnels. Le programme «Développement social des quartiers» (DSQ) du début des années 80 visait à conférer beaucoup plus de pouvoirs aux collectivités locales et aux élus et à stimuler une foule d'initiatives innovantes horizontales, faisant appel au partenariat. Les *contrats de ville* de la fin des années 80 ont favorisé une collaboration plus étroite entre les administrations régionales et les collectivités

locales, dans le contexte de la politique sociale nationale, par le biais d'une série de «contrats» locaux entre les deux partenaires. Le récent *pacte de relance pour la ville* privilégie le développement économique et l'emploi, mais constitue un repli vers le centralisme — en dépit d'un langage de partenariat.

D'autres actions importantes ont institutionnalisé une approche plus collaborative de la politique urbaine, parmi lesquelles les zones d'éducation prioritaires, les opérations «programme d'été», les conseils communaux de prévention de la délinquance et, plus récemment, les missions locales pour l'emploi et, enfin, les conventions de reconstruction urbaine passées entre l'État, les collectivités locales et les grandes entreprises privées. Outre ces partenariats formels ou ces dispositifs de contractualisation, il existe, bien entendu, un très grand nombre de réseaux informels dans les domaines de la politique de la ville et de la politique sociale.

### Principaux acteurs

Le partenariat en France fait largement appel à trois secteurs: le secteur public et quasi public, le secteur associatif et les partenaires sociaux, l'essentiel du financement provenant du secteur public et de l'UE.

Les principaux acteurs de terrain dans les structures de partenariat émanent du *secteur public*, mais sont très diversifiés. On trouve parmi eux:

- des ministères et des organismes publics, y compris des préfectures de région;
- des collectivités territoriales (locales et régionales);
- des représentants élus, des fonctionnaires de l'administration nationale et territoriale et autres.

Il s'ensuit que la participation du secteur public aux partenariats peut être soumise à des procédures complexes et déboucher sur des conflits et des rivalités entre différents pans du secteur public.

Les *organismes semi-publics* jouent un rôle clé, notamment les caisses de sécurité sociale et les offices de HLM.

Le *secteur associatif* est des plus divers. Au niveau national, des collectifs d'associations et des organismes concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion tentent d'élargir le champ du partenariat en positionnant le secteur

associatif «entre les pouvoirs publics et le marché». Au niveau local, des associations locales participent souvent à des initiatives en partenariat, mais leur représentativité est mise en doute.

La participation des *partenaires sociaux* est plus limitée, mais il existe plusieurs exemples d'expériences novatrices au niveau local. S'il est encore exceptionnel que les organisations patronales soient engagées dans des partenariats de lutte contre l'exclusion sociale, certaines fondations, à l'instar de la Fondation Agir, jouent un rôle de médiation important. La participation des syndicats est extrêmement localisée: certains donnent la priorité à la lutte contre l'exclusion, et, dans certaines localités, des campagnes ont été menées pour associer les syndicats à d'autres partenaires sympathisants, comme les réseaux de banques mutualistes.

Enfin, les programmes de l'*Union européenne*, comme LEDA, Leader et les programmes «Pauvreté», ont joué un rôle éminent en France en encourageant un large partenariat et en favorisant aussi l'échange transnational.

## **Irlande**

### **Contexte politique national**

L'Irlande connaît une transformation radicale de son économie et de sa société depuis le début des années 60. L'État a opté pour une stratégie de développement économique fondée sur les investissements industriels étrangers, ce qui s'est traduit par des niveaux records de croissance industrielle. Cette stratégie économique s'est doublée d'une expansion rapide de l'État-providence, d'un accroissement de l'emploi dans les secteurs public et semi-public ainsi que d'une extension des services d'éducation et d'aide sociale, incluant le soutien au revenu, la santé et le logement. Une succession de conventions tripartites avec les employeurs et les syndicats a caractérisé la stratégie des pouvoirs publics au cours des années 80 et 90 (Walsh, Craig et McCafferty, 1997).

Le niveau élevé et persistant du chômage (13 %) — et singulièrement du chômage de longue durée — vient ternir le tableau, en particulier chez les travailleurs non qualifiés des milieux urbain et rural. Les initiatives temporaires des pouvoirs publics en faveur de l'emploi, axées sur les chômeurs, n'ont eu qu'un impact mitigé. Les chiffres de la pauvreté n'ont cessé d'augmenter entre 1975 et 1995, et 15 % de la population subsiste avec le minimum vital. Cette forte incidence de la pauvreté et de l'exclusion sociale est aggravée par l'inégalité entre les sexes et par d'autres discriminations, par la ségrégation sur

le marché du logement, par un accès différencié aux services et par un état de dépendance et d'impuissance.

Le partenariat social entre intérêts sectoriels est au cœur de la politique publique irlandaise, et plus récemment les ONG ont été incluses pour la première fois dans ce cadre. L'approfondissement et l'élargissement du partenariat social pour lutter contre les problèmes persistants du chômage et de la pauvreté ont fourni le cadre nécessaire à l'émergence des partenariats locaux, en tant que promoteurs de l'inclusion sociale. Dans le même temps, trois autres facteurs ont joué: l'accent sur le développement économique local, en tant que partie intégrante du renforcement de la dimension locale dans l'administration publique; une réévaluation des politiques sociales traditionnelles de lutte contre l'exclusion, ce qui a débouché sur l'étude de stratégies multisectorielles portant sur certaines zones défavorisées spécifiques, par le biais d'une approche plus dynamique; enfin, le soutien officiel au développement communautaire, en tant que moyen de conférer la capacité d'action aux groupes et aux communautés défavorisés.

### **Partenariat à l'échelon local**

Dans le sillage d'un certain nombre de partenariats locaux novateurs et pilotes, à compter de 1985, les pouvoirs publics ont fait du développement local fondé sur le partenariat un élément intégré de leur action socio-économique, sous la houlette politique et administrative des services du Premier ministre. De nombreuses structures nouvelles ont été mises en place au niveau local dans ce cadre d'action, qui offrent différentes approches du partenariat local en termes d'organisation, de mandat et de zone d'intervention. Ces structures sont les suivantes:

- 70 partenariats de développement local,
- 35 comités d'initiative locale,
- plus d'une centaine d'organisations de développement local,
- 70 projets de développement communautaire,
- 4 partenariats de rénovation urbaine.

Les politiques européennes, les financements et les réseaux transnationaux ont exercé une influence majeure sur l'évolution du partenariat local en Irlande, dont la caractéristique particulière est la façon dont de nombreux partenariats locaux ont su créer des synergies entre les ressources européennes et nationales.

### Principaux acteurs

L'*administration centrale* a joué un rôle primordial dans la promotion des partenariats locaux en tant qu'instrument d'action, et l'évaluation qu'elle en fait est des plus positives. Le principe du partenariat est jugé comme un moyen de mobiliser les milieux intéressés locaux pour satisfaire des besoins locaux, tandis que le caractère local est perçu comme un complément au développement socio-économique au niveau national. Si certains dans l'administration centrale voient dans le partenariat une alliance lâche entre des intérêts locaux, d'autres le considèrent comme un reflet des structures de partenariat social au niveau national entre l'administration, les employeurs, les syndicats et, de plus en plus, le secteur des ONG.

Dans le contexte irlandais, les *autres organismes publics* comprennent les autorités responsables du développement économique, de la santé et de l'éducation, des collectivités locales, des agences de conseil, telles que l'Agence de lutte contre la pauvreté, et d'organismes administratifs semi-indépendants, dont le Area Development Management Ltd, qui finance et soutient les partenariats locaux. Les organismes de l'administration centrale sont beaucoup plus présents dans les partenariats locaux au niveau régional que ne le sont les collectivités locales, qui ont peu de responsabilités en matière de développement socio-économique et dont la participation est souvent marginale. En dépit d'inévitables différences de perspective, la plupart de ces organismes reconnaissent la valeur des partenariats locaux pour mobiliser les efforts et promouvoir une stratégie intégrée de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale ainsi que leur manière unique de faire participer les groupes exclus d'une façon qui permet d'équilibrer les relations de pouvoir traditionnelles.

*Employeurs et syndicats* contribuent au partenariat local à la fois au niveau global et par leur participation à des projets. Ils ont été amenés à mettre en place, à suivre et à orienter des programmes de soutien aux partenariats locaux. Le principal intérêt des employeurs pour le partenariat réside dans sa capacité de promouvoir l'initiative et de créer des emplois. Ils y participent directement, soit individuellement, soit au travers de forums, tels que le Enterprise Trust, qui soutient le développement de l'initiative locale. Dans le monde syndical, les partenariats ont pour principale mission de lutter contre le chômage de longue durée. Le réseau des centres locaux de chômeurs tisse également un lien entre le mouvement syndical et les partenariats locaux.

Les partenaires sociaux considèrent les partenariats locaux comme dotés de nombreux avantages, dont leur faculté à couper court aux lourdeurs

administratives, mais sont plus critiques dans leur appréciation que d'autres milieux intéressés, notamment en ce qui concerne leurs coûts, leur dépendance à l'égard des financements publics et la nouvelle bureaucratie qu'ils peuvent engendrer.

En ce qui concerne les *groupes communautaires* et le *secteur associatif*, les partenariats locaux irlandais se distinguent par l'implication des milieux communautaires locaux dans leur gestion et leur fonctionnement. Cette contribution du secteur communautaire intervient à trois niveaux:

- participation à l'élaboration des stratégies nationales par le biais de divers réseaux: femmes, chômeurs, gens du voyage, etc.;
- soutien aux activités des partenariats locaux par les réseaux d'associations nationaux;
- participation de groupes communautaires locaux aux partenariats locaux, lorsque ceux-ci sont assurés de participer aux conseils et aux comités de gestion.

Les groupes communautaires et les organisations bénévoles considèrent le partenariat comme un mécanisme utile pour accéder aux ressources, améliorer la prestation des services publics, engendrer le développement économique et susciter le dialogue avec d'autres milieux. Toutefois, ils sont conscients des exigences qui pèsent ainsi sur le secteur communautaire et associatif et s'inquiètent de la représentation des intérêts plus minoritaires.

Dans le cadre des *instituts de recherche et autres consultants techniques*, l'étude nationale irlandaise perçoit ces organismes comme jouant un rôle à part, particulièrement en ce qui concerne le soutien et l'évaluation des programmes et des projets ainsi que la fourniture de programmes d'enseignement et de formation. Instituts et cabinets de consultants reconnaissent généralement les mérites du partenariat, mais mettent en garde contre une application forcée de celui-ci. Ils attirent l'attention sur certaines questions telles que l'importance du transfert de bonnes pratiques entre les partenariats locaux et la coordination verticale entre les différents niveaux d'intervention: national, comté, municipalité et quartier.

### **Problèmes actuels**

Les interrogations sur le rôle des collectivités locales et des représentants élus ainsi que l'initiative lancée en 1997 par les pouvoirs publics irlandais pour

mettre en place une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté comptent au nombre des questions importantes que soulève le partenariat local.

## **Autriche**

### **Contexte politique national**

Il existe deux stratégies de partenariat en Autriche: l'une dans le cadre du système d'aide sociale, l'autre dans celui de la politique en faveur de l'emploi (Kain et Rosian, 1996).

En Autriche, la politique sociale implique une collaboration étroite entre partenaires sociaux et pouvoirs publics. Aux termes de la Constitution autrichienne, la politique en faveur de l'emploi est du ressort du gouvernement fédéral, cependant que le système d'aide sociale relève au premier chef de la responsabilité des neuf provinces fédérées. En outre, les collectivités locales ont certaines attributions en matière d'aide sociale, et le rôle respectif des autorités régionales et locales ainsi que des secteurs public, privé et associatif varie d'un État à l'autre.

Jusque vers le milieu des années 80, la croissance économique et le plein emploi étaient considérés comme le fondement de la protection sociale, mais les priorités ont changé depuis le déclin de la croissance économique. L'heure est désormais à la maîtrise des dépenses publiques. La «crise de l'État-providence» s'accompagne de pressions en faveur de la privatisation et de la décentralisation, encore que, dans la pratique, un compromis politique pragmatique tend à favoriser le développement d'un «pluralisme de l'action sociale», c'est-à-dire l'intégration d'un plus grand nombre d'organismes dans la mise au point et l'organisation des services et des programmes.

### **Partenariat à l'échelon local**

Dans le domaine de l'action sociale, les besoins croissants liés à l'évolution démographique et à l'absence d'une approche intégrée ont conduit à la mise en place de «*districts de services sociaux et de santé publique*», vers le milieu des années 70, initialement au Tyrol et dans le Vorarlberg. Ces districts étaient destinés à développer et à organiser en réseau la prestation des services sociaux et sanitaires et, ce faisant, à réunir tous les «partenaires» intéressés, tels que les autorités régionales et locales, les prestataires publics et privés et la communauté locale. Le partenariat s'est développé également dans d'autres domaines de l'action sociale, à l'instar d'une initiative à Linz, qui fait collaborer différents acteurs autour d'un atelier «qualité de vie».

Durant les années 80, le partenariat s'est également répandu dans le domaine de la politique de l'emploi, étant donné que le chômage, quoique faible en regard des normes européennes, a augmenté brutalement, posant des problèmes particuliers de chômage de longue durée et touchant les femmes. Cette évolution a conduit à favoriser les mesures actives en faveur de l'emploi, notamment la mise en place des *fondations pour l'emploi*, comme celles décrites dans le rapport de recherche en Styrie et en Carinthie. Ces initiatives des partenaires sociaux ont été mises en place dans les entreprises, dans l'industrie et dans les régions, pour répondre aux pertes d'emplois. Elles proposent un ensemble de mesures adaptées à la réalité locale, qui vont de l'orientation de carrière et de la formation à l'aide à la création d'entreprises. À la fin de 1995, on en dénombrait quarante-trois, associant les partenaires sociaux régionaux, les administrations régionales et locales et le service (fédéral) de l'emploi. Les collectivités locales sont à l'origine d'autres initiatives locales pour l'emploi, comme celle de Bruck/Mur.

Les entreprises d'insertion constituent un autre instrument des mesures actives en faveur de l'emploi. Ces initiatives sont mises en place à l'intention de groupes sociaux ayant des problèmes d'emploi particuliers, comme les chômeurs de longue durée et les toxicomanes. Les principaux promoteurs en sont les organisations de prévoyance privées, mais elles peuvent aussi faire appel aux partenaires sociaux et aux collectivités locales ainsi qu'à un financement du secteur public.

### **Principaux acteurs**

Le *gouvernement fédéral* ne participe pas directement aux initiatives décrites ci-dessus au niveau local, mais constitue néanmoins l'un des plus importants groupements d'intérêt, soutenant les entreprises d'insertion et les fondations pour l'emploi et exerçant un contrôle sur la politique de l'emploi. Le gouvernement fédéral est d'avis que les administrations provinciales pourraient être plus actives dans la politique de l'emploi, en qualité à la fois de partenaires et de bailleurs de fonds. Les administrations régionales et les collectivités locales ont une attitude très différente. Ainsi, par exemple, au Tyrol, l'administration provinciale s'est révélée particulièrement active dans la promotion des districts de services sociaux et de santé publique. Les collectivités locales y participent comme partenaires et comme bailleurs de fonds, mais tendent à s'impliquer moins dans les fondations pour l'emploi. Enfin, d'autres *organismes publics*, comme le service de l'emploi, jouent un rôle significatif dans le financement des fondations pour l'emploi et des entreprises d'insertion.



Les *représentants des salariés* sont de fervents partisans des fondations pour l'emploi et saluent leur caractère multidimensionnel et la prise en compte de divers intérêts à l'échelon local. Les *représentants des employeurs* sont également actifs dans les fondations pour l'emploi et considèrent que la coopération entre les partenaires sociaux au niveau régional est utile pour adapter les mesures aux conditions spécifiques du marché du travail. À leurs yeux, il existe des conflits d'intérêt entre la priorité qu'ils estiment être donnée aux intérêts des salariés et le traitement préférentiel dont jouissent certains secteurs ou entreprises.

Plusieurs grandes organisations à but non lucratif, qui jouent un rôle moteur dans la prestation de services sociaux, dominent le *secteur associatif* en Autriche. Leur attitude varie considérablement: certaines se réjouissent de l'institutionnalisation de leur collaboration, tandis que d'autres craignent pour leur autonomie. Il est très fréquent que ces organisations bénévoles soient les principaux promoteurs des entreprises d'insertion. Dans la plupart des cas, les *communautés locales* ne sont représentées dans les dispositifs mentionnés ci-dessus que par les collectivités locales ou par des particuliers engagés: les groupes d'action locale sont peu nombreux, et, quoiqu'ils se développent, ils sont rarement des partenaires officiels.

### **Problèmes actuels**

Le développement des partenariats en Autriche n'en est encore qu'à ses prémices, phénomène imputable à la crise financière de l'État-providence et aux mutations démographiques et socio-économiques. La diversité des modalités de collaboration est liée essentiellement au cloisonnement des compétences en matière d'aide sociale et de politique de l'emploi.

L'Autriche n'ayant rejoint l'Union européenne que tout récemment, le développement des partenariats issus de la participation à des programmes européens (Fonds social européen, initiatives NOW et ADAPT) n'en est qu'à un stade embryonnaire. Néanmoins, les autorités nationales estiment que ces programmes sont d'une importance majeure pour l'avenir.

## **Portugal**

### **Contexte politique national**

Au Portugal, le principe du partenariat a deux significations distinctes. La *parceria* (partenariat informel) désigne des traditions et des pratiques de

collaboration sociale et de solidarité entre les individus partageant les mêmes intérêts et les mêmes racines historiques profondes. Le *partenariado* (partenariat officiel), quant à lui, n'a vu le jour que tout récemment au Portugal, principalement du fait des programmes de l'Union européenne, et à ce titre, il est souvent considéré comme une collaboration transnationale entre «partenaires» de différents États membres, plutôt qu'entre des milieux d'intérêts locaux (Rodrigues, Stoer et Vaz, 1996).

Durant les années 60 et 70, la *parceria* a constitué une composante majeure du mouvement de développement communautaire, prélude important au partenariat contemporain. Le développement communautaire rejetait tout à la fois la tradition corporatiste de la période du centralisme autoritaire et une vision trop étroitement économique du développement. Il proposait de promouvoir l'idée d'une activité pluridisciplinaire, fondée sur des initiatives locales cherchant à être catalyseur de changements, et articulée autour de la participation et de la coopération, réunissant populations locales et pouvoirs publics.

Toutefois, durant les années 80, et notamment au moment de l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne en 1986, l'acceptation officielle du terme «partenariat» est devenue de plus en plus hégémonique, le «partenariat» constituant une condition requise pour bénéficier des programmes de l'UE et devenant un terme clé des politiques économiques et sociales officielles. Puis vers la fin des années 80 et le début de la décennie suivante, le partenariat a revêtu une nouvelle dimension avec un certain nombre de conventions de partenariat entre les partenaires sociaux, sur des questions relatives aux revenus et aux prix, à la santé, à la sécurité et à la formation professionnelle.

Le Portugal demeure l'un des pays les moins industrialisés d'Europe, et la pauvreté touche 25 à 30 % de sa population, avec de profondes inégalités entre les groupes sociaux et les régions. Les chômeurs sont 60 % à ne percevoir aucune allocation de chômage, ce qui est un indicateur de la faiblesse des transferts sociaux dans ce pays. Il a fallu attendre le début des années 70 pour que l'État commence à intervenir en tant que principal prestataire d'aide sociale, dans l'optique de mettre en place un système d'aide sociale universel. Dans la pratique cependant, l'action sociale est demeurée fondée sur les deux piliers de «l'association coopérative» entre l'État et le secteur privé non marchand, cependant que, durant les années 80, une tendance s'amorçait vers la restriction des droits sociaux et la mise sur le marché des prestations.

### **Partenariat à l'échelon local**

Les modalités de partenariat local au Portugal sont très diverses. Dans les partenariats les plus formels (le projet soutenu par le programme «Pauvreté 3» à Porto en est une bonne illustration), les partenaires les plus actifs sont l'administration sociale et les collectivités publiques régionales et locales. En revanche, dans certains projets, à l'instar de l'initiative de développement local In Loco, dans le sud du Portugal, et de l'association ARCIL dans le centre du pays, qui s'occupe de personnes présentant un handicap, les réseaux informels de collaboration entre organisations bénévoles et d'intérêt local jouent un rôle plus important.

### **Principaux acteurs**

Les *pouvoirs publics* portugais ont mis en place un certain nombre de programmes dans lesquels le partenariat joue un rôle important. En 1990, ils ont lancé un programme national de lutte contre la pauvreté, inspiré du programme européen «Pauvreté 3», au titre duquel quelque 100 partenariats locaux allaient être développés. En 1991, une nouvelle direction générale de l'action sociale a été créée, symbole de cette culture du partenariat et de la complémentarité entre public et privé. En 1993, un programme spécial de relogement mentionnait explicitement la nécessité pour les initiatives locales de reposer sur la collaboration entre collectivités publiques (centrales et locales) et autres milieux intéressés. Enfin, le deuxième cadre communautaire d'appui est également important dans sa mention explicite de la contribution de différents partenaires.

La promotion du partenariat par l'UE influence également les *organisations patronales*, qui montrent un intérêt considérable pour des initiatives telles que Europartenariat, même si l'on observe chez elles une tendance à percevoir le partenariat comme un échange entre partenaires économiques.

L'Union européenne a également touché les *syndicats*, notamment par les implications de la «dimension sociale européenne», ce qui a suscité un plus grand souci de collaborer avec d'autres milieux intéressés dans les domaines des droits de l'homme et des droits sociaux ainsi que des questions relatives au travail, telles que la création d'emplois et la formation dans des zones et des secteurs à fort taux de chômage.

### **Problèmes actuels**

L'étude portugaise donne à entendre que les principaux acteurs sont largement d'accord sur un certain nombre d'aspects du partenariat. Premièrement, il est établi qu'il faut du temps pour développer et créer une culture de partenariat.

Deuxièmement, le partenariat procure certains avantages, dont le partage des ressources et des connaissances aux fins d'une plus grande viabilité des projets, en engendrant la confiance locale, la collaboration et la possibilité d'influer sur les mesures politiques nationales. Troisièmement, les partenaires sont d'accord sur certains inconvénients, notamment le coût du travail dans ce type de structure, la dépendance à l'égard des financements extérieurs et le danger d'un retrait de l'État dans la sphère de la politique sociale. Enfin, la nécessité d'articuler la notion «européenne» plus formelle de *partenariado* avec la notion plus traditionnelle de *parceria* s'avère désormais l'une des questions clés.

## Finlande

### Contexte politique national

Tout récemment encore, le partenariat en tant que moyen sociopolitique de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale était peu évoqué en Finlande. Cela s'explique par le rôle prédominant du secteur public dans le domaine de l'action sociale. Les mesures des pouvoirs publics ont toujours été inspirées par une politique sociale universelle à l'image du modèle d'État-providence scandinave, et cet objectif a été atteint en regroupant les ressources en une politique sociale structurelle, dans laquelle le rôle du secteur public revêt une importance suprême à la fois en matière de sécurité sociale et de services publics (Heikkilä et Kautto, 1996).

Or, durant la récession économique des années 90, le taux de chômage en Finlande est passé de 3 % à presque 18 %, et il dépasse actuellement 15 %. L'État s'est très vite endetté, et l'accroissement des dépenses publiques a forcé les administrations à des coupes claires. L'organisation de l'action sociale est en cours de remodelage, tandis que le chômage atteint des niveaux alarmants avec les risques d'exclusion qu'il entraîne.

En dépit de ces difficultés économiques, le partenariat n'était toujours pas considéré comme une nouvelle option stratégique possible au moment du projet de recherche. Les entretiens menés avec d'importants décideurs au niveau national ont montré que l'idée d'attaquer les problèmes sociaux avec les mesures actuellement en vigueur bénéficiait toujours d'un large soutien. Bien sûr, pour l'instant, l'exclusion en Finlande n'a pas pris de proportions telles que la légitimité du système actuel puisse être remise en question. La pauvreté est mise en échec dans la mesure où la question de l'exclusion n'est pas encore entrée dans le vocabulaire des politiciens, pas plus qu'elle ne suscite de débats primordiaux.

Il n'en demeure pas moins que l'étude finlandaise atteste qu'il existe une coopération intéressant la notion de partenariat aux niveaux à la fois national et local. L'évolution des faits, depuis que l'étude nationale a été réalisée, témoigne d'un intérêt croissant pour le partenariat en Finlande.

### **Principaux acteurs**

Il existe une forme de partenariat au *niveau national* dans le système tripartite, en vertu duquel les négociations concernant la rémunération, les conditions de travail et les questions connexes sont menées par les pouvoirs publics avec les organisations centrales des partenaires sociaux (employeurs et salariés). Au *niveau local*, ce sont les municipalités et les organisations bénévoles qui jouent le rôle principal. Un organisme mixte réunissant l'État et les associations bénévoles, l'Association finlandaise des machines à sous, qui finance des projets au niveau de la population locale et à l'échelon local global, constitue l'un des principaux instruments du maintien de ce lien. Des initiatives en partenariat au niveau local voient le jour comme conséquence de la restructuration dans l'organisation des services. L'importance des collectivités locales est probablement appelée à grandir du fait de la décentralisation de l'administration, des réformes dans le système des subventions publiques et de l'incitation à la participation citoyenne.

### **Problèmes actuels**

La Finlande n'étant membre de l'Union européenne que depuis janvier 1995, il est difficile d'évaluer à ce stade l'influence de l'Union sur la promotion du partenariat. En comparaison du budget social total, les crédits de l'UE sont plutôt maigres. Néanmoins, on discerne désormais un intérêt pour ce type de financements et pour le mode de fonctionnement qu'ils exigent.

Très récemment, une commission du ministère du travail a soumis de nouvelles propositions d'initiatives locales pour l'emploi, sous le titre «Modèle finlandais d'initiatives et de partenariats locaux», pour faire suite à l'initiative de la Commission européenne concernant les pactes régionaux pour l'emploi. Un programme triennal est proposé, visant à mettre en place vingt partenariats locaux sur tout le territoire finlandais, coordonnés par un groupe de gestion des partenariats placé sous la tutelle du ministère. Ces partenariats reposeraient sur une collaboration entre l'État et les municipalités et laisseraient la part belle au secteur tertiaire pour la création d'emplois. Enfin, le partenariat a été également évoqué comme thème d'une discussion du président finlandais sur la responsabilité sociale des entreprises.

En conséquence, certains signes indiquent que les partenariats locaux pourraient devenir un élément plus visible de la réponse finlandaise aux problèmes du chômage et de l'exclusion, dans le nouveau contexte de l'adhésion à l'UE.

## **Royaume-Uni**

### **Contexte politique national**

Au Royaume-Uni, l'émergence d'une approche des problèmes de l'exclusion sociale par le partenariat local s'est trouvée liée à l'association de plusieurs facteurs: émergence du partenariat en tant que solution susceptible de résoudre un vaste éventail de problèmes publics complexes, difficiles à gérer; rôle croissant des entreprises, des modèles fondés sur les mécanismes de marché et des méthodes de gestion dans l'action publique; responsabilisation de l'échelon local dans la mise en œuvre de l'action publique, enfin, accroissement de la pauvreté et de l'exclusion (Geddes et Benington, 1996).

Plus que n'importe quel autre État membre, le Royaume-Uni a connu une progression rapide des inégalités sociales et de la pauvreté, résultant à la fois de l'exclusion hors du marché du travail et des différences croissantes dans le revenu des emplois rémunérés. Il est désormais largement admis que la croissance de la pauvreté et de l'exclusion sont préjudiciables à la cohésion sociale et à la compétitivité économique. La concentration géographique de la pauvreté s'est également accentuée ces dernières années, confirmant la nécessité de réponses géographiquement ciblées, multidimensionnelles, impliquant des organismes multiples.

### **Partenariat à l'échelon local**

Les partenariats locaux sont considérés comme un élément majeur de la réponse politique aux problèmes de pauvreté et d'exclusion au Royaume-Uni, ils sont soutenus par les mesures des pouvoirs publics, comme les contrats de ville moyenne et les programmes de rénovation «City challenge» et «Single regeneration budget», et approuvés sur l'ensemble de l'échiquier politique. Le fait que, de plus en plus, les pouvoirs publics britanniques et les programmes de financement européens ont conditionné leur financement à une structure de partenariat solide a constitué le principal moteur du développement du partenariat local. Outre cette pression particulière, l'étude nationale montre que

l'émergence du partenariat local est l'expression d'un certain nombre de facteurs qui se sont conjugués:

- la perception des limites des services publics traditionnels, les compressions importantes des budgets de services publics, ces quinze dernières années, et la nécessité de coordonner un nombre croissant d'organismes publics et quasi publics nouvellement créés sont autant de facteurs d'explication;
- à mesure que le rôle des collectivités locales, en tant que prestataires de services, s'amenuise, nombreux sont ceux qui ont développé des activités citoyennes mettant l'accent sur le partenariat;
- les projets de base et les initiatives d'entraide communautaires ont vu le jour dans certaines régions;
- les organisations bénévoles jouent un rôle sans cesse croissant dans la prestation de services;
- les pouvoirs publics encouragent la participation des milieux d'affaires dans les projets de réhabilitation locale.

### **Principaux acteurs**

Un partenariat local type au Royaume-Uni réunit des partenaires des secteurs public, privé, associatif et communautaire, tandis que les syndicats sont moins fréquemment présents. Le plus souvent, la direction des projets est assurée par des organismes publics ou quasi publics. Si certains partenariats locaux britanniques n'impliquent qu'une collaboration officieuse entre des acteurs locaux, beaucoup, notamment ceux soutenus par des grands programmes de financement, mettent en jeu des structures, des stratégies et des processus officiels, différents de ceux des organismes partenaires. Toutefois, le partenariat local est moins développé dans les zones rurales, pour partie à cause de la priorité accordée aux problèmes de réhabilitation urbaine.

Au niveau de l'*administration centrale*, le partenariat est approuvé par l'ensemble des grandes formations politiques et bénéficie d'un large soutien dans de nombreux programmes publics.

Les *collectivités locales* deviennent de plus en plus solidaires du partenariat, tout en faisant pression pour une meilleure reconnaissance des questions, telle la responsabilité démocratique locale, que suscitent les partenariats.

Enfin, les *organismes quasi publics* locaux, comme les Training and enterprise councils (conseils de la formation et de l'initiative, LEC en Écosse), jouent un rôle important dans de nombreux partenariats de réhabilitation locale.

Les récents gouvernements ont fortement soutenu la participation des *employeurs* aux partenariats locaux, bien que celle-ci varie dans la pratique d'une action purement symbolique à un engagement beaucoup plus conséquent, notamment lorsque le partenariat constitue un tremplin à de grands projets de réhabilitation.

La participation des *syndicats* aux partenariats locaux est relativement faible au Royaume-Uni.

Le *secteur associatif*, qui regroupe de grandes associations nationales et de petites associations locales, participe de plus en plus aux partenariats locaux, soutenu en cela par le National Council for Voluntary Organisations (conseil national des organisations bénévoles).

Les Britanniques considèrent la participation des *communautés locales* et des *organismes d'intérêt local* comme un élément clé du partenariat local. Les organisations représentant le secteur communautaire ont salué cette évolution, mais veulent aller plus loin pour promouvoir l'idée d'une implication plus large des représentants communautaires.

### **Problèmes actuels**

Bien que le partenariat local soit solidement ancré au Royaume-Uni, l'examen des perspectives des partenaires et des responsables politiques laisse entrevoir certaines questions importantes. De nombreux décideurs politiques soupçonnent que le partenariat est souvent superficiel, notamment lorsqu'il comprend un élément de contrainte plutôt qu'un engagement volontaire de la part de certains partenaires. Il n'est pas toujours aisé de voir dans quelle mesure les activités des différents partenaires sont cohérentes, dans la pratique, avec les objectifs du partenariat. Le coût du travail dans ce type de structure et la nécessité d'un suivi efficace de sa contribution particulière aux résultats visés sont également préoccupants. Enfin, on peut parfois se demander dans quelle mesure les partenariats de réhabilitation locale accordent la priorité à la pauvreté et à l'exclusion.

### **Autres États membres**

Le *Danemark* possède une longue tradition de partenariat au niveau national entre les partenaires sociaux: on peut dire qu'un contrat national entre les organisations patronales et les organisations syndicales a jeté les fondements de l'État-providence danois. Le Danemark possède également une forte tradition d'organisation locale et de décentralisation, qui ont joué un rôle essentiel dans



l'établissement des initiatives de type partenariat, dont beaucoup incluent des organisations de base. Depuis la fin des années 80, les responsables politiques s'inquiètent de plus en plus du problème de l'exclusion sociale, et des politiques et programmes nationaux ont été mis en place pour promouvoir les partenariats locaux. Enfin, le programme européen «Pauvreté 3» a également influé sur cette évolution.

Le contexte *italien* des partenariats locaux est complexe, étant donné que le système est profondément fragmenté à l'échelon régional. Toutefois, on observe une tendance systématique à la pression sur les prestations sociales de l'État, pression due aux contraintes budgétaires, qui met en péril la recherche de réponses plus adéquates aux problèmes de l'exclusion. En conséquence, si le partenariat local officiel n'est pas un fait caractéristique, il existe une grande diversité de relations de type partenariat entre le secteur public et d'autres acteurs de terrain (notamment le secteur privé, les œuvres caritatives, les syndicats, les coopératives et les associations).

Étant donné son haut niveau de vie et sa faible population, le *Luxembourg* ne connaît pas les mêmes problèmes d'exclusion sociale que les autres pays européens. Qui plus est, compte tenu de la superficie du pays, les mesures sociales visent d'emblée le niveau national, et non le niveau régional. Néanmoins, certaines initiatives attestent que la collaboration entre différents partenaires, notamment dans des projets de réhabilitation urbaine et plus particulièrement entre le secteur public et les organisations bénévoles, rencontre un certain succès dans les instances qui l'ont pratiquée.

Aux *Pays-Bas*, la politique nationale de rénovation sociale, mise en œuvre au travers de contrats globaux avec les municipalités, constitue le premier cadre d'action. Des mesures sont prises actuellement pour une meilleure coordination de la lutte contre l'exclusion sociale au sein de l'administration centrale. Leur objectif est de constituer la base d'une approche locale plus intégrée de l'exclusion sociale et d'une coopération entre services publics, organismes sociaux, secteur associatif et entreprises locales. Cependant, il existe très peu de partenariats locaux officiels conformes à la définition adoptée dans la présente étude.

Les mesures *suédoises* de lutte contre l'exclusion sociale sont étroitement corrélées à l'État-providence suédois, lequel est assis sur les principes d'universalisme, de solidarité et de soutien des revenus, non soumis à condition de ressources. La Constitution prévoit que les pouvoirs publics, au niveau central comme au niveau local, exercent la responsabilité globale de l'action

sociale. Cependant, l'État-providence se trouve mis à mal depuis ces dix dernières années, pour diverses raisons liées au ralentissement de la croissance économique et à la sollicitation croissante des services publics. La récession des années 90 n'a fait qu'accentuer ces problèmes, provoquant une hausse importante du chômage et de la marginalisation. De nouvelles formes d'action sociale, impliquant prestataires privés et bénévoles, ont donc été recherchées dans ce contexte. Elles ont débouché sur une collaboration accrue au niveau local entre différents organismes, qui pourrait constituer les prémices de partenariats plus officiels.

## Conclusion

À l'évidence, le tableau qui se dégage de l'analyse des États membres révèle une diversité considérable. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de facteurs apparentés sont fréquemment liés au développement du partenariat local dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ces facteurs sont les suivants:

- déclin ou ralentissement de la croissance économique et persistance de la crise économique;
- croissance de «nouveaux» problèmes généralisés de chômage structurel, de pauvreté et d'exclusion, présentant une forte dimension urbaine et régionale;
- crise budgétaire de l'État-providence et critiques à l'encontre des services de l'État et de la centralisation excessive;
- évolution vers la *décentralisation* des fonctions, du niveau national vers les collectivités régionales et locales, et *décentrage* de l'État, s'accompagnant du développement d'un marché mixte des prestations sociales regroupant les prestataires publics, privés et à but non lucratif. Dans certains pays d'Europe du Sud, ces tendances ont coïncidé avec la *démocratisation* ayant fait suite à d'anciens régimes autoritaires;
- nature des relations entre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats eu égard à la politique économique et sociale;
- programmes publics nationaux (ou régionaux) de promotion et de soutien des partenariats locaux;
- influence des politiques et des programmes de l'UE.

Il semble que la façon dont ces tendances sont apparues dans différents pays et leur stade de développement, de même que le moment où elles sont devenues importantes, aient influé notablement sur le degré d'adoption du partenariat local.

Peut-être la principale conclusion de ce chapitre est-elle liée au rôle des *programmes publics nationaux et régionaux* qui encouragent (voire qui imposent parfois) les partenariats locaux et les financent. Les politiques et programmes, qui jouent ce rôle, sont de plusieurs types.

- Les programmes nationaux d'aide au *développement local intégré et à la réhabilitation*, en milieu à la fois *urbain et rural*, ont joué un rôle moteur dans la mise en place de partenariats locaux dans un certain nombre de pays, dont le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et les Pays-Bas. Dans certains pays, ces programmes sont placés sous la responsabilité des collectivités régionales, comme dans le cas du Fonds flamand pour l'intégration des défavorisés et le Fonds de lutte contre l'exclusion sociale en Wallonie, en Belgique. Toutefois, tous ces programmes n'impliquent pas un engagement spécifique dans un partenariat local officiel. De même, les différences sont notables dans la priorité qu'ils confèrent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Les programmes nationaux d'aide au *développement social* ou au *développement des communautés locales*, à l'instar du programme de développement communautaire en Irlande et de celui de développement social au Danemark, peuvent s'avérer particulièrement importants pour soutenir les partenariats locaux axés spécifiquement sur les communautés défavorisées et sur les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale.
- Les programmes de promotion des initiatives de *développement économique local* et de *développement du marché du travail local*, tels que le programme en faveur des sociétés d'initiative locale en Irlande et les fondations pour l'emploi en Autriche, constituent un troisième type de programme national de soutien aux partenariats locaux.

L'étude fait apparaître clairement que la présence, ou l'absence, de ces programmes constitue évidemment l'un des facteurs primordiaux influant sur le degré de développement des partenariats locaux et que leur orientation exerce de même un impact sur les axes retenus par les partenariats locaux dans différents pays pour cibler leurs activités — problèmes du chômage, dimensions sociales de l'exclusion ou stratégie plus intégrée de réhabilitation locale.

Outre le rôle des programmes des pouvoirs publics de soutien aux partenariats locaux, l'efficacité relative, avec laquelle les *différents systèmes d'action sociale* ont remédié aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, semble être l'un des facteurs majeurs du degré d'adoption de la stratégie du partenariat local dans les différents États membres. Les pressions qui s'exercent sur l'État-providence sont à la fois subjectives et réelles. Elles tiennent tant de «l'effet de cisaille» entre des transferts sociaux sans cesse plus lourds et l'érosion budgétaire que des critiques à l'égard de l'efficacité déployée par l'État dans son traitement des questions sociales et économiques complexes, comme celles de l'exclusion sociale. Ces pressions sont ressenties à la fois comme une nécessité de trouver de nouvelles sources de financement complémentaires pour les politiques d'action sociale et comme une sensibilisation à de nouvelles formes de prise en charge par le secteur marchand comme par le secteur non marchand. Cependant, il n'existe aucun lien direct entre les pressions exercées sur l'État-providence et l'adaptation de ce dernier et l'importance du développement du partenariat local. Un «marché mixte» des prestations sociales peut se développer au travers de la collaboration entre des prestataires à un niveau essentiellement non local, cependant que la collaboration interinstitutionnelle locale, la collaboration public/privé et la participation des utilisateurs et des consommateurs n'ont pas besoin de prendre la forme d'un partenariat officiel.

Les partenariats locaux sont devenus une dimension importante du cadre politique dans les pays possédant un système d'action sociale libéral, comme le Royaume-Uni, qui s'est montré offensif dans la promotion d'un marché mixte des prestations sociales. Inversement, le partenariat prend moins facilement pied dans les pays possédant un régime social corporatiste ou social-démocrate, encore que, dans ces deux cas, les récentes contraintes auxquelles ils ont été soumis semblent associées à un nouvel intérêt pour le travail en partenariat. Enfin, dans les pays de l'Europe du Sud, le partenariat local est perçu de plus en plus souvent comme un moyen d'étendre des régimes d'action sociale relativement peu développés, dans le contexte actuel de rigueur budgétaire.



---

  
**Chapitre 4****Partenariat local  
dans l'Union européenne:  
diversité et thèmes communs****Introduction**

Le précédent chapitre a passé en revue les différents contextes du partenariat local dans chaque État membre, de même que leur degré variable de développement. Ce chapitre, quant à lui, sera consacré essentiellement aux similitudes et aux différences d'expériences des partenariats locaux de lutte contre l'exclusion sociale dans les États membres de l'Union européenne. Sont ainsi décrits la manière dont les partenariats locaux voient le jour, leur lieu d'implantation, les acteurs qui y participent, leur objet et les ressources qu'ils drainent.

Ce chapitre est fondé sur les exemples de partenariats locaux recensés par l'étude, au nombre de 86 au total (dont trente études de cas réalisées par les équipes de recherche nationales dans dix États membres), et se propose d'analyser l'évolution et l'expérience de tels partenariats consacrés à l'exclusion et à la pauvreté dans l'UE. Ces 86 partenariats locaux ont été sélectionnés pour cerner dans chaque pays un éventail de projets le plus conformes possible à la définition fonctionnelle du partenariat local donnée au chapitre 1, cela afin d'éviter toute acceptation «lâche» du terme, très fréquente, et de trouver des exemples allant au-delà de la simple collaboration entre institutions et organismes. Aussi le processus de sélection a-t-il répertorié, autant que possible, des partenariats dotés de structures officielles, associant des partenaires du secteur public, des employeurs et des syndicats (partenaires sociaux), le secteur associatif et le secteur communautaire, et adoptant une approche multidimensionnelle des problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. En outre, cette sélection a été opérée de façon à englober des partenariats dans différents types de milieux et s'inscrivant dans divers

programmes d'action européens, nationaux et locaux. Eu égard à l'analyse qui suit, il est important de souligner ce fondement de l'étude.

L'annexe III donne des renseignements sommaires sur la totalité des projets répertoriés dans le cadre de la recherche, y compris sur ceux ayant fait l'objet d'une étude de cas.

## Origine des partenariats locaux

Comment les partenariats locaux se développent-ils? Les travaux de recherche montrent que l'impulsion initiale pour la formation de ce type de projet émane de plusieurs sources:

- l'initiative d'une communauté locale et de son organisation;
- les initiatives d'employeurs ou de syndicalistes, agissant au niveau national ou local;
- l'initiative d'une administration locale ou régionale et d'organismes publics;
- l'incitation (incluant la possibilité d'un financement) des pouvoirs publics nationaux et des ministères, ou l'obligation de mettre en place un partenariat en tant que critère d'éligibilité à un financement;
- les opportunités offertes ou les conditions imposées par les programmes de l'UE.

Les initiatives prises au *niveau local* ont souvent constitué le point de départ du processus d'instauration d'un partenariat. Cet élan initial peut souvent être le fait d'une organisation communautaire locale ou encore d'organismes publics locaux, comme en témoignent les exemples décrits ci-après.

### Partenariats issus d'une communauté locale

Face à la perspective d'un transfert par les autorités de l'Allemagne, les habitants du petit village de Wulkow (130) dans le Brandebourg, à proximité de la frontière polonaise, n'avaient que deux options: abandonner leur village ou lutter pour sa survie. La communauté a donc monté un projet de revitalisation de la localité. En 1990, dans le sillage de la réunification, un partenariat intitulé «*Ökospeicher*» a été mis en place, qui regroupait la quasi-totalité des habitants: agriculteurs, personnes faisant régulièrement le

trajet entre leur domicile et leur lieu de travail, maire, commerçants, école et Église.

Le partenariat *In Loco* dans l'Algarve, au Portugal, est né de l'initiative d'un groupe d'enseignants préoccupés par les problèmes d'isolement social et par le déclin du système éducatif, qui ont obtenu une aide financière auprès d'une fondation caritative étrangère.

*Pavee Point*, à Dublin, en Irlande, est une association fondée sur les principes du partenariat par la communauté des populations nomades irlandaises et des professionnels travaillant avec eux.

Très souvent, ce sont les *administrations locales et régionales*, agissant en étroite collaboration avec d'autres organismes publics et avec les secteurs communautaire et associatif, qui ont pris les devants dans la constitution de partenariats.

### **Initiatives de collectivités locales**

Le partenariat de *Coventry* et du *Warwickshire* au Royaume-Uni a été créé à l'initiative des deux principales collectivités locales de la région et d'autres organismes locaux, en particulier le Training and enterprise council (conseil de la formation et de l'initiative). Ce partenariat s'est trouvé stimulé par le fait que les collectivités locales ont admis que la collaboration améliorerait leurs perspectives d'obtenir des fonds publics pour la réhabilitation urbaine et rurale.

Le partenariat *Hanko*, en Finlande, a vu le jour à l'instigation de responsables de différents services de l'administration locale, visant à promouvoir des stratégies plus collectives de la délinquance juvénile.

Dans d'autres cas, l'initiative est le fruit des *partenaires sociaux*, parfois au niveau national, parfois à l'échelon local, et elle prend la forme d'une action menée par des entreprises et des syndicalistes.

### **Initiatives de partenaires sociaux**

À *Rennes*, en France, le syndicat CFDT a choisi le partenariat dans des projets de lutte contre l'exclusion sociale et le chômage. Un certain nombre de projets ont été étudiés pour favoriser l'intégration sur le marché du travail, en coopération avec de nombreux intervenants et avec le soutien financier d'entreprises, d'institutions financières et du secteur public.



Le *Centre de développement de Dortmund (EWZ)* est un partenariat né de l'action de syndicats et de syndicalistes, visant à développer de nouveaux produits d'utilité générale.

En Belgique, le programme «0,18-0,25 %» est une initiative conjointe des employeurs et des syndicats en faveur d'un prélèvement sur la masse salariale globale des entreprises pour financer des projets de réintégration de groupes connaissant l'exclusion.

La Fondation pour les femmes de Styrie, en Autriche, est le résultat d'une action de femmes syndicalistes en réponse au fort taux de chômage féminin dû aux restructurations industrielles.

Parfois, il s'avère que l'impulsion première de la formation d'un partenariat local provient non du niveau local lui-même, mais de l'occasion fournie par des *programmes publics nationaux ou régionaux*. Les programmes publics nationaux, tels que les contrats de ville en France et le programme «City Challenge» au Royaume-Uni, sont les principaux exemples de mesures publiques ayant joué un rôle important dans l'encouragement de projets de partenariat de grande envergure et dans leur financement. L'administration centrale irlandaise a promu également un certain nombre de programmes, fondés sur le partenariat local, dont le programme régionalisé de réponse au chômage de longue durée, le programme en faveur des sociétés d'initiative locale et le programme pour le développement intégré. En Belgique, en Espagne et en Autriche, les collectivités régionales ont ouvert la voie à l'adoption de programmes de développement qui soutiennent des partenariats locaux de lutte contre l'exclusion économique et sociale.

### **Influence des administrations centrales et des collectivités régionales**

Le programme régionalisé de réponse au chômage de longue durée des pouvoirs publics irlandais a favorisé le *Dundalk employment partnership*, en Irlande.

En 1990, les autorités flamandes ont mis en place le Fonds flamand pour l'intégration des défavorisés (VFIK), au titre duquel quinze municipalités, dont celle de *Beringen*, ont mis au point des stratégies locales multidimensionnelles de lutte contre la pauvreté.

Au Pays basque (où le projet *Plan Vasco* est situé) et en Catalogne, les administrations régionales ont préparé le terrain au développement de plans intégrés de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, incluant un partenariat

entre les administrations régionales, provinciales et locales ainsi qu'avec les milieux intéressés économiques et sociaux, et s'inspirant des principes du programme européen «Pauvreté 3».

Les programmes de l'Union européenne ont exercé une influence décisive dans la promotion de modèles de partenariats locaux dans les pays d'Europe du Sud comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal, mais aussi l'Irlande, où l'ampleur du financement communautaire est importante. Les principaux programmes européens ont été le programme «Pauvreté 3», récemment mené à terme, et les programmes d'action sociale LEDA, Leader I et II ainsi que d'autres initiatives communautaires récentes comme NOW et Horizon (désormais partie intégrante de l'initiative communautaire en faveur de l'emploi).

### Quand les programmes européens donnent l'impulsion

Les programmes européens ont joué un rôle particulièrement important en Grèce, en introduisant la notion et la pratique du partenariat local. Citons comme exemples le projet financé dans le cadre de «Pauvreté 3» à *Perama* ainsi que le projet de partenariat féminin dans *l'ouest de l'Attique*, financé par le programme NOW.

Au vu des travaux de recherche, il semble que le programme Leader I ait entraîné la mise en place particulièrement réussie d'une stratégie de partenariat local dans le *comté du Sud-Kerry* en Irlande, dans le nord de l'Écosse (*Hébrides, Skye et Lochalsh*), dans le sud du Portugal (partenariat *In Loco*) et, enfin, en Bretagne (partenariat *Galcob*).

Les partenariats locaux trouvent aussi souvent leur origine dans la *combinaison* positive des facteurs suivants: collaboration entre une communauté locale, les collectivités locales et d'autres organismes publics nationaux ou locaux et perspective de bénéficier de fonds au titre d'un programme national ou des programmes communautaires.

L'Irlande est l'un des pays où de nombreux partenariats locaux sont lancés par plusieurs acteurs de terrain. Le *partenariat de Tallaght* est issu de la collaboration entre une initiative locale et un programme de l'administration centrale. Le *partenariat pour le développement du Sud-Kerry* est né de l'association d'une initiative locale et de l'influence du programme européen Leader. Enfin, le partenariat *Paul*, à *Limerick*, s'enracine dans le soutien accordé à un projet communautaire local par le programme communautaire «Pauvreté 3».

En guise de conclusion générale à ce stade de l'étude, on peut dire que les conditions les plus propices à l'émergence de partenariats locaux solides sont réunies lorsqu'une collaboration positive est possible entre:

- les communautés locales et les groupes exclus;
- les collectivités locales et autres milieux intéressés locaux, y compris les employeurs et les syndicats;
- les programmes nationaux et européens.

### **Contexte géographique et socio-économique**

Les partenariats locaux se sont développés efficacement dans de nombreux lieux où la pauvreté et l'exclusion sont concentrées géographiquement, c'est-à-dire au centre des villes et dans les grandes cités en périphérie urbaine, dans les vieilles régions industrielles et dans les régions et localités rurales. Si une nette majorité des partenariats décrits dans la présente étude sont réalisés en milieu urbain, presque un quart le sont en milieu rural. Certains projets concernent des quartiers et des communautés tout à fait limités dans leur étendue, tandis que d'autres touchent de vastes régions urbaines et rurales.

Il n'est pas très surprenant qu'on observe très souvent un lien étroit entre la constitution d'un partenariat local et une crise socio-économique locale, entraînant ou exacerbant le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale dans une région particulière. Le projet de *Wulkow*, ce petit village d'Allemagne dont la survie était menacée par la crise du chômage et la politique d'aménagement du territoire, celui de *Wedding*, à Berlin, et de *Sé et S. Nicolau*, à Porto, deux quartiers urbains particulièrement déshérités, et le projet d'*Onyar Est*, à Gérone, une zone défavorisée dans une ville prospère, sont autant d'exemples illustrant parfaitement la situation dans laquelle se trouvent des communautés locales qui, quoique menacées par de sérieux problèmes sociaux et économiques, conservent suffisamment de cohésion sociale et de ténacité pour que des relations de partenariat puissent se développer.

Toutefois, cela n'est pas toujours le cas, et les raisons pour lesquelles une «crise locale» ne déclenche pas nécessairement la mise en place d'un partenariat sont déterminantes, mais souvent malaisées à cerner. Il arrive, par exemple, que, là où la pauvreté et l'exclusion sont des maux anciens et chroniques, dus à plusieurs générations de sous-développement, il est particulièrement difficile de mobiliser des collaborations. De même, lorsque le chômage et la pauvreté sont plus diffus dans l'espace et cachés, comme dans certaines zones rurales, et que

l'esprit d'initiative locale est moins prêt, il peut arriver qu'aucune réponse de partenariat n'émerge.

Le partenariat de *Granby-Toxteth on Merseyside*, au Royaume-Uni, financé au titre du programme «Pauvreté 3», a été mis en place dans une région où les clivages sociaux sont profonds et enracinés, à la fois au sein des communautés locales et dans les rapports entre ces communautés et les organismes publics. Ces clivages ont posé de sérieux problèmes pour mettre en place un partenariat de travail efficace.

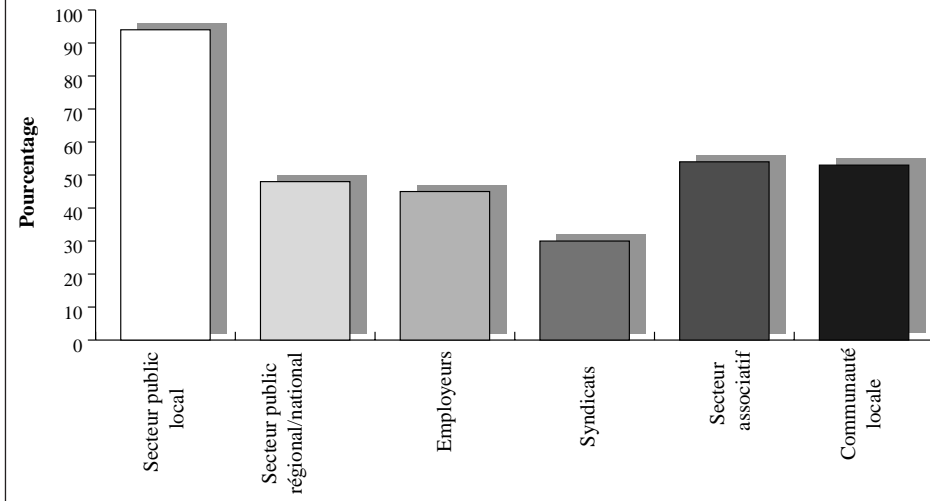
Le partenariat *El Ribeiro* en Galice, en Espagne, se situait dans une région d'habitat rural dispersé, où la défiance intercommunale est chose commune et où les pouvoirs publics sont jugés avec méfiance. Là encore, le partenariat s'est révélé particulièrement difficile à instituer.

## Partenaires

Les intérêts représentés dans un partenariat local sont des plus divers. Cependant, on peut dire que les projets analysés dans le cadre de l'étude relèvent de quatre grandes catégories.

- Projets multipartenaires d'envergure, où des milieux intéressés publics, privés, associatifs et communautaires sont représentés: c'est le modèle dominant dans les projets analysés au Royaume-Uni et en Irlande, de même que dans de nombreuses initiatives financées par les programmes européens. Bien sûr, la façon dont sont représentées ces grandes catégories de partenaires et leur degré de prise en compte varient considérablement d'un projet à l'autre.
- Partenariats dans lesquels les principaux partenaires sont les secteurs public, associatif et communautaire: cette catégorie regroupe les projets entre secteur public et grandes organisations à but non lucratif, et d'autres où le noyau dur du partenariat réunit des organisations associatives et communautaires locales et des organismes publics.
- Partenariats réalisés intégralement ou majoritairement entre des collectivités et des organismes du secteur public.
- Partenariats dans lesquels les principaux partenaires sont les partenaires sociaux et des organismes d'État: ces partenariats locaux reproduisent les traditions corporatistes nationales au niveau local ou régional.

**Tableau 4.1 — Principaux partenaires dans les partenariats locaux étudiés dans le projet de recherche**



Le tableau 4.1 montre le degré d'implication des différents milieux intéressés dans les partenariats locaux étudiés aux fins de la présente étude.

Le *secteur public* est représenté dans la très vaste majorité des projets répertoriés dans les travaux de recherche, ce qui reflète les responsabilités premières de ce secteur en matière d'action sociale.

Les *collectivités locales* sont des partenaires dans nombre des projets étudiés. Certains pays se caractérisent par la participation de différents échelons d'administration dans un «partenariat vertical», du *niveau local aux niveaux régional et national*. À côté des collectivités locales, d'autres organismes publics ou quasi publics locaux (universités, organismes de formation, etc.) participent également souvent aux partenariats.

Deux partenariats britanniques illustrent la relation étroite entre les collectivités locales et d'autres organismes locaux ainsi que les avantages potentiels de la constitution d'un partenariat local. Le conseil municipal de Coventry et le conseil du comté du Warwickshire sont les principaux acteurs du *Coventry and Warwickshire Partnership* au Royaume-Uni, aux côtés du Coventry and Warwickshire training and enterprise council (conseil de la formation et de l'initiative) et des autorités du district, vaste partenariat local qui associe également employeurs, syndicats, associations bénévoles et milieux communautaires. Dans le partenariat *Leader Hébrides, Skye* et

*Lochalsh*, les sociétés d'initiative locale assument le rôle directeur, en étroite collaboration avec le conseil des îles Hébrides et le conseil du district de Skye et Lochalsh, aux côtés d'une ONG et d'une petite association d'agriculteurs. Des élus et des fonctionnaires représentent les collectivités locales dans ces deux partenariats.

Les *services de l'administration centrale*, les *ministères* et *autres organismes publics* sont partenaires dans deux tiers environ des projets étudiés. Cette participation confère aux partenariats locaux un accès plus efficace à l'élaboration des décisions et aux ressources nationales. En ce qui concerne les organismes nationaux, les partenariats locaux peuvent constituer des mécanismes efficaces de mise en œuvre des mesures à l'échelon local et de mobilisation d'intervenants et de moyens autres.

Le *contrat de ville de Lille* est un exemple de partenariat, qui réunit des partenaires principalement des secteurs public et quasi public aux niveaux régional, municipal et des districts, mais aussi la communauté locale et les associations. Les partenaires actuels sont des représentants des collectivités nationales et régionales:

- État (préfet de Région),
- conseil régional du Nord — Pas-de-Calais,
- préfet du département et sous-préfecture de Lille.

Les représentants des autorités municipales sont les suivants:

- conurbation lilloise,
- agence de planification urbaine de Lille,
- communauté urbaine de Lille,
- municipalité de Lille,
- districts lillois, représentés par des élus politiques et des conseils d'intérêt local,
- résidents locaux et associations.

Les *employeurs* sont représentés dans quasiment la moitié des partenariats locaux répertoriés dans l'étude. Les programmes européens et certains programmes nationaux encouragent de plus en plus souvent leur participation et peuvent faire appel tantôt à certaines entreprises, tantôt à des organisations

patronales. Les représentants des employeurs peuvent être soit des directeurs ou des chefs d'entreprise, des directeurs des ressources humaines ou des personnels professionnels et/ou techniques, possédant des compétences spécifiques, notamment des compétences financières ou de gestion de projet, intéressant le partenariat ou une partie de son programme d'activité.

Le programme européen Leader, par exemple, était conçu pour promouvoir l'esprit d'initiative dans les zones rurales. Dans les partenariats locaux au titre de Leader I en Bretagne (*Galcob*) et en Écosse (*Hébrides, Skye et Lochalsh*) et, dans une moindre mesure, dans le comté du *Sud-Kerry*, les employeurs et les organisations patronales ont été présents à plusieurs niveaux: dans les comités et sous-comités de gestion chargés de certains aspects spécifiques de l'activité du partenariat et au niveau de chaque projet. La mobilisation de financements au titre de Leader pour soutenir les projets proposés par les communautés d'entreprises locales est très liée à l'engagement des entrepreneurs.

La représentation des employeurs en Irlande s'est opérée sur la base de formules numériques décidées au niveau national entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dans les partenariats locaux, soutenus par des programmes d'action d'envergure nationale. Au Royaume-Uni, plusieurs programmes, notamment «City challenge» (contrat de ville moyenne) et «Single regeneration budget» (programme de rénovation), ont favorisé la coopération entre secteur public et secteur privé.

Le partenariat «*City challenge North Tyneside*» est un vaste projet de coopération multipartenaires, dans lequel le forum des entreprises est l'un des cinq éléments constitutifs dotés d'une représentation paritaire à la direction du partenariat. Le forum du logement regroupe des entreprises du bâtiment, tandis que l'assemblée économique réunit des agences de développement économique, où les intérêts du secteur privé sont largement représentés.

Cependant, l'implication des employeurs est très souvent fonction de ce que les entreprises considèrent ou non que les objectifs et les stratégies d'initiatives locales particulières sont intéressants pour elles, ce qui peut les inciter à s'abstenir ou à participer de loin.

Le partenariat *Brutec* à Bruxelles réunit les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et les associations locales. Il rend disponibles des actions de formation et d'autres aides pour permettre à des individus de groupes exclus d'accéder à de nouveaux emplois à haute technologie. Le partenariat dépend

de la volonté des employeurs d'offrir des postes aux stagiaires, et des résultats positifs ont été enregistrés par les entreprises ayant participé. Toutefois, le caractère limité de l'aide accordée par les entreprises demeure l'un des principaux problèmes de ce partenariat.

La participation des *syndicats* n'est observée que dans un tiers environ des projets étudiés. Toutefois, ceux-ci sont engagés activement dans un certain nombre d'initiatives locales, où l'accent est mis sur le chômage et la redynamisation de l'économie locale, à l'instar du partenariat soutenu par le récent programme LEDA à *Saint-Étienne*, ou encore du *Dundalk Partnership*, et d'autres sociétés de partenariat local en Irlande, où la représentation syndicale est fixée par une convention nationale.

Cette participation des syndicats peut prendre la forme d'un engagement de syndicalistes, comme dans les partenariats de *Wedding* en Allemagne et le *Centre Alma Mater* à Turin, ou d'une participation plus officielle à l'organisation, comme dans les initiatives de *Rennes* en France ou le *Fonds pour l'emploi* en Belgique, où le noyau dur du partenariat local est constitué par les partenaires sociaux, soutenus par les pouvoirs publics.

Les syndicats jouent aussi un rôle actif dans les partenariats locaux qui s'attaquent aux problèmes d'emploi et de formation en Allemagne et en Autriche.

L'*Association pour la promotion de nouvelles productions* à Kiel a été mise en place en 1986, sous l'impulsion d'un groupe lié au syndicat de la métallurgie IG Metall. Les principaux membres de ce partenariat sont issus des comités d'entreprise et des syndicats, mais il existe une collaboration étroite entre partenaires des secteurs public et associatif. Le *Centre de développement de Dortmund* a également été mis en place par les syndicats, qui réagissaient ainsi aux restructurations industrielles et manifestaient leur intérêt pour le développement de nouveaux produits d'utilité générale, même si l'implication des syndicats dans le partenariat s'est peu à peu affaiblie avec le temps.

Le programme de la *Fondation pour l'emploi* de Carinthie et celui de la *Fondation pour les femmes* de Styrie, en Autriche, sont tous deux axés sur la collaboration entre les partenaires sociaux au niveau régional. La Fondation est un exemple particulièrement remarquable d'initiative lancée par des femmes syndicalistes pour promouvoir de nouvelles opportunités d'emploi pour les femmes, initiative qui a suscité une large approbation parmi les pouvoirs publics.



Les *organisations du secteur associatif* sont représentées dans plus de la moitié des partenariats étudiés. Plusieurs exemples témoignent de la diversité de leur contribution aux partenariats locaux.

Le partenariat *ARCIL* à Lousa, au Portugal, s'occupe des besoins des enfants handicapés. L'*ARCIL* a été fondé à partir de plusieurs associations bénévoles locales, et le partenariat mis en place les relie aux organismes publics et à d'autres bailleurs de fonds, dont les programmes de l'UE, afin d'assurer des soins intégrés à la population locale.

Le projet *Alma Mater* à Turin, à l'adresse des femmes immigrées, s'est vu décerner un prix européen en 1994 en tant que modèle d'action pour promouvoir l'intégration des immigrés non européens. Le projet porte sur la mise en place d'un centre pour les femmes immigrées, offrant diverses aides multidimensionnelles et reposant sur la base d'une action bénévole soutenue par les pouvoirs publics locaux.

Ces deux partenariats illustrent le rôle joué par les associations bénévoles locales, notamment dans le sud de l'Europe, où l'action sociale a toujours été fortement tributaire du secteur non gouvernemental.

Quoique inaugurés par les collectivités publiques régionales, plusieurs programmes de partenariat en Belgique, comme le projet «*Blé-jeunes*» ont débouché sur une plus grande implication des associations bénévoles dans des partenariats avec à la fois le secteur public et les entreprises.

Des associations bénévoles s'occupant de groupes sociaux spécifiques, comme les handicapés mentaux, les handicapés physiques, les alcooliques et les toxicomanes, jouent un rôle moteur dans de nombreux projets locaux en Finlande, au Danemark et en Suède. Le projet «*Fryhuset*» à Stockholm, centre d'activités et de formation pour les jeunes, a vu le jour à l'instigation de personnes travaillant avec les jeunes dans des associations sportives locales et des clubs de loisirs.

Près de la moitié des partenariats étudiés aux fins de la recherche impliquent les *organisations* et les *milieux communautaires locaux*.

Une grande fraction de la communauté locale participe directement, en qualité d'adhérent individuel à l'association, au projet «*Ökospeicher*» à Wulkow.

Les intérêts de la communauté locale occupent une place privilégiée dans plusieurs partenariats soutenus par le programme «Pauvreté 3», comme ceux de *Porto* et de *Brownlow*.

Des représentants élus des forums communautaires locaux constituent l'une des cinq catégories représentées paritairemment à la direction du partenariat, dans le projet «*City challenge North Tyneside*».

Dans le partenariat de *Beringen*, en Belgique, les associations d'intérêt local étaient représentées au comité de gestion, et des réunions de quartier étaient également organisées pour faire participer la population locale.

Une réglementation nationale confère à la communauté locale la parité de représentation avec les autres milieux intéressés dans les sociétés de partenariat local, en Irlande.

Toutefois, cette représentation directe des intérêts communautaires en qualité de partenaires n'est pas un fait établi dans tous les partenariats locaux. Dans certains, ces intérêts locaux ne sont représentés qu'indirectement par les élus locaux, voire encore plus indirectement par des fonctionnaires des collectivités locales. Les communautés locales et les groupes exclus ne peuvent être que consultés ou représentés dans le cadre de projets particuliers, mais pas dans la structure principale du partenariat.

La plupart des projets étudiés dans la recherche ne suivent aucune politique officielle d'*égalité des chances*, qui fixe et applique des principes régissant le degré de participation (en qualité de représentants des partenaires ou de salariés) des femmes, des minorités ethniques et d'autres groupes défavorisés, ainsi que leur position et leur influence.

Il est de pratique courante que, dans de nombreux partenariats, les femmes occupent plusieurs postes au sein du projet, mais que les rôles d'encadrement sont confiés en priorité à des hommes, comme dans le projet de *Brownlow*.

Dans le *Brownlow Community Trust* en Irlande du Nord, l'équipe de projet était dirigée par une femme, et le personnel était majoritairement féminin. La direction du projet comportait un nombre approximativement équivalent d'hommes et de femmes élus politiques et représentants communautaires, mais neuf des dix représentants des organismes publics étaient des hommes.

Toutefois, un régime de quotas, exigeant des partenariats locaux qu'ils incluent au moins 40 % de représentants de chaque sexe parmi les représentants des

partenaires, a récemment été introduit en Irlande, et des documents d'information ont été élaborés pour faire prendre conscience de cette question (Area Development Management, 1996).

Le partenariat *ARCIL* à Lousa, au Portugal, s'occupe de handicapés. Si les handicapés eux-mêmes ne sont pas représentés au conseil de gestion, lequel comprend des représentants de spécialistes, de parents et d'autres milieux communautaires, l'*ARCIL* a créé 61 «emplois protégés» dans l'organisation et a mis au point de nombreux projets assurant un emploi aux personnes handicapées.

Le *cadre juridique* et les *structures d'organisation* des partenariats locaux conditionnent les modalités de représentation des différents milieux intéressés et ont un impact majeur sur la capacité du projet d'étudier et de mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action efficaces. Il arrive que la structure du partenariat ne soit pas un choix local, mais soit dictée par les dispositions régissant les programmes de financement nationaux ou européens. Parfois, des efforts considérables sont déployés localement pour concevoir des structures et un cadre adéquats.

Nul ne s'étonnera de ce que les structures d'organisation soient simples dans certains petits partenariats. Inversement, les grands projets réunissant des partenaires multiples, dotés de programmes d'action complexes et de budgets importants, ont dû développer des structures de représentation et de gestion sophistiquées. En dépit de cette diversité, bon nombre des partenariats répertoriés dans l'étude présentent une structure semblable:

- un conseil de gestion ou de partenariat, doté d'un rôle de représentation et de direction ainsi que de fonctions stratégiques;
- des sous-comités ou autres subdivisions, qui supervisent ou prennent en charge certains aspects spécifiques du partenariat;
- une équipe de projet, elle-même souvent subdivisée en plusieurs groupes, en fonction des différents domaines d'activité du partenariat.

Un cadre juridique officiel des partenariats locaux, indépendant de celui des organisations partenaires, est souvent important pour que ceux-ci puissent gérer leur propre financement et recruter du personnel. C'est ainsi que de nombreux projets peuvent prendre la forme d'une association à but non lucratif ou d'une société à responsabilité limitée.

Les structures de partenariat formelles, au travers desquelles les partenariats fonctionnent, coexistent avec des structures plus larges et plus diffuses de collaboration et de réseaux entre organisations locales et dans les communautés locales. Ainsi que le suggère l'analyse portugaise, de nombreux projets oscillent de façon dynamique entre le partenariat officiel (*partenariado*) et le partenariat informel (*parceria*), où le premier chapeaute des projets plus informels, mais où il est en même temps soutenu par les réseaux d'interaction informels.

### **Cible des activités de partenariat**

Les partenariats locaux divergent grandement dans l'étendue et la cible de leurs stratégies, plans d'action et activités. Nombre d'entre eux relèvent de programmes européens ou nationaux aux objectifs et aux préoccupations clairement définis, tandis que d'autres sont issus d'initiatives partant de la base, à caractère plus local. Dans les premiers, l'accent est souvent mis sur l'organisation de programmes largement déterminés, tandis que les seconds sont fréquemment plus évolutifs et relèvent davantage du développement, tout en étant plus modestes dans leurs ressources.

Un consensus politique s'est peu à peu fait à l'idée que les programmes de lutte contre l'exclusion devaient être multidimensionnels dans leur champ d'action, et s'occuper:

- de développement économique et de création d'emplois;
- de formation et d'enseignement;
- de réhabilitation des infrastructures, du logement et de l'environnement;
- de services publics;
- de soutien aux revenus et de prestations sociales;
- de sécurité et de lutte contre la criminalité;
- de santé publique;
- de développement communautaire.

Une approche multidimensionnelle de construction de la cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté et le chômage a été au cœur des partenariats locaux réalisés au titre du programme «Pauvreté 3». Des programmes nationaux, comme le programme de développement social des quartiers (DSQ) en France, le programme national de lutte contre la pauvreté au Portugal, les programmes britanniques «City challenge» (contrat de ville moyenne) et «Single

regeneration budget» (rénovation sociale) et, enfin, les actions des pouvoirs publics irlandais comme le programme de développement intégré, ont eu en commun de partager un certain nombre de thèmes du programme «Pauvreté 3», en l'occurrence le partenariat, la participation et le caractère multidimensionnel.

Le partenariat *Onyar Est* à Gérone, en Espagne, s'est particulièrement illustré dans la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs de terrain et de secteurs de la ville qui, jusqu'à présent, avaient peu participé à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce projet a accompli une avancée notable en passant d'un agenda essentiellement social à une action contre le chômage, avec d'excellents résultats d'intégration sur le marché du travail d'un certain nombre de chômeurs, grâce à la mise en place d'un dialogue efficace avec les entreprises.

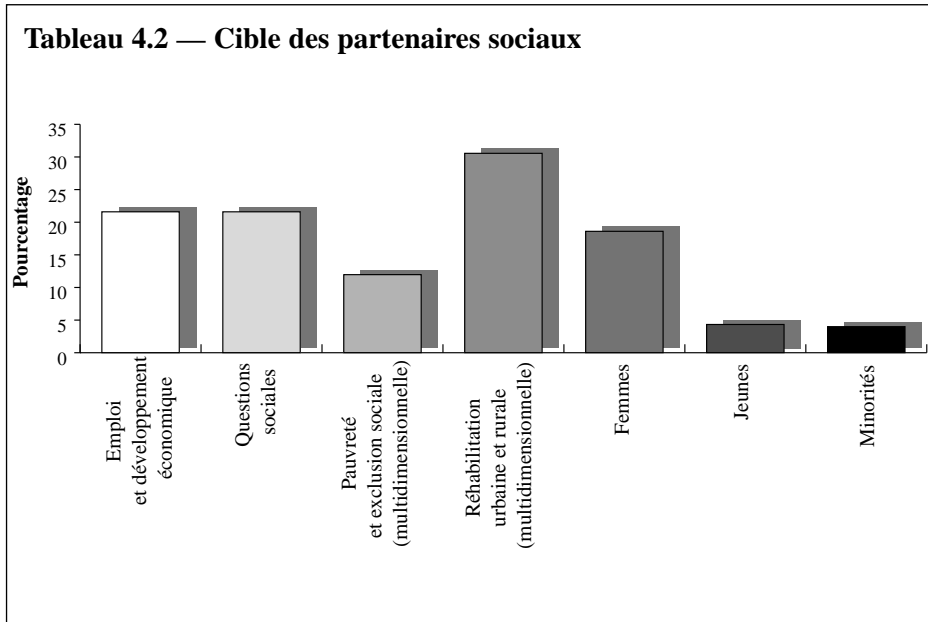
Quant au partenariat «*Ökospeicher*» à Wulkow, il constitue un exemple remarquable de stratégie multidimensionnelle intégrée à l'échelon très local d'un petit village.

Toutefois, des différences significatives d'envergure, de profondeur et de cible, peuvent apparaître même dans le cadre d'une approche multidimensionnelle: les projets vont de la réhabilitation de quartiers pauvres au développement économique et à l'emploi, en passant par le développement communautaire et social.

Les travaux d'étude actuels montrent tout de même (voir tableau 4.2) que cette approche «multidimensionnelle» de l'exclusion sociale s'accompagne d'autres types de partenariats locaux qui ciblent davantage leur action sur des problèmes spécifiques. Ces partenariats relèvent de deux grandes catégories:

- ceux qui s'occupent de chômage, d'emploi et de développement économique;
- ceux qui portent sur certains aspects des services sociaux, dont le logement, ainsi que le développement communautaire.

Par ailleurs, certains partenariats adoptent une stratégie fondée sur une zone ou une communauté, tandis que d'autres ciblent leur activité sur des groupes sociaux particuliers comme les femmes, les jeunes et autres groupes sociaux, y compris les minorités ethniques et les handicapés.



Les partenariats locaux s'occupant d'*emploi*, de *formation* et de *développement économique* peuvent participer à un certain nombre d'activités, dont:

- la promotion auprès d'entreprises pour les attirer vers des zones défavorisées;
- l'aide aux employeurs locaux existants et la promotion de l'initiative et de la création d'emplois dans l'économie locale;
- l'enseignement, la formation et les mesures d'aide au marché du travail pour améliorer les perspectives d'emploi des communautés locales et des groupes exclus;
- la rénovation ou l'amélioration des infrastructures de soutien au développement économique.

Le partenariat «*City challenge North Tyneside*» est l'un des projets analysés dans l'étude les mieux dotés en ressources, dont le mandat et le niveau de financement ont permis d'entreprendre (parallèlement à d'autres projets locaux) un vaste éventail d'activités concernant les infrastructures, la promotion et le marché du travail, afin de favoriser l'emploi et le développement économique.

*Brutec* (Association bruxelloise pour la formation aux nouvelles technologies et la promotion de l'emploi) est un partenariat unissant des

initiatives de formation à destination des groupes exclus, des représentants des partenaires sociaux et des organismes publics de formation. Le projet met en liaison quatre initiatives dans des quartiers pauvres de Bruxelles, avec pour objectif d'identifier de nouveaux débouchés dans le domaine des nouvelles technologies, lesquels débouchés deviennent accessibles aux jeunes chômeurs peu qualifiés grâce à la collaboration avec des entreprises travaillant dans les secteurs concernés.

Les partenariats en zone rurale, financés par le programme Leader, ont mis particulièrement l'accent sur la promotion de l'initiative locale, dans des zones où celle-ci s'est toujours révélée difficile et où les mentalités locales de dépendance à l'égard de l'État-providence ont toujours été profondément enracinées.

Les partenariats locaux sont de plus en plus présents dans la *prestation des services sociaux*, à mesure que l'idée d'un «marché mixte» des prestataires gagne du terrain. L'étude comporte de nombreux exemples de projets concernés par plusieurs aspects des services sociaux, du logement à la santé publique, et en relation avec des problèmes particuliers tels que l'alcoolisme et la toxicomanie. Plusieurs exemples illustrent l'approche par le partenariat local adoptée dans ce domaine.

La *Ballymun task force*, grand ensemble de logements au nord de Dublin, représente un modèle de stratégie de la politique de logement publique en Irlande. Ballymun est un ensemble de grandes tours, actuellement dans un état déplorable et occupées par un grand nombre de parents isolés, de célibataires et d'anciens sans-abri. Le projet est issu de la réponse collective d'un groupe de résidents faisant campagne contre leur logement en crise. Il a débouché sur la mise en place d'un partenariat, réunissant des représentants des autorités sanitaires et des services du logement, une association communautaire et des associations de locataires.

Le projet «*Castlemilk*», à Glasgow, est l'un des partenariats locaux soutenus par le programme de l'administration britannique en faveur de la rénovation des villes écossaises. Comme Ballymun, Castlemilk est une grande cité déshéritée, en périphérie urbaine. Le partenariat associe la représentation écossaise du gouvernement britannique, les collectivités locales, les services du logement, de la santé et du développement économique ainsi qu'un groupe d'entrepreneurs du secteur privé.

Le partenariat *Vuosaari*, dans la banlieue est de Helsinki, illustre le rôle qu'un partenariat peut jouer dans la construction de logements neufs, plutôt que dans la rénovation de cités dégradées. Le projet de Vuosaari a été mis en place dans une zone en cours d'aménagement, dans le but d'empêcher l'apparition des problèmes typiquement liés aux grandes cités. Il a fait appel à la collaboration entre les services nationaux du logement et de l'action sociale, les services des collectivités locales et un comité de résidents.

Les partenariats locaux abordent d'autres dimensions sociales de l'exclusion, à la fois dans le domaine des «grandes» actions sociales et dans celui de problèmes sociaux plus spécifiques, tels que l'alcoolisme.

*Les districts de services sociaux et de santé publique*, au Tyrol, en Autriche, ont institué une collaboration entre collectivités locales, médecins généralistes, la Croix-Rouge et des particuliers, actifs dans l'aide sociale au niveau local. On constate un besoin croissant de soins et de services médicaux mobiles dans cette région rurale, notamment chez les personnes âgées; cette initiative offre une structure officielle, un point central de contact et un centre polyvalent par le biais duquel des ressources modestes peuvent être coordonnées et développées, incluant l'entraide et l'assistance de non-professionnels.

Le *groupe d'action Sirkkulanpuisto* à Kuopio, en Finlande, est une association de soutien aux personnes souffrant d'alcoolisme et de toxicomanie, notamment aux sans-abri. Ce groupe a été créé grâce à un financement du ministère de l'environnement et de l'association nationale finlandaise des machines à sous, en raison des limites de l'action officielle dans ce domaine, dans le but d'aider ces personnes exclues à résoudre leurs propres problèmes. Il a mis au point une collaboration entre les autorités locales paroissiennes, les collectivités locales et régionales, l'université locale, les écoles professionnelles locales de formation des travailleurs sociaux et des auxiliaires de santé, une association de chômeurs et certaines entreprises privées.

Les partenariats répondent aux besoins spécifiques des *femmes* de deux manières. Certains sont centrés exclusivement sur les besoins des femmes, ou de groupes particuliers de femmes, tandis que d'autres ciblent les femmes en tant que groupe spécifique dans le cadre d'une stratégie de partenariat plus globale.



Le *Brownlow Community Trust*, en Irlande du Nord, a privilégié une stratégie de partenariat et un plan d'action axés sur les besoins de trois catégories: femmes, enfants et chômeurs. Le partenariat répond aux besoins des femmes de diverses manières: par des projets spécifiques, par une mise en perspective spécifiquement féminine de la stratégie d'ensemble, par le rôle dirigeant conféré aux femmes dans les structures et les processus de travail du partenariat et, enfin, par l'impact de celui-ci sur les organismes partenaires. Le plan d'action comprenait plusieurs grandes initiatives en faveur des femmes, comme le forum des femmes et un projet de santé.

Un certain nombre de partenariats ciblent les besoins des femmes dans des contextes plus définis. Le partenariat NOW dans l'*ouest de l'Attique*, en Grèce, a mis au point une formation professionnelle et un centre pour l'emploi des femmes. Le partenariat de soutien au *Centre Alma Mater* à Turin a été impulsé et dirigé par des femmes immigrées et est parvenu à mobiliser l'aide de tout un éventail de partenaires, dont des syndicats et des organismes publics, en vue de développer une stratégie proposant plusieurs types d'aides à ces femmes.

La *Fondation pour les femmes* de Styrie, en Autriche, répond aux problèmes du chômage des femmes, notamment des plus âgées et des moins qualifiées, occasionné par les restructurations industrielles. La formation existante étant inadaptée, une initiative a été prise par des femmes syndicalistes et par des élues politiques afin de mettre en place une aide plus globale. Cette «coalition féminine» a bénéficié d'un soutien massif aux niveaux régional et national et a créé une fondation largement financée par des collectivités publiques, ayant pour objectifs généraux la promotion de l'égalité des chances et la réinsertion des femmes au chômage sur le marché du travail. Cette fondation est gérée pour l'essentiel par des femmes et regroupe des partenaires issus des syndicats et des collectivités locales et régionales.

Comme dans le cas de la dimension spécifiquement féminine de l'exclusion, certains partenariats donnent la priorité à des actions en faveur des *enfants* et des *jeunes* dans le cadre de stratégies multidimensionnelles plus globales, tandis que d'autres sont plus particulièrement axés sur des problèmes propres aux jeunes.

Le *groupe de soutien aux jeunes d'Iisalmi*, l'*atelier pour jeunes de Joutseno* et le projet «*Shadow Group*» de *Hanko*, tous en Finlande, montrent comment un travail collectif peut améliorer les réponses aux problèmes du chômage des jeunes et de la délinquance juvénile. Le projet d'Iisalmi propose un travail intéressant et pertinent à l'intention des jeunes chômeurs

menacés d'exclusion. Quant au projet de Joutseno, il vise à briser le cercle vicieux du chômage et du travail temporaire en trouvant un enseignement, une formation ou un apprentissage aux jeunes quittant l'école. Enfin, le projet de Hanko vient en aide aux enfants et aux familles jeunes, dans une ville où le manque de perspectives d'emploi entraîne une criminalité et une délinquance croissantes.

Plusieurs partenariats s'occupent de minorités et d'autres groupes d'exclus, notamment d'individus souffrant d'alcoolisme ou de toxicomanie, à l'exemple de la fondation pour la mission urbaine de Göteborg. Le projet *ARCIL*, au Portugal, et le réseau d'entreprises de *Norrköping*, en Suède, sont des exemples de réalisations visant à améliorer les débouchés des personnes atteintes de handicaps ou de problèmes psychosociaux. Si, dans le premier cas, les organismes d'intérêt local ont eu un rôle formateur, le second exemple montre le rôle phare que peuvent jouer les employeurs (à la fois privés et publics) et les syndicats dans la prévention de l'exclusion de certaines catégories.

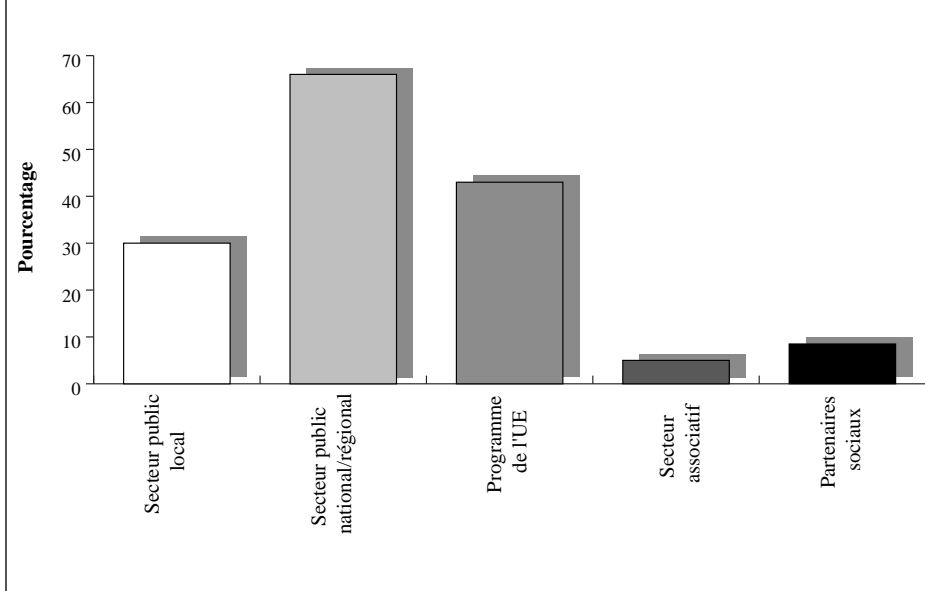
*Pavee Point* est un partenariat situé à Dublin, qui travaille avec les populations nomades. Ces dernières dépendent souvent de l'aide sociale, et leur risque élevé de pauvreté est aggravé par leurs conditions de vie et de logement précaires, ce qui se traduit par une faible espérance de vie. *Pavee Point* est une organisation regroupant des nomades et des sédentaires, qui travaillent ensemble en partenariat pour promouvoir le bien-être des populations nomades. Initialement financée comme organisme de formation, cette association a diversifié ses activités grâce à l'aide de l'ancien programme «Pauvreté 3», des initiatives communautaires de l'UE et des pouvoirs publics irlandais. *Pavee Point* a réussi à instituer des relations de partenariat, qui permettent aux nomades d'exercer la gestion et le contrôle du projet, tout en créant une passerelle entre ces derniers et la communauté sédentaire, le secteur public et d'autres organisations.

## Ressources financières

Les 86 partenariats locaux étudiés ont obtenu leur principal financement direct auprès des collectivités régionales et locales et des programmes nationaux et européens.

Quelques-uns de ces programmes, comme les programmes britanniques «City challenge» et «Single regeneration budget», ou encore le contrat de ville en France, permettent à une minorité de partenariats locaux d'accéder à d'importantes ressources financières, atteignant plusieurs dizaines de millions

**Tableau 4.3 — Principales sources de financement direct des partenariats**



d'écus sur une période de cinq ans. Cependant, le financement au titre des initiatives communautaires et des programmes d'action sociale de l'UE, comme Leader et «Pauvreté 3», est habituellement vu dans le contexte d'un financement pilote ou expérimental, et, partant, il est d'un niveau nettement moins significatif, même s'il peut revêtir des proportions tout à fait considérables à l'échelon local.

En règle générale, le financement des partenariats locaux par l'UE ou par les pouvoirs publics nationaux est tout de même relativement peu élevé par rapport aux grandes dépenses de politique sociale ou économique des gouvernements ou des Fonds structurels de l'UE. Il est beaucoup moins fréquent d'obtenir un concours financier de la part des entreprises, des syndicats ou des associations, encore qu'il existe certains exemples de financement par les partenaires sociaux, dont le programme «0,15 %» en Belgique et les fondations pour l'emploi de Carinthie, en Autriche. Les fonds octroyés par les œuvres caritatives sont importants pour les petits partenariats. Enfin, très souvent, le financement public (des gouvernements, de l'UE ou des collectivités régionales ou locales) doit s'accompagner de fonds de contrepartie consentis par d'autres partenaires, dont des sociétés privées, des organismes publics et des associations. L'échelle de ce financement est difficile à apprécier, mais, dans certains cas, comme pour

certains partenariats Leader, les fonds de contrepartie dépassent notablement ceux obtenus au titre du programme.

Le programme *Leader I Hébrides, Skye et Lochalsh* a largement dépassé ses propres objectifs de mobilisation de fonds de contrepartie. Une enveloppe de 1,4 million de livres avait été accordée par le programme Leader, les dépenses prévisionnelles ayant été estimées au total à 3,3 millions de livres et devant être financées par des fonds supplémentaires publics et privés. Au total, le montant a été largement dépassé avec une dotation globale de 4,9 millions de livres.

Les autres moyens de financement, dont les revenus tirés des activités entreprises ou soutenues par le partenariat, sont moins significatifs dans ce tableau d'ensemble, mais comptent néanmoins au niveau de chaque projet. Le travail non rémunéré, que de nombreux représentants des partenaires et autres assurent, et qui entraînerait un poste budgétaire important s'il devait être effectué par un personnel rémunéré, constitue également une autre source de financement.

Les partenariats locaux peuvent dépendre d'un financement global de programme et/ou d'un financement de projets spécifiques. Cette distinction peut influencer sur l'aptitude du projet à disposer ou non d'un financement adéquat pour soutenir le fonctionnement du partenariat lui-même. Au Royaume-Uni, par exemple, des acteurs locaux peuvent se voir exposés à des coûts très élevés, non financés, pour mettre en place le cadre du partenariat en tant que condition requise de leur candidature à une aide au titre de la réhabilitation locale, et cette dimension de concurrence dans l'affectation des aides signifie qu'il n'y aucune garantie que ces ressources d'«amorçage» porteront leurs fruits. Il est à noter également que les moyens financiers à la disposition d'un partenariat local peuvent nécessiter un nouveau financement substantiel ou, simplement, la réaffectation de ressources existantes (voire, parfois, une compression des ressources antérieures). La plupart des sources de financement des partenariats locaux sont à court terme, ce qui reflète leur statut d'initiatives pilotes ou expérimentales du point de vue des organismes bailleurs de fonds ou des programmes. Quoi qu'il en soit, un grand nombre de partenariats déjà établis ont dû étudier des stratégies de diversification et de substitution de leurs sources de financement initiales, comme le montre l'exemple du partenariat «Paul» en Irlande, présenté ci-après.

Financement au titre de différents programmes reçus par le partenariat Paul entre 1990 et 1995

Programme	Période	Montant (en IEP)
Programme européen «Pauvreté 3»	1990-1994	1 616 975
Financement des partenariats régionalisés	1991-1994	286 000
Programme d'orientation financière	1992-1995	125 000
Horizon (UE)	1992-1994	160 300
Fonds pour l'initiative	1992-1994	36 600
Aide non remboursable globale de l'UE	1992-1994	440 000
Programme de développement communautaire	1994-1995	50 000
Programme de développement local de l'UE	1995	395 547
Financement du service local de l'emploi	1995	263 000

## Conclusion

Le présent chapitre a recensé les caractéristiques principales de l'approche, par le partenariat local, des problèmes de pauvreté et d'exclusion dans les États membres de l'UE. Le bilan est indiqué ci-dessous.

- L'étude montre que le partenariat local peut constituer un outil souple de lutte contre l'exclusion économique et sociale, adaptable à différents contextes. Des partenariats locaux se sont développés dans des localités très diverses, où ces problèmes sont géographiquement concentrés: centres de ville, périphérie urbaine et zones rurales. Certains partenariats concernent de petits quartiers, d'autres, de vastes zones régionales et infrarégionales.
- Une initiative locale mais aussi les conditions d'éligibilité à des programmes nationaux, régionaux et européens ainsi qu'aux aides proposées dans ce cadre donnent souvent l'impulsion de départ à la mise en place d'un partenariat local. Les projets peuvent se voir confortés par une approche double par la base et par le sommet, selon laquelle tantôt une initiative locale recherche un financement en dehors de la zone «locale», tantôt un programme européen ou national stimule l'initiative locale.



- La participation du secteur public, notamment des collectivités locales et des organismes publics, est un trait quasiment commun à tous les partenariats étudiés. L'adhésion d'autres partenaires dépend fortement du contenu du projet. Il est très fréquent que les intérêts communautaires et les groupes exclus ne soient pas représentés dans les structures du partenariat.
- L'essentiel du financement des partenariats locaux provient aussi du secteur public, à l'échelon local, national ou européen. L'aide au démarrage par d'autres bailleurs de fonds est beaucoup moins fréquente. Pérenniser un partenariat implique souvent de mobiliser des fonds de plusieurs sources différentes sur une même période de temps.
- Les objectifs et activités d'un grand nombre de partenariats étudiés sont définis assez largement, impliquant une approche multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de la réhabilitation locale, de l'intégration sociale ou du développement rural. Il en existe toutefois un bon nombre d'autres dont la mission est plus spécifique, qui ciblent soit la dimension sociale ou économique de l'exclusion, soit les besoins de groupes sociaux particuliers.



---

  
**Chapitre 5****Constitution  
d'un partenariat local****Introduction**

Le présent chapitre aborde les processus et les méthodes de travail pour mettre en place un partenariat local. Il repose d'abord sur l'expérience des trente études de cas de partenariats, réalisées dans la dizaine d'États membres où des travaux de recherche ont été entrepris. Ces trente études de cas sont rassemblées dans le tableau 5.1 et sur la carte reproduite ci-après. Ces études ont exploité la documentation existante (rapports d'évaluation ou de fin de projet, rédigés par les partenaires eux-mêmes ou pour leur compte), mais les équipes de recherche ont également organisé des entretiens avec les acteurs de terrain les plus impliqués dans ces partenariats locaux, notamment les représentants des organisations partenaires et les membres des équipes de projet. Aussi l'étude est-elle en mesure de rendre compte des points de vue des décideurs politiques et des praticiens eux-mêmes sur l'expérience du travail en partenariat au niveau local.

Les études de cas ont été réalisées en vertu d'un cadre commun standard. Elles ont porté sur un certain nombre de domaines d'intérêt assez larges:

- représentation des milieux intéressés dans le partenariat et influence relative des différents partenaires;
- processus de négociation et de constitution d'alliances pour étudier une stratégie et un plan d'action communs, modalités et degré de résolution des conflits;
- méthodes de travail mises au point par le partenariat local, compétences qu'il implique et ressources auxquelles il a eu accès.



Le chapitre envisage tour à tour chacun de ces aspects. Par ailleurs, ces études analysaient également l'impact des partenariats locaux, ce qui sera abordé dans le chapitre suivant.

**Tableau 5.1** — Études de cas de partenariats locaux

Belgique	Plan d'innovation sociale, Beringen Partenariat Brutec, Bruxelles Action de coordination sociale, La Louvière
Allemagne	Projet «Ökospeicher», Wulkow Forum communal, Wedding (Berlin) Centre de développement, Dortmund
Grèce	Association pour le développement de l'ouest de l'Attique Perama (programme «Pauvreté 3») Exclusion sociale des minorités musulmanes
Espagne	Onyar Est, Gérone El Ribeiro, Galice Plan Vasco, Alava (plan d'action global de lutte contre la pauvreté au Pays basque)
France	Galcob, «centre-ouest de la Bretagne», Leader Contrat de ville de Lille Mantes-la-Jolie, programme «Pauvreté 3»
Irlande	Partenariat de Tallaght Partenariat pour le développement du comté du Sud-Kerry Partenariat «Paul», Limerick
Autriche	Fondation pour les femmes, Styrie Districts de services sociaux et de santé publique «Régions 12 et 13», Tyrol Programme des fondations pour l'emploi de Carinthie
Portugal	Projecto Zona Histórica Sé e S. Nicolau, Porto Associação In Loco, Algarve ARCIL (Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã)
Finlande	Groupe de soutien à la jeunesse d'Iisalmi Groupe de travail de Hanko La santé publique à Vuosaari
Royaume-Uni	Partenariat Leader Hébrides, Skye et Lochalsh Partenariat «City challenge North Tyneside» Partenariat de Coventry et du comté du Warwickshire



## Localisation des études de cas de partenariats locaux



## Représentation

La négociation d'une alliance entre des organisations, des acteurs et des milieux intéressés, dans le but de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action communs, constitue le fondement essentiel d'un travail en partenariat. Cela implique deux conditions: tout d'abord, assurer une représentation efficace des principales parties prenantes dans les structures du partenariat; ensuite, négocier une alliance efficace entre les principaux acteurs. Le présent chapitre examine un à un chacun de ces aspects, en commençant par analyser dans quelle mesure on a réussi à représenter les différents intérêts dans les partenariats ayant fait l'objet d'une étude de cas.

### Structures de représentation

Dans un petit nombre des partenariats analysés, notamment ceux qui comportent une forte composante locale, le principal forum d'expression des différents interlocuteurs et milieux intéressés prend la forme d'une *association réunissant un grand nombre d'adhérents*. Prenons l'exemple marquant du partenariat «Ökospeicher» en Allemagne: cette association comptait 150 membres, regroupant des intérêts locaux et extérieurs, parmi lesquels 50 étaient des entreprises (petites entreprises ou micro-entreprises), 70 étaient des particuliers, 16 étaient des institutions de différente nature et 14 étaient issus du secteur universitaire. Ce type de forum à adhésion ouverte présente l'avantage de pouvoir représenter divers intérêts, mais aboutit souvent à ce que la direction pratique du projet soit aux mains d'un ou d'une poignée d'individus prédominants.

Le *conseil de partenariat ou comité de gestion*, cercle fermé ayant pour mission de garantir certaines structures particulières de représentation des différents intérêts, constitue le principal forum (quoique non l'unique) de défense des intérêts, dans la majorité des partenariats. Plusieurs exemples illustrent les différents équilibres de représentation, caractéristiques d'un grand nombre de projets. Le conseil d'administration du partenariat de Tallaght, en Irlande, repose sur une structure de représentation «quadripartite», dans laquelle les quatre principaux milieux intéressés sont définis comme étant le secteur public, les employeurs, les syndicats et le secteur associatif et communautaire, laquelle structure est appliquée dans de nombreux partenariats locaux irlandais en vertu d'une réglementation fixée par la convention nationale PESP (partenariat pour la planification économique et sociale). Le conseil d'administration de ce projet est ainsi composé de six partenaires du secteur public, de trois membres désignés par les organisations nationales de chacun des deux partenaires

sociaux, plus deux «partenaires sociaux locaux», six membres du secteur communautaire et, enfin, deux membres issus du secteur associatif. Le projet de Sé et S. Nicolau, à Porto, illustre un autre concept de représentation, qui définit lui aussi quatre principaux interlocuteurs: les services publics (six représentants), les collectivités locales (trois représentants), les institutions d'action sociale privées (six représentants) et les associations communautaires locales (deux représentants). Le conseil de direction du partenariat «City challenge North Tyneside» est établi sur cinq sphères d'intérêt ou «forums»: collectivité locale, forum des entreprises, forum du logement, forum économique et forum communautaire. Chacun de ces cinq forums délègue quatre membres au conseil, mais ceux-ci sont choisis différemment. Les partenaires représentant les entreprises sont désignés par de grandes entreprises, mais la plupart des partenaires communautaires sont élus par les habitants des cités locales.

Tous les exemples cités ci-dessus illustrent des modalités de représentation typiques de partenariats aux programmes multidimensionnels de grande envergure, qui nécessitent de représenter un large éventail d'interlocuteurs. Dans d'autres projets, où le domaine d'activité est plus restreint, la représentation des intérêts tend elle aussi à être plus resserrée. Le centrage sur la formation et l'emploi du partenariat Brutec, à Bruxelles, se reflète dans un conseil d'administration constitué de trois catégories: organismes de formation (la moitié des membres), employeurs et syndicats (partenaires sociaux, 25 %) et organismes publics, pour l'essentiel liés à la formation (25 %). Quant à la Fondation pour les femmes de Styrie, les principaux partenaires, c'est-à-dire les syndicats et l'administration locale, sont représentés à son conseil exécutif, dont tous les membres sont des femmes. Dans un cas comme celui-là, une représentation «au plus près» des intérêts concernés peut permettre leur prise en compte de façon multiple et approfondie.

Dans certains projets, la représentation des intérêts a été délibérément limitée, afin de conserver les avantages supposés d'un partenariat modeste et «étroit». Ainsi, la représentation s'est bornée aux collectivités locales, aux sociétés d'initiative locale et aux grandes ONG dans le partenariat Leader Hébrides, Skye et Lochalsh. D'autres ONG ont été écartées de la structure de représentation formelle, afin de ne pas mettre en péril ce qui était considéré comme un cadre de partenariat réussi. À l'inverse, d'autres partenariats ont mis en place des structures complexes, parfois pour offrir une représentation à divers intérêts. Dans certains cas, une *assemblée générale annuelle ou autre assemblée similaire* est proposée pour faire participer un grand nombre de membres, tandis qu'un «noyau dur» de partenaires siège au comité de gestion. Dans la Fondation

pour les femmes de Styrie, la représentation des partenaires locaux au conseil exécutif se double d'un *comité consultatif*, au sein duquel sont représentés des intervenants extérieurs. Parfois, des sous-comités du principal comité de gestion sont mis en place, en partie pour des motifs opérationnels, comme on le verra plus bas, mais aussi pour offrir davantage d'opportunités de représentation au sein du partenariat. Enfin, certains projets comme le partenariat «Paul», en Irlande, qui ont reçu des financements de plusieurs programmes et de bailleurs de fonds sur une même période de temps, ont dû restructurer leurs instances représentatives pour s'adapter aux diverses exigences formulées par les programmes de financement.

L'étude montre donc que, si un comité ou un conseil de gestion constitue le forum général le plus courant dans les partenariats pour assurer un équilibre satisfaisant dans la représentation des intérêts, de nombreux projets ont adapté ce mécanisme de diverses manières afin de répondre à leurs propres besoins.

## **Principaux acteurs**

### **Collectivités publiques**

Les *organismes du secteur public* sont les milieux les plus fortement représentés dans bon nombre de partenariats étudiés et sont souvent les partenaires les plus puissants. Cette réalité traduit la prééminence des financements publics dans les partenariats locaux ainsi que le fait que les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale continuent de relever, au premier chef, de la responsabilité des pouvoirs publics. Cela implique que, dans différents contextes, le partenariat doit proposer une représentation à un certain nombre d'organisations du secteur public et/ou à divers intérêts au sein d'une organisation particulière, comme une administration locale, afin de promouvoir une collaboration entre les organismes ou les services sur des problèmes communs.

Des exemples, tirés de l'étude, montrent la façon dont les partenariats ont servi de contexte à un vaste éventail d'organisations du secteur public pour travailler en collaboration. Dans le contrat de ville de Lille, la mise à disposition d'importantes ressources affectées à la rénovation urbaine a fourni le cadre dans lequel un partenariat réussi a été mis en place, impliquant la représentation d'organismes publics nationaux, régionaux, urbains et locaux, y compris celle d'élus et de fonctionnaires. Les administrateurs principaux de différents services de l'administration locale et d'autres organismes publics locaux sont représentés dans les partenariats de Vuosaari et de Hanko. Les collectivités régionales et locales sont des partenaires importants dans les districts de

services sociaux et de santé publique du Tyrol, qui ont mis en place une approche plus intégrée et ciblée sur le client de la prestation de services. À North Tyneside, l'administration locale a joué un rôle phare dans le partenariat «City challenge», par opposition aux précédentes initiatives de rénovation locale qui avaient été conduites par les entreprises. Cette évolution a nécessité d'importants changements culturels et organisationnels au sein de l'administration pour s'adapter à l'idée de partenariat, notamment avec le secteur privé. Les *élus politiques locaux* sont des interlocuteurs clés dans le partenariat de North Tyneside et aussi dans celui d'Onyar Est, à Gérone, où une direction active aux mains d'une «nouvelle race» d'élus locaux, a été l'un des facteurs déterminants pour mettre en place un partenariat solide, doté d'une représentation efficace des principaux milieux intéressés. Cependant, les élus locaux sont absents de la quasi-totalité des partenariats locaux en Irlande, même si les problèmes que cela pose pour la responsabilité démocratique locale sont désormais reconnus et abordés.

À l'instar des collectivités locales, les *autres organismes publics et quasi publics locaux* peuvent jouer un rôle notable dans les conseils de partenariats locaux et dans les comités de gestion, notamment lorsque leurs propres fonctions exigent de collaborer avec les secteurs public et privé, comme dans le cas des organismes chargés de l'emploi et de la formation. Les collectivités locales et les conseils d'initiative locale ont été les principaux partenaires du partenariat Leader, Hébrides, Skye et Lochalsh, en Écosse. Ces conseils, représentés par leur directeur général et par des membres de leur conseil d'administration, issus des milieux d'affaires, ont pris les rênes parce que la promotion de l'esprit d'entreprise, cible du programme Leader, était proche de leurs propres objectifs. Les réserves initiales formulées par les élus locaux, motivées par le fait que les conseils d'initiative locale ne sont pas élus, sont tombées sous l'effet du processus de collaboration au sein du partenariat et de la valeur de ce dernier, de plus en plus reconnue.

Les *services et organismes de l'administration nationale/fédérale/régionale* ne sont généralement pas représentés directement dans les partenariats locaux, mais certains peuvent être de puissants partenaires dans des pays comme l'Irlande, l'Autriche, le Portugal et l'Espagne. Cette implication peut avoir pour avantage de faire mieux coïncider les actions et les ressources de ces services et organismes avec les besoins et les souhaits locaux. Toutefois, l'étude a montré que certains projets peuvent buter sur de sérieux écueils pour amener des organismes nationaux à travailler de façon positive en partenariat. L'expérience de certains projets comme ceux du Sud-Kerry, de Tallaght et de Porto, montre une tendance de certains organismes publics nationaux à poursuivre leurs

propres intérêts dans les partenariats locaux, considérant les ressources du projet comme un moyen d'asseoir leur propre «empire» et faisant preuve d'une piètre capacité d'adaptation à l'esprit du partenariat. En Grèce, l'étude a montré que le centralisme poussé de l'administration s'oppose très nettement à la participation effective des collectivités locales aux partenariats. En Espagne, le partage des compétences entre les administrations publiques de différents niveaux ne débouche pas nécessairement sur une collaboration efficace entre celles-ci, en raison notamment de l'héritage de l'autoritarisme, ainsi que le suggère l'étude espagnole.

### **Partenaires sociaux**

Les *partenaires sociaux* ne sont dominants que dans un petit nombre des partenariats étudiés. Les *syndicats* constituent la force motrice à la Fondation pour les femmes de Styrie et dans le programme de fondations pour l'emploi de Carinthie, soutenus par les pouvoirs publics et les employeurs. En revanche, si les syndicalistes ont été la cheville ouvrière des débuts du partenariat de Dortmund, leur rôle a diminué, étant donné que la cible initiale du projet, c'est-à-dire trouver de nouvelles formes de production d'utilité générale, a été abandonnée au profit d'une activité de formation plus générale, ce qui montre la façon dont la direction et le pouvoir dans les partenariats locaux sont souvent étroitement liés aux bailleurs de fonds.

Dans d'autres cas, les *entreprises* jouent un rôle important. Les ressources mobilisées pour le partenariat «City challenge North Tyneside» ont assuré la participation active de grandes firmes du secteur privé au conseil de gestion et à la mise en œuvre de la stratégie du projet de rénovation de la zone locale, lequel offre des avantages commerciaux substantiels directs et indirects aux entreprises. D'autres partenariats voient une participation active des petites entreprises. En effet, certains petits employeurs sont des partenaires majeurs dans des projets comme celui de Wulkow. Des organisations locales, comme les *chambres de commerce et d'industrie*, représentent les petites entreprises comme dans le partenariat de Coventry et du comté Warwickshire et dans certains projets Leader. Enfin, il est très courant que des entreprises soient présentes dans un partenariat local par l'intermédiaire de projets et d'activités individuels, même si elles ne sont pas représentées dans les structures premières du partenariat.

Nul doute que les programmes de financement nationaux et européens, qui conditionnent leur aide à la représentation des entreprises, ont donné une impulsion décisive à la présence des partenaires sociaux. Cependant, certains faits mis en évidence dans les rapports nationaux, notamment au Royaume-Uni et en Irlande, montrent que la participation des entreprises et des employeurs est



parfois purement superficielle ou symbolique, ce qui peut susciter des attentes que le partenariat ne sera pas en mesure de combler quant à la contribution que les entreprises sont susceptibles de fournir.

D'autres partenaires ont occasionnellement déployé d'importants efforts pour susciter la représentation des partenaires sociaux, en raison de leur rôle dans la lutte contre le chômage et la promotion du développement économique local. Lorsque le partenariat d'Onyar Est, à Gérone, a commencé à intégrer les dimensions économiques et sociales de l'exclusion, des employeurs et des syndicats, initialement réticents, ont été mobilisés pour participer à des actions en faveur de l'emploi et du marché du travail. De même, le partenariat Brutec a déployé beaucoup d'énergie pour susciter l'engagement des entreprises et des syndicats, puisque ceux-ci sont essentiels à l'objectif de Brutec, qui est de permettre à des individus de groupes exclus d'accéder à un emploi dans un métier de haute technologie.

D'autres cas sont la démonstration même des difficultés que les partenariats rencontrent pour s'assurer de la représentation des partenaires sociaux. Tous les partenariats locaux analysés dans l'étude grecque ont achoppé sur de sérieux obstacles à la participation des employeurs aux projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que les projets réalisés à Beringen et à Porto, dans le cadre du programme «Pauvreté 3». Certains partenariats irlandais, comme celui de Tallaght, rendent compte du fait qu'en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, très peu d'employeurs ont la volonté ou la capacité de jouer un rôle durable dans des projets locaux, en dépit des incitations données au niveau national par leurs organisations patronales. De nombreux partenariats locaux ont également rencontré de grandes difficultés pour s'attirer la participation active des syndicats à l'échelon local, même si les travaux mentionnent certaines exceptions notables, dont celle des syndicalistes locaux, très actifs dans les projets de Wulkow et de Wedding, en Allemagne. Ce qu'il faut retenir de ces exemples, c'est que la participation syndicale découle de l'activité locale et de l'engagement de certains individus, et non des grandes centrales nationales.

Eu égard à la représentation des partenaires sociaux, l'étude suggère donc que la représentation effective des employeurs dans les partenariats locaux dépend aujourd'hui fortement du degré de concordance entre leurs intérêts directs propres — notamment sous forme de débouchés commerciaux ou de formation — et les activités du projet. Les partenariats risquent aussi de devoir déployer d'intenses efforts pour trouver des employeurs partenaires, si vraiment ils le souhaitent. Du côté syndical, les exemples de participation les plus notables



émanent soit d'un contexte de collaboration au niveau national entre les partenaires sociaux et le gouvernement, soit d'un engagement à la base de syndicalistes locaux.

### **Secteurs associatif et communautaire**

L'étude montre que les *organisations du secteur associatif* sont fortement représentées dans les partenariats locaux dans deux contextes principaux. Dans le premier, cas le moins fréquent dans l'étude, de grandes associations bénévoles contribuent à des partenariats locaux de large envergure. Citons à titre d'exemple la participation de la Caritas au partenariat d'Onyar Est, à Gérone, où l'étude espagnole suggère que, bien qu'ayant entretenu une attitude critique à l'égard du projet, la Caritas a adopté une démarche pragmatique en participant à son programme d'action et en accordant la priorité aux objectifs définis. Dans le partenariat de North Tyneside, des associations bénévoles, dont la Barnardos, association caritative nationale en faveur des enfants, étaient représentées dans le projet par le biais d'un centre local du bénévolat, même si ce rôle ne leur semblait pas tout à fait en accord avec celui, plus central, qu'elles auraient aimé jouer. Cependant, la représentation des organisations bénévoles est autrement plus importante dans certains cas, en l'occurrence lorsque de petites associations locales établissent des liens très forts avec les populations et les communautés locales et qu'elles ont une solide expérience dans la réponse aux besoins des groupes et des communautés défavorisés. Des organisations bénévoles locales et des associations, entretenant des liens informels étroits avec les communautés locales, ont été au cœur même du cadre de partenariat dans les projets ARCIL et In Loco au Portugal. L'ARCIL — association pour la réhabilitation des personnes inadaptées de Lousa (au centre du Portugal) — a transformé l'initiative d'un groupe local travaillant avec les handicapés en un partenariat actif entre les secteurs associatif et public, réunissant ensemble les professionnels, les familles des handicapés et la communauté locale au sens large, et s'assurant l'aide financière de plusieurs programmes européens et nationaux, afin de soutenir et de réaliser un programme complexe de projets et d'activités destinés à ce groupe défavorisé, tout en préservant l'orientation locale de base du partenariat.

Des *organisations et groupes d'intérêt local* ont joué un rôle pilote dans des contextes similaires. L'étude en a mis en évidence trois exemples, ceux de Wulkow et de Wedding, en Allemagne, et de l'ARCIL, au Portugal, où des organismes d'intérêt local et des particuliers adhèrent massivement aux associations du partenariat, aux côtés d'autres partenaires de la localité ou en dehors de la région. Ces partenariats locaux sont dotés de structures «démocratiques», égalitaires et ouvertes, et de processus de travail en

«partenariat horizontal» à l'échelon local, et ils ont en même temps développé un «partenariat vertical» efficace avec des interlocuteurs nationaux et européens, à la fois en participant à des programmes nationaux et européens et en développant de leur propre initiative des réseaux nationaux et transnationaux. Ainsi le projet de Wulkow a-t-il noué des liens actifs avec les pays d'Europe orientale, tandis que le projet In Loco joue un rôle moteur dans les réseaux de développement local portugais. Dans ces derniers cas, le partenariat offre aux groupes et communautés exclus un cadre institutionnel, autour duquel la solidarité locale peut s'organiser et des aides et des ressources extérieures peuvent être mobilisées pour la lutte en faveur du développement local et contre la pauvreté et l'exclusion.

Cependant, les intérêts communautaires ne sont pas représentés à parité avec les autres partenaires dans les comités ou les conseils de gestion de la plupart des partenariats étudiés dans la recherche. Si, dans certains cas, les organismes d'intérêt local et leurs représentants occupent bel et bien une position dans la structure et les processus de travail du partenariat, l'analyse donne à entendre que le noyau dur du projet s'est constitué autour d'autres partenaires, dans une collaboration formelle tendant à exclure ou à nier la participation active de la communauté. Les études de cas des projets de Sé et S. Nicolau à Porto, de Beringen et de North Tyneside montrent comment les structures officielles de certains partenariats, leur fonctionnement selon des procédures habituelles dans les organisations officielles, mais moins familières aux organismes d'intérêt local et aux groupes défavorisés, ainsi que l'assujettissement de leurs programmes (souvent a priori) aux conditions requises et aux rythmes de programmes européens et nationaux, peuvent aller à l'encontre de la représentation réelle des intérêts de la communauté.

Dans certains projets, comme Brutec et le partenariat d'Iisalmi, les organismes d'intérêt local et les groupes exclus sont moins le sujet que l'objet des structures de gestion du partenariat. Il s'agit donc de projets «pour» — et non «avec» — les exclus. Si ce modèle de collaboration peut tout à fait faciliter la mise en place d'un partenariat plus efficace entre les différents intervenants concernés, il ne permet guère de tirer parti de la participation et de la capacité d'action ainsi conférée aux groupes exclus (Carton e.a., 1996), ainsi que le souligne le rapport de l'étude belge.

Ces résultats des travaux de recherche corroborent les conclusions d'autres travaux menés par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'action et la participation des communautés locales (Chanan, 1992 et 1997), qui ont montré que les mesures en faveur de la

cohésion sociale aux niveaux national et régional seraient plus efficaces si elles étaient complétées par des politiques de «cohésion microsociale» à l'échelon des localités, et plus précisément des zones défavorisées. Les partenariats locaux sont susceptibles de jouer un rôle clé à cet égard, mais cela implique d'eux qu'ils garantissent une représentation effective et une participation active des intérêts communautaires et des groupes défavorisés, de façon que leurs stratégies favorisent réellement la solidarité entre les populations locales au sens large, en tant qu'objectif général, et pas simplement en fonction de projets spécifiques. La représentation de la communauté impliquera souvent d'assurer une aide active aux organisations bénévoles et communautaires et aux associations qui jouent un rôle vital en tant qu'intermédiaires entre les populations locales et les responsables politiques.

### **Partenariat et égalité des chances**

Les questions d'égalité entre les sexes et d'égalité des chances recourent les problèmes de représentation du secteur public, des employeurs, des syndicats et des secteurs associatif et communautaire dans les partenariats locaux. Les travaux de recherche ont répertorié plusieurs exemples de projets dans lesquels les femmes sont fortement représentées, ainsi qu'en témoigne l'exemple décrit ci-après.

La Fondation pour les femmes de Styrie est née à l'instigation d'un groupe de femmes syndicalistes, préoccupées par les implications pour l'emploi féminin de la crise structurelle des industries locales. Le cœur du partenariat réside en une coopération étroite entre des femmes issues de syndicats et d'administrations publiques, anciennement syndicalistes ou sympathisantes. Ce partenariat horizontal a réussi à s'assurer le soutien actif des autorités régionales et fédérales et à instaurer des relations de travail étroites sur les problèmes de formation avec les employeurs et les syndicats locaux. Le partenariat a pris la forme d'une fondation, et tous les membres de son conseil de direction sont des femmes. Les compétences politiques et syndicales des participantes ont été essentielles pour développer des méthodes de travail efficaces au sein du projet.

Plus généralement, les femmes jouent un rôle actif et prééminent dans de nombreux partenariats locaux, mais plus souvent comme représentantes communautaires et chefs de projet, plutôt que comme représentantes des partenaires au niveau des conseils ou des comités de gestion, c'est-à-dire des instances de décision. Ce distinguo traduit le fait que les principes et les mesures d'une politique d'égalité des chances officielle et active brillent par leur absence. En effet, de nombreux intervenants dans les partenariats n'en voient

pas l'intérêt. Ce constat tendrait à signifier que les femmes ont moins d'opportunités que les hommes dans les partenariats: certes, il existe des exceptions, mais les femmes participent néanmoins plus souvent à des postes subalternes de moindres responsabilités. Même si le projet est axé sur des questions comme l'emploi féminin, cela n'implique pas nécessairement qu'elles y occupent les postes de direction.

La représentation des femmes dans les partenariats est désormais abordée de façon plus sérieuse et plus ouverte en Irlande. Faisant suite à une recommandation de la deuxième commission sur le statut des femmes en Irlande, les nouvelles procédures de «quotas», introduites par le gouvernement (ADM, 1996), stipulent désormais que les partenariats doivent veiller à une représentation d'au moins 40 % de femmes à leur comité de gestion. Dans le partenariat de Tallaght, 41 % des membres du comité de gestion sont des femmes, résultat rendu possible grâce à la recommandation sur les quotas et à la présence de forts réseaux féminins locaux, qui ont veillé à ce que ces questions soient soulevées. Or, malgré tout, le faible nombre de femmes à des postes élevés dans les organisations partenaires freine la poursuite d'une politique d'égalité des chances. Il est encore trop tôt pour dresser un bilan global de l'effet des quotas irlandais dans la pratique, mais en cas de réussite, ils pourraient constituer une référence pour les autres pays et programmes.

Ce paragraphe a révélé de grandes disparités dans la manière dont les partenariats locaux ont réussi à mettre en place des structures et des processus efficaces de représentation des intérêts. D'une part, nombreuses sont les personnes impliquées qui estiment que les structures du partenariat offrent effectivement une représentation adéquate des principaux milieux intéressés, jugement qui se reflète dans des commentaires comme «l'équilibre est à peu près juste» ou «tous les acteurs clés sont présents». Ainsi que le montre la recherche, cela ne signifie pas ipso facto que tous les partenaires ont une influence égale, mais que leur représentation est jugée proportionnée à leur contribution ou à leur participation au partenariat. D'autre part, l'étude rend également compte d'expériences très différentes, qu'il s'agisse de projets n'ayant pas réussi une représentation effective des divers intérêts, ou encore de cas où les différents partenaires et acteurs expriment des points de vue contradictoires. Il convient de préciser qu'il est possible que l'étude donne plus de relief aux points de vue exprimés (de l'intérieur) des partenariats et, comme telle, qu'elle ait tendance à négliger les perspectives des intérêts non représentés dans les partenariats.

## Consensus et conflit: négocier un partenariat

Non seulement un partenariat local doit établir des structures et des processus lui assurant une représentation des principaux milieux intéressés, mais il doit aussi négocier un consensus autour d'une stratégie commune et du plan d'action en découlant, tout en gérant les conflits susceptibles de survenir. Mettre en place et maintenir une stratégie de partenariat implique:

— la *collaboration de partenaires non égaux*;

— avec des *ressources*, un *savoir-faire*, une *culture* et des *intérêts* très divers.

Le partenariat Onyar Est, à Gérone, met en relief plusieurs facteurs majeurs dans la mise en place d'un tel projet: la manière dont la stratégie de partenariat a offert des *solutions nouvelles aux problèmes*, une *direction* active au sein du partenariat et l'existence de *nouvelles ressources*. De nouvelles mesures sociales de l'administration urbaine de Gérone sont venues à point nommé pour mobiliser un financement au titre du programme «Pauvreté 3» de l'UE. La présence de ces nouvelles ressources a légitimé une nouvelle approche dans la ville, de sorte que lorsque les premiers partenaires et les promoteurs du projet ont approché d'autres partenaires potentiels, de nombreuses réponses ont été positives. Le projet a su en tirer parti en se concentrant sur des *projets et actions pratiques*, auxquels pouvaient se rallier les partenaires. L'*engagement actif* dans le partenariat a donc permis de faire tomber les réserves de certains. En particulier, lorsque les partenaires ont réalisé que des actions en faveur de l'emploi étaient primordiales pour la réussite du projet, et que celui-ci devait donc passer des problèmes sociaux aux problèmes économiques, le fondement pratique existait d'ores et déjà pour attirer les partenaires sociaux dans le projet. Il n'en demeure pas moins que, en dépit de ces succès, le projet de Gérone n'a pas pu survivre à la fin du programme «Pauvreté 3», ce qui dénote sa fragilité et le temps qu'il a fallu pour le mettre en place.

Deux autres partenariats montrent comment un *fort sentiment identitaire* et une *dynamique* sont essentiels à la construction d'un partenariat. Le projet «Ökospeicher» de Wulkow repose sur l'engagement et la mobilisation de la population locale — dans le cadre clairement délimité d'un petit village — contre la menace extérieure d'une extinction de la communauté et d'une réimplantation de la population, brandie par l'administration publique. Cette mobilisation locale, relayée par des intervenants extérieurs sympathisants, s'est avérée suffisamment forte pour que les acteurs locaux restent au cœur d'un partenariat étroit, tout en drainant des ressources extérieures et en nouant des

liens importants avec l'extérieur. L'association ARCIL, au centre du Portugal, a rencontré un succès similaire à cet égard, témoignant de l'assise très solide du partenariat sur des *relations de coopération* et des *associations locales*, enracinées dans les traditions positives de la société locale. L'étude de cas du partenariat ARCIL montre comment la constitution et le maintien d'un partenariat efficace sur cette base ont nécessité la *gestion de la tension entre stabilité et changement* et entre des objectifs de solidarité sociale et une stratégie «d'initiative locale».

Dans des projets comme «Ökospeicher» et ARCIL, le fort enracinement du partenariat dans la communauté locale a permis à ce dernier de mettre en place une relation de travail efficace entre les partenaires de la communauté locale et les organismes publics, dépassant les problèmes de bureaucratie pouvant caractériser parfois le fonctionnement d'une organisation publique. Cependant, ces *tensions entre organismes publics et partenaires communautaires* n'ont pas été surmontées avec autant de succès dans tous les projets. Dans le projet de Sé et S. Nicolau, à Porto, le «partenariat officiel», où le rôle dominant est laissé aux organismes publics, ne s'est pas doublé d'un «partenariat officieux» avec les organismes d'intérêt local et les groupes exclus.

Plusieurs études de cas mettent en lumière le *rôle des politiciens locaux*. Parfois, les élus locaux sont incapables de parvenir à un accord entre eux ou de trouver un arrangement entre leurs objectifs politiques et l'agenda du partenariat. Des événements à court terme, comme des *remous politiques* et les changements résultant d'élections, peuvent entraver la mise en œuvre d'un programme adopté. Les partenariats deviennent alors un espace de conflit, et non de consensus. Ajoutés aux fonctions limitées des collectivités locales, ces facteurs expliquent pourquoi les élus politiques ne sont pas inclus dans certains partenariats. Cependant, l'étude montre aussi qu'ils peuvent jouer un *rôle dirigeant clé* dans les partenariats locaux, ce qui témoigne de leur responsabilité démocratique à l'égard de la communauté locale et confère une plus grande légitimité aux projets. Les élus locaux ont joué ce rôle à Gérone et à North Tyneside. Quant au partenariat de Coventry et du Warwickshire, au Royaume-Uni, il a pu s'établir sur un nouvel esprit de collaboration entre élus de collectivités locales voisines, qui n'avaient jamais collaboré de très près auparavant.

Certains projets étudiés révèlent des *obstacles plus généraux* à l'établissement d'un partenariat efficace. C'est particulièrement vrai dans certains pays, encore qu'ils n'en aient pas l'apanage. En Grèce, aucun des trois projets ayant fait l'objet d'une étude de cas n'est parvenu à établir des relations de partenariat

durables au niveau local, en raison de *facteurs culturels et de comportement négatifs*, une situation résumée dans les commentaires de l'étude nationale grecque sur le partenariat d'aide à la minorité musulmane:

*«Il a été impossible de créer des relations de partenariat permanentes, stables et souples en raison de la diversité des problèmes économiques, sociaux et comportementaux et des aspirations.»*

Les initiatives espagnoles à El Ribeiro, en Galice, et au Pays basque n'ont pas réussi, pour l'instant, à mettre en place une structure de partenariat viable. Dans le premier cas, cette situation est imputable à quatre facteurs: absence de solides traditions associatives dans la société locale; manque de collaboration entre les différents niveaux de l'administration publique et entre différents organismes publics; complexité du cadre et de la structure proposés pour le partenariat; fixation de délais trop courts pour obtenir des résultats. Ce dernier point contraste fortement avec l'expérience de nombreux partenariats plus réussis, analysés aux fins de l'étude. Dans le partenariat ARCIL, par exemple, la *lenteur et la patience déployées dans le processus de négociation du partenariat* sont fortement mises en relief.

Aussi l'étude souligne-t-elle en conclusion un certain nombre de facteurs propices à la mise en place d'un partenariat. Ces facteurs sont les suivants:

- une identification claire des avantages à gagner;
- une forte direction de projet;
- un fort sentiment d'identité locale et une dynamique;
- l'engagement actif des partenaires dans la configuration et la mise en œuvre de la stratégie;
- la recherche de solutions nouvelles aux problèmes;
- la coopération pour obtenir des ressources nouvelles.

Cependant, constituer un partenariat demande du temps et de la patience. La chose se complique en présence d'un environnement culturel et de comportements négatifs, et notamment:

- en cas de remous politiques locaux;
- en l'absence d'une forte tradition associative locale;
- en l'absence d'habitudes de collaboration dans le secteur public.



## Méthodes de travail

Les partenariats locaux non seulement doivent négocier et gérer des stratégies clairement définies et concertées, mais ils doivent aussi les mettre en œuvre par le biais de programmes d'action et de projets. L'étude montre que cela implique une collaboration à un niveau opérationnel différent ainsi qu'un ensemble de compétences et d'aptitudes diverses. Il ressort de l'analyse qu'un fonctionnement efficace dépendra non seulement des méthodes de travail du partenariat, en particulier de son équipe de projet, et, dans une certaine mesure, des capacités des individus, mais aussi des relations entre le partenariat lui-même, les organisations partenaires et d'autres intervenants extérieurs importants.

## Modes de fonctionnement

La très grande diversité d'envergure, de champ et de ressources des partenariats locaux signifie qu'il existe peu de réponses simples aux questions sur ce qui constitue des méthodes de travail efficaces pour mettre en œuvre des programmes et des projets. À un bout de l'échelle, certains petits projets, comme ceux de Wulkow et de Wedding, en Allemagne, présentent des structures et des processus de travail relativement simples et informels — mais solides et souples. Il existe un haut niveau d'interaction entre tous les participants au niveau des opérations et un fort engagement. Les faits suggèrent que ce modèle (que nous pourrions appeler «direct» ou «face à face», ou encore «*micropartenariat*») peut fonctionner très efficacement, notamment dans les petites zones et communautés géographiquement délimitées. Cependant, la plupart des partenariats sont beaucoup plus vastes et complexes que cela, et la communication par le partenariat direct ne peut constituer qu'un élément de la réponse dans la quête de méthodes de travail efficaces.

Les grands partenariats multidimensionnels, à l'instar des projets financés par les programmes de l'UE et par des programmes nationaux, comme «City challenge», et plus particulièrement ceux qui dépendent de plusieurs programmes pour leur financement, sont confrontés à quelques problèmes de fonctionnement des plus délicats. En l'occurrence, les partenariats doivent conjuguer organisation et gestion avec flexibilité et innovation. Si certains ont souvent été en mesure de s'inspirer des lignes directrices fournies par les programmes nationaux et européens, celles-ci sont parfois jugées plutôt contraignantes, déniaient tout souplesse pour réagir à des conditions et à des besoins changeants et imposant de lourdes formalités administratives. Les grands projets complexes ont dû étudier des *structures d'organisation sophistiquées* pour faciliter leur travail.



Ainsi le partenariat «Paul» de Limerick a-t-il mis au point une structure de gestion hautement complexe, semblable, à de nombreux égards, à celle d'une grande entreprise ou d'un organisme public. Le conseil d'administration composé de vingt-quatre administrateurs, désignés par les seize organisations partenaires, se réunit toutes les six semaines en moyenne pour prendre les grandes décisions d'action et de financement. Trois sous-niveaux sont rattachés au conseil d'administration: trois sous-comités de terrain, six ateliers d'élaboration de programmes et trois comités de projet spéciaux.

Cette structure permet à 200 personnes d'occuper un poste au sein du partenariat, élargissant ainsi la représentation des partenaires. L'équipe de projet emploie 50 personnes à temps plein et à temps partiel et comporte elle-même plusieurs niveaux hiérarchiques : un directeur, une équipe de direction de trois personnes, une équipe de projet travaillant sur des domaines particuliers et un quatrième niveau de personnel affecté à des projets temporaires et aux embauches. Le plan d'action du partenariat englobe vingt et un domaines d'activité distincts, organisés en six catégories, et si certaines activités sont conçues et mises en œuvre par le partenariat lui-même, d'autres, comme le réseau des centres d'action d'intérêt local, sont gérées à l'extérieur, notamment par des organisations partenaires.

Cependant, il y a toujours un risque que de telles structures deviennent trop compliquées, au détriment de l'orientation stratégique ou de l'efficacité opérationnelle et au péril de certains principes essentiels du partenariat. En ce qui concerne le projet de Limerick, certains partenaires lui ont reproché ses pesanteurs administratives, et la résolution de ce problème constitue désormais l'un des défis qu'il doit relever.

L'une des réponses efficaces à la mise en œuvre de programmes complexes et multidimensionnels peut résider dans la création de *sous-commissions*, de *groupes de travail* ou d'*autres dispositifs*, chacun assumant la responsabilité d'un aspect particulier du travail du partenariat. Bien entendu, il s'agit là d'une méthode d'organisation tout à fait standard, mais l'étude a montré qu'elle peut être parfaitement adaptée au contexte d'un partenariat associant plusieurs organisations.

De même, les partenariats locaux emploient différents modes de fonctionnement dans la mise en œuvre de leurs stratégies et de leurs plans d'action. Leur mode de travail peut inclure à la fois une fonction de *prestation* (mise en œuvre directe des programmes et des projets) et un rôle de *courtage* (médiation entre les programmes de financement, les intervenants extérieurs et

les prestataires d'actions, dont les organisations partenaires). Dans certains cas, la fonction de prestataire l'emporte, notamment lorsque le partenariat a été constitué pour répondre aux conditions requises d'un programme spécifique. Citons le contrat de ville à Lille, ou encore le partenariat «City challenge» à North Tyneside. Dans des cas extrêmes, des partenariats de cette nature encourent le risque de n'être plus que de simples structures prestataires, dans lesquelles les autres avantages du partenariat se dissipent ou se perdent. Ainsi que l'a fait remarquer l'un des partenaires au projet de Coventry et du Warwickshire, au Royaume-Uni:

«Le danger est que nous ne fassions que reproduire l'administration locale.»

Dans d'autres partenariats, c'est le rôle de courtage qui l'emporte. C'est le cas dans deux projets autrichiens très différents. Les districts de services sociaux et de santé publique au Tyrol remplissent un rôle de réseau et de courtage entre les professionnels des services sociaux, les organisations bénévoles et la communauté locale, visant à assurer une stratégie plus intégrée et plus rentable dans la prestation des services sociaux. Le programme des fondations pour l'emploi de Carinthie, partenariat-cadre entre les services régionaux de l'emploi et les partenaires sociaux, encourage la mise en place de fondations pour l'emploi offrant un ensemble de mesures complètes et ciblées dans des secteurs industriels touchés par les mutations économiques et les restructurations.

Il est évident que de nombreux partenariats conjuguent les deux modes de fonctionnement.

### **Équipes de projet**

Dans la plupart des partenariats étudiés, la constitution d'une équipe de projet, dans la structure du partenariat, a été choisie comme principal moyen de rendre opérationnelle la stratégie de collaboration et de mettre en œuvre le programme et chacun des projets. En règle générale, cette manière de faire s'est avérée une réussite. Un grand nombre d'études de cas mentionnent le rôle de l'équipe de projet comme l'un des principaux facteurs décisifs pour le succès. Ce rôle revêt un certain nombre de dimensions:

- l'équipe de projet peut jouer un rôle éminent dans la constitution du partenariat lui-même, en intervenant pour attirer des partenaires, consolider des relations de collaboration et obtenir des financements;
- l'équipe de projet peut également jouer un rôle éminent dans la construction de relations plus fortes entre le partenariat et les communautés locales, et ce

d'autant plus que, dans la plupart des cas, les représentants des partenaires aux comités de gestion ont tendance à siéger à temps partiel et que c'est alors l'équipe de projet qui représente la réserve de personnel embauché à temps plein sur laquelle le partenariat pourra s'appuyer;

- plus important encore, l'équipe de projet joue un rôle pivot dans la mise en œuvre des stratégies et des programmes d'activité, soit directement (lorsque le partenariat fonctionne comme un organisme), soit en collaboration avec les organisations partenaires et les autres organismes (lorsque le partenariat fonctionne suivant le mode du courtage).

Dans certains cas, les partenariats ont constitué d'importantes équipes de personnel. Comme il a été mentionné précédemment, le partenariat «Paul» dispose d'une équipe de projet de 50 membres, tandis que l'association ARCIL emploie 97 personnes à temps plein ou partiel. Cependant, ces exemples sont une exception et non la règle, et de nombreux projets, dont ceux qui assurent la mise en œuvre des programmes européens et nationaux, opèrent avec des effectifs très réduits. Ce modèle «minimaliste» s'appuie parfois sur l'aide substantielle des principaux partenaires, notamment dans le projet Leader Hébrides, Skye et Lochalsh, où les sociétés d'initiative locale (*LEC*) ont fourni d'importants moyens humains, notamment au niveau technique du projet. Lorsque le partenariat ne dispose pas d'un important financement, une petite équipe de projet peut être confrontée à des responsabilités aussi variées qu'importantes. Plusieurs études de cas, comme celle du projet de Coventry et du Warwickshire, se font l'écho des acteurs de terrain qui estiment que des moyens humains supplémentaires sont nécessaires pour soutenir les principales activités et gérer le partenariat.

Très souvent, les équipes de projet peuvent recruter des individus fortement motivés à l'égard des objectifs du projet et présentant toute une palette de compétences. Leurs membres affichent souvent une aptitude appréciable à l'innovation au sein des structures du partenariat local, ce qui permet d'échapper aux contraintes d'organisations plus établies et plus lourdes. Une étude récente de l'OCDE sur les partenariats irlandais compare les équipes de projet des partenariats locaux au modèle d'«équipe flexible», typique des entreprises de pointe du secteur privé. Cependant, et pour mettre un bémol à ces avantages, il semble que les équipes de projet souffrent très souvent d'une forte rotation de personnel, liée au caractère temporaire du financement et de la dotation en moyens humains, et que les niveaux de rémunération sont parfois faibles. La motivation pour travailler dans un partenariat local, qui cherche des solutions innovantes aux problèmes du chômage et de l'exclusion sociale, ne

devrait pas être au détriment de la sécurité de l'emploi et des conditions d'embauche.

### **Individus clés**

À l'instar du rôle essentiel que peuvent jouer les équipes de projet, un certain nombre d'études nationales soulignent la contribution déterminante offerte par certains individus clés. Il peut s'agir des responsables des équipes de projet, mais aussi d'importants partenaires et de membres des comités de gestion ou des conseils de partenariat. Cette contribution reflète la dimension de «réseau» du partenariat et l'importance de certaines personnes, capables de renverser les limites organisationnelles et de jeter des ponts entre des organisations et des individus aux cultures et aux méthodes de travail différentes. L'individu clé est une personne capable de combler le fossé entre la communauté locale et les associations partenaires, à partir de ses connaissances des deux «mondes». Un tel individu possède également la capacité de formuler la «mission» et la stratégie du partenariat et de «convertir» les sceptiques et les critiques pour les amener à participer activement au projet. Les professionnels comme les hommes politiques sont capables de jouer ce rôle.

Cependant, une dépendance par trop excessive à l'égard d'une seule personne peut constituer à la longue le talon d'Achille du partenariat, étant donné la difficulté à pérenniser les réalisations après son départ éventuel, et le fait que la contribution qui lui est demandée peut varier à différents stades de la vie du projet, notamment lorsque celui-ci évolue de la constitution initiale d'une alliance et de l'acquisition de ressources à la mise en œuvre et à l'évaluation et/ou au suivi du programme et des projets. Aussi les partenariats locaux doivent-ils éviter les personnes qui, comme le suggère l'étude française,

«se retrouvent au cœur d'un partenariat pour de mauvaises raisons: satisfaire leur obsession aiguë de la "réunionite", aimer les contacts conviviaux avec un éventail de partenaires divers, donner l'impression de créer de l'agitation [...] et qui fleurissent dans un contexte [...] d'opacité des initiatives et de confusion des objectifs» (Le Gales et Loncle, 1996).

### **Liens extérieurs et communication**

Une bonne communication est essentielle à un partenariat local. Tout d'abord, le partenariat doit pouvoir être en mesure d'influer sur l'action des organisations partenaires, ce qui implique de mettre au point des mécanismes efficaces de communication pour l'*établissement de comptes rendus* et le *retour d'information*, depuis les représentants des partenaires vers leurs organisations

ou «groupes constitués». En règle générale, les résultats de l'étude montrent qu'il s'agit là d'une question dont de nombreux partenariats font relativement peu de cas. Les représentants sont souvent choisis ou nommés dans une instance du partenariat à titre individuel, et il n'est pas toujours clair de voir s'ils sont délégués (et doivent à ce titre en référer à leur organisation pour les décisions) ou s'il sont mandatés pour prendre des décisions pour le compte de celle-ci. Très souvent, et selon les propres termes employés dans l'étude belge, les partenariats présentent des modalités de représentation «lâches», aucune procédure ni obligation de faire rapport n'étant prévue, ou sinon de façon officieuse. Les partenariats locaux de North Tyneside et de Coventry et du Warwickshire, au Royaume-Uni, sont un exemple des différences existant dans la pratique à cet égard entre les collectivités publiques et les représentants communautaires, qui très souvent mettent en place un système de communication officiel, et d'autres partenaires comme les employeurs et les syndicats, chez qui ces mécanismes sont beaucoup moins courants. Les collectivités locales britanniques accordent désormais une plus grande priorité à l'examen des questions de partenariat par les commissions de conseil, étayée par des obligations d'information plus précises imposées aux responsables et aux représentants élus du projet. Quelques partenariats, comme la Fondation pour les femmes de Styrie, ou encore le programme des fondations pour l'emploi de Carinthie, en Autriche, offrent des exemples tout à fait intéressants de bonnes pratiques des partenaires sociaux à cet égard. La communication de la Fondation pour les femmes de Styrie est facilitée par l'existence d'un comité consultatif, qui réunit des représentants des femmes syndicalistes aux niveaux national et régional. Dans certains projets cependant, le caractère individuel de la représentation des employeurs et des organisations patronales tend à impliquer qu'il y a peu d'informations en retour tantôt vers chaque entreprise, tantôt vers leurs organisations. La force (ou la faiblesse) d'institutions comme les chambres de commerce et d'industrie, qui représentent les entreprises et les employeurs locaux, constitue un facteur déterminant à cet égard. En Irlande, où les partenariats locaux sont de plus en plus appelés à venir en complément aux grandes politiques, il est admis que des directives de communication plus claires et plus cohérentes sont nécessaires à la fois pour veiller à ce que les individus, agissant comme représentants, soient capables effectivement de représenter leur organisation de tutelle, et vice versa pour aider les organisations partenaires à revoir et à adapter leurs propres actions et pratiques à la lumière des stratégies adoptées par le partenariat.

Les partenariats locaux ont également besoin de bonnes *lignes «verticales» de communication* avec les décideurs politiques nationaux et européens. De nombreux projets ont noué de tels liens durant la mise en œuvre de programmes

financés par des fonds nationaux et européens. Toutefois, le vécu de projets comme celui de Sé et S. Nicolau à Porto, ou encore du projet Leader Hébrides, Skye et Lochalsh, reflète l'une des conclusions de l'étude, à savoir que la réglementation et les procédures financières, qui régissent la mise à disposition de moyens par les programmes européens et nationaux aux partenariats locaux, peuvent parfois être rigides et contraires aux besoins locaux. C'est pourquoi les partenariats locaux doivent souvent consacrer du temps aux groupes de pression et à l'information, afin que se comble le fossé entre les programmes et les besoins locaux.

Un certain nombre d'études de cas, comme celles des projets «Paul» et de Tallaght en Irlande, montrent que les partenariats qui ont privilégié des liens efficaces avec les responsables politiques nationaux et européens ont brillamment réussi à s'assurer de nouveaux financements et à influencer sur les initiatives politiques de leur administration nationale.

L'étude met également en relief la difficulté que rencontrent de nombreux projets pour *communiquer «horizontalement»* avec des partenariats homologues, que cela soit dans le cadre d'un programme spécifique, dans le contexte d'un pays ou sur une base transnationale au sein de l'UE. Trop souvent, le cadre permettant de tirer les leçons des pratiques locales est trop unidirectionnel, et l'information remonte du niveau local vers les niveaux «supérieurs», au lieu d'être diffusée tous azimuts selon le principe du réseau. Si la plupart des programmes de l'UE ont affecté des ressources aux échanges transnationaux entre partenariats locaux, l'étude montre que cette aide est rarement adaptée et que, trop souvent, le calendrier de ces échanges est celui des directeurs de programme plutôt que celui des personnes directement parties prenantes dans les partenariats locaux. L'intérêt de ces échanges transnationaux et autres réside à la fois dans le caractère innovant de nombreux partenariats locaux et dans la nécessité en résultant d'échanger son expérience avec d'autres innovateurs et de faire une analyse comparative des performances, de même que dans la nécessité d'éviter le gaspillage des ressources par un processus d'apprentissage localisé fragmentaire, qui «réinvente la roue» dans chaque localité. Le projet In Loco au Portugal, et ceux de Wedding et de Wulkow en Allemagne, sont une illustration de ce qu'on peut mettre en place. Les principaux intervenants dans ces projets se sont employés à établir des réseaux transnationaux entre des initiatives de développement local d'origine communautaire, permettant ainsi à chaque projet d'apprendre de l'expérience acquise dans d'autres. Les projets de Wedding et de Wulkow participent à un réseau européen d'entraide et de développement local, qui a organisé trois grandes conférences européennes pour les échanges en matière de pratiques et de recherche entre initiatives locales (Bauhaus Dessau Foundation, 1996).

## Compétences et formation

Travailler en partenariat implique des compétences et un savoir-faire spécifiques pour assurer un fonctionnement efficace. La priorité peut être donnée aux compétences professionnelles dans les principaux domaines d'activité, comme la prestation de services sociaux ou le développement économique local, ou encore le développement communautaire. Parfois, le besoin portera plutôt sur des compétences de gestion, incluant des aptitudes interpersonnelles et de travail en réseau, mais aussi des compétences en matière de gestion de projet et de personnel, de comptabilité et de contrôle financier.

L'analyse portugaise décrit la façon dont l'ARCIL et d'autres partenariats ont créé des «*communautés d'experts*», qui réunissent des professionnels aux compétences diverses de différents partenaires sur l'idée que:

«la création et le maintien d'une communauté d'experts nécessitent la mise à jour permanente des compétences de dialogue et leur valorisation par une formation continue à la communication. L'association ARCIL a adopté des mesures importantes visant à stimuler ces compétences de dialogue» (Rodrigues et Stoer, 74-75).

L'étude belge montre comment le partenariat Brutec à Bruxelles a pu associer les connaissances et les contributions complémentaires de partenaires différents. Ce partenariat conjugue l'expérience innovante de trois centres de formation dans le développement de stratégies adaptées aux groupes exclus, l'expérience des partenaires sociaux dans ce qui est nécessaire pour le «monde réel du travail» et, enfin, les ressources financières et les compétences politiques des collectivités publiques. L'étude attire particulièrement l'attention sur le type de compétences requises de l'ensemble des partenaires: *respect* de l'autonomie de chaque partenaire; *impartialité*, de façon à assurer un traitement équitable à chacun des partenaires; *coopération*, *partage* de l'expérience et diffusion systématique de l'information. Par ailleurs, l'étude belge souligne qu'un projet en partenariat nécessite à la fois «des compétences et de la passion» — c'est-à-dire une *adhésion* de tous les partenaires et de tous les intervenants aux objectifs de lutte contre le chômage, de pauvreté et d'exclusion. Le rapport national allemand montre, dans les trois études de cas de Wedding, de Wulkow et de Dortmund, que la capacité de combiner les contributions respectives des partenaires locaux et extérieurs a été décisive dans leur réussite. C'est ainsi que, tout en s'enracinant dans les besoins et la participation de la population locale, le partenariat de Wulkow n'a pas hésité à mobiliser celle d'experts extérieurs des universités et autres institutions. Plusieurs groupes de travail officiels et



officieux à Wedding ont mobilisé les compétences et le savoir-faire disponibles, tant dans la collectivité locale qu'à l'extérieur de celle-ci. De même, l'étude montre comment, dans les projets de Mantes-la-Jolie et de Bretagne (Galcob), en France, des équipes professionnelles ont été à même de tisser des relations de travail efficaces au-delà des limites organisationnelles et, parfois, de nouer des liens effectifs avec les groupes sociaux et les associations locales. Dans ces deux cas, cette dimension du partenariat local, prenant la forme d'une «communauté d'experts» qui inclut à la fois le savoir-faire de professionnels et les connaissances de la population locale, s'est avérée un succès.

Il arrive aussi, comme en Irlande, que les partenariats locaux puissent s'appuyer sur des personnes détachées des organismes partenaires pour certaines fonctions. Dans certains cas, le résultat est tout à fait probant, mais ce type d'arrangement peut aussi pâtir d'un manque d'engagement plein et entier de la part des partenaires détachés et des individus concernés par le partenariat et entraîner des inégalités (en termes de rémunération et de conditions d'embauche, par exemple) entre les personnels détachés et le personnel autre du partenariat.

Les conclusions de l'étude soulignent la nécessité de rendre disponibles des ressources plus conséquentes pour la formation et le perfectionnement des acteurs dans les partenariats locaux, y compris du personnel constituant les équipes de projet. Là où l'emploi dans les partenariats revêt des proportions importantes dans un État membre, les études nationales mettent l'accent sur le besoin d'examiner les implications de l'émergence d'un nouveau secteur et d'un nouveau type d'emploi, en termes de conditions, de formation et autres besoins.

## Ressources

Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, l'acquisition de nouvelles ressources, plus spécialement celles d'un programme européen ou national, constitue souvent un axe autour duquel les partenariats cherchent à négocier une stratégie consensuelle. Cependant, l'étude souligne également les problèmes cruciaux qui se posent aux partenariats locaux à un stade ultérieur, lorsqu'ils ont besoin de rechercher de nouveaux bailleurs de fonds pour assurer la pérennité de leur activité. Les partenariats locaux peuvent parfois s'appuyer sur des revenus générés en interne par les partenaires ou les activités du projet, pour permettre d'assurer une base de ressources permanente, mais, dans la plupart des cas, il leur faudra accéder à d'autres bailleurs de fonds extérieurs.



Dans certaines études de cas, comme celle d'Onyar Est à Gérone, le partenariat local n'a pas réussi à attirer de nouveaux soutiens lorsque ses crédits initiaux (au titre du programme européen «Pauvreté 3») ont été épuisés, et un certain nombre de réalisations n'ont pu être pérennisées. En revanche, le partenariat «Paul» de Limerick a brillamment réussi à diversifier sa base de financement en accédant à de nouvelles aides d'un large éventail de bailleurs de fonds nationaux et européens. La mise en place de relations étroites avec des responsables politiques nationaux et européens, à qui le partenariat a pu démontrer l'ampleur des réalisations initiales, a permis ce succès. Entre 1990 et 1995, ce projet a reçu le concours financier de pas moins de neuf bailleurs de fonds différents nationaux et européens. Mais le partenariat «Paul» a dû payer le prix de cette dépendance à l'égard d'une base de financement changeante en s'adaptant sans cesse à la diversité des critères requis par les différents programmes d'aide, en modifiant quelque peu les objectifs du projet, en changeant la structure de représentation des partenaires et en mettant en place des structures et des procédures très complexes. En dépit d'une gestion très rigoureuse, tout cela a débouché sur un manque de clarté dans la direction et sur des reproches de pesanteurs administratives. Ces problèmes sont autant d'indices des dangers que court un partenariat local lorsqu'il est tributaire de ses besoins de financement, au détriment de la mise en œuvre d'une stratégie cohérente.

## Conclusion

L'étude montre que mettre en place et gérer une alliance réussie entre différents partenaires relève d'un équilibre difficile à trouver, qui implique plusieurs processus délicats:

- négociation et communication;
- réunion des partenaires adaptés;
- construction d'une alliance durable entre ces partenaires autour d'une stratégie consensuelle;
- mise en place des structures d'organisation et des procédures nécessaires pour mettre en œuvre un plan d'action;
- recherche des compétences et des ressources nécessaires;
- mise en place d'un réseau de liens aux niveaux local, national et transnational.



Satisfaire à tous ces critères n'est pas à la portée de tous les partenariats. Plusieurs rapports nationaux, comme celui de l'Espagne, mettent en avant le fort «taux de mortalité» des initiatives locales. Dans l'ensemble, l'étude porte sur des exemples de projets ayant atteint un certain niveau de stabilité et d'avancement, de sorte qu'elle sous-estime vraisemblablement le taux d'échec du décollage ou de la survie d'autres partenariats. Quoi qu'il en soit, chaque fois que les partenariats locaux ont pu se développer avec succès, ils ont pu faire la preuve de leur retombées bénéfiques, ainsi qu'il ressort du prochain chapitre.



---

  
**Chapitre 6****Impact  
des partenariats locaux****Introduction**

Le présent chapitre montre les faits établis par les travaux de recherche témoignant des réalisations des partenariats locaux. Cette présentation revêt plusieurs dimensions:

- les questions concernant l'*évaluation* de l'impact des partenariats;
- l'impact du partenariat sur le *processus d'action des pouvoirs publics*:
  - a) l'impact du partenariat en tant que *méthode de travail* offrant de meilleures modalités de formulation et d'organisation de l'action au niveau local,
  - b) l'impact du partenariat local sur le *processus d'action global*;
- l'impact sur les *résultats* de l'action, en l'occurrence sur les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion contre lesquels le partenariat local cherche à lutter.

**Évaluation de l'impact des partenariats locaux**

La Commission européenne reconnaît qu'évaluer l'impact des partenariats locaux est une tâche difficile (Monnier, 1997). En effet, elle nécessite des modes d'évaluation adaptés à leur côté pluriel. L'évaluation des partenariats doit être conduite en collaboration, en reflétant et en respectant les différences d'objectifs et d'attentes entre les différents partenaires ainsi que les buts définis en commun. Les partenariats étant si souvent, par nature, une question de négociation et de compromis, les procédures d'évaluation formelles, mises au point dans des situations plus simples, peuvent ne pas fonctionner correctement.

Néanmoins, une analyse détaillée de leur impact est primordiale pour orienter et renforcer le processus de collaboration et pour garantir la réalisation des objectifs et une utilisation efficace des ressources financières et des autres moyens.

L'évaluation de l'impact des partenariats sur les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale soulève des questions délicates. Comment la réalisation d'objectifs spécifiques, quantifiables, mais souvent modestes, contribue-t-elle à atténuer la pauvreté, le dénuement et l'exclusion? Les partenariats locaux parviennent-ils à atteindre les plus marginalisés et les groupes sociaux exclus? À quoi ont été employées des sommes importantes, et l'investissement a-t-il été rentable? Où les bénéfices du partenariat sont-ils perçus en termes de processus plutôt que de produits, quels sont les indicateurs de performances? Jusqu'où les résultats peuvent-ils être attribués au travail des partenariats, et pas simplement aux programmes qu'ils ont mis en œuvre ou aux ressources qu'ils ont déployées? Comment une évaluation peut-elle inclure non seulement les retombées locales, mais aussi les retombées plus générales?

Pour évaluer cet impact, les travaux de recherche se sont tout d'abord inspirés des études de suivi et d'évaluation existantes, réalisées par les partenariats locaux ou en leur nom. Dans certains d'entre eux, notamment là où d'importantes ressources financières ont été déployées, les objectifs et les cibles ont été définis précisément en termes d'emplois créés ou protégés, par exemple, ou de drainage de ressources supplémentaires, et les procédures de suivi et d'évaluation ont alors cherché à évaluer les progrès concrets vers la réalisation de ces objectifs. Certains partenariats comme «North Tyneside» et Brutec préparent des rapports d'activité annuels des projets menés et de leurs résultats. D'autres projets ayant participé au programme «Pauvreté 3» ainsi qu'un certain nombre d'autres, aux ressources financières plus modestes, insistent davantage sur l'évaluation des résultats acquis dans le changement des attitudes et des activités des partenaires et dans le lancement de processus de participation et d'action de la communauté concernée. L'évaluation tend à être «formatrice» et place l'accent sur la contribution du suivi et de l'évaluation au travail en cours plutôt que sur une appréciation des résultats et de leur impact ex post.

D'autres partenariats locaux ne procèdent à aucune évaluation, sinon de façon partielle. Par exemple, le programme Leader I n'imposait pas aux partenariats locaux de réaliser une évaluation systématique de l'impact sur la création d'emplois, qui souvent ne peut donc pas être quantifié, alors que certains projets au titre de ce programme, comme celui réalisé en Écosse, ont fait réaliser leurs propres évaluations. Cela confirme que, à mesure que les partenariats locaux se généralisent, la mise au point de procédures plus rigoureuses de suivi et



d'évaluation de l'impact et des résultats, et notamment des avantages et des coûts du travail en partenariat, devrait constituer une priorité. L'étude nationale menée en Irlande, où des évaluations complètes ont été réalisées pour certains partenariats locaux, mais pas pour tous, souligne le rôle que des évaluateurs indépendants peuvent jouer pour apprécier les répercussions et les résultats de ce type de projets et pour assurer la diffusion de bonnes pratiques (Walsh e.a., 1997).

Le présent projet de recherche ne disposait pas des moyens requis pour pouvoir réaliser des évaluations empiriques détaillées sur les résultats ou l'impact des partenariats locaux, même s'il s'est inspiré de ce type d'analyses lorsqu'elles existaient déjà. Cependant, il a contribué à cette évaluation par le biais des études de cas qualitatives réalisées et par la méthodologie adoptée, axée sur les participants, qui impliquait des entretiens avec les partenaires locaux et les autres intervenants. Aussi le présent rapport est-il en mesure de renseigner sur les points de vue des différents acteurs et milieux intéressés quant à l'impact des partenariats locaux. Le projet s'est notamment employé à recenser les coûts et les avantages du travail en collaboration en soi, de même que ceux des programmes et des projets mis en place par les partenariats. Certaines données importantes ont pu ainsi être obtenues sur les bénéfices que les partenariats peuvent procurer, mais aussi sur les limites de ce qu'une telle stratégie a pu et peut réaliser.

## **Impact du partenariat local sur le processus d'action des pouvoirs publics**

### **Impact du partenariat local en tant que méthode de travail**

L'étude montre à l'évidence que le travail en partenariat peut déboucher sur des améliorations notables dans les processus d'élaboration des politiques et dans leur mise en œuvre au niveau local. En faisant la synthèse des différentes expériences acquises par le biais des études de cas, le présent rapport suggère que l'impact d'un partenariat peut se résumer en termes de trois concepts clés qui incorporent aussi bien les avantages du partenariat que les difficultés qu'il soulève. Ces trois concepts sont:

- la *coordination* des actions et des programmes des acteurs clés;
- l'*intégration* de différentes lignes d'activité au sein de la stratégie et du plan d'action du partenariat;
- la capacité d'engendrer la *synergie* et l'*innovation*.

### Coordination de l'action

La coordination de l'action désigne la manière dont un cadre de partenariat peut permettre de faire en sorte que les activités de différentes organisations partenaires œuvrent en vue d'un but commun, même si elles demeurent sous tutelle séparée. La coordination de l'action des organisations partenaires peut souvent constituer le premier bénéfice d'un partenariat. Dans le projet de Coventry et du Warwickshire, par exemple, la cohésion initiale du partenariat s'est trouvée considérablement renforcée par l'intérêt ressenti par tous les partenaires de pouvoir être à même de coordonner les actions au-delà des structures institutionnelles des collectivités locales, permettant ainsi à l'initiative de coller de beaucoup plus près, par son action même, à la réalité de l'économie locale. Cette cohésion a été bénéfique à la fois pour les collectivités locales elles-mêmes, notamment par une meilleure coordination entre la ville principale, Coventry, et sa région, le comté du Warwickshire, et entre les collectivités locales et les administrations de districts d'échelon inférieur. D'autres membres du partenariat, comme le *Training and enterprise council* (conseil local de la formation et de l'initiative) et les entreprises, ont également reconnu les avantages d'une collaboration au niveau infrarégional. Le partenariat de Hanko, en Finlande, fait également apparaître des avantages similaires en matière de coordination entre partenaires. En l'occurrence, le projet a offert un forum pour une meilleure coordination des mesures en direction de la jeunesse et de la criminalité, entre les services de la municipalité (services sociaux et éducatifs, services des sports, des loisirs et de la culture), la police, les autorités sanitaires locales, les agences pour l'emploi et les représentants de la paroisse.

Ainsi le partenariat local peut-il conduire à l'édification d'une «*communauté d'action*» locale plus forte, dans laquelle les responsables politiques locaux interagissent de façon plus efficace et plus cohérente entre eux dans leur combat contre l'exclusion sociale, à la fois en renforçant les contacts entre partenaires exerçant déjà des responsabilités à cet égard, mais aussi en impliquant de nouveaux intervenants, comme les partenaires sociaux et les associations et groupes locaux. Dans certains contextes toutefois, cette tâche est beaucoup plus délicate que dans d'autres. Plusieurs études de cas, comme celles réalisées sur le projet écossais et sur celui de Wulkow, ainsi que l'étude LEDA (Humphreys, 1996), font observer les avantages que les partenariats tirent, semble-t-il, de régions géographiques relativement petites et homogènes et d'un éventail restreint de partenaires. Si l'on dispose d'exemples probants sur de grands partenariats fonctionnant correctement, l'étude se montre aussi plus circonspecte à l'égard de tentatives par trop ambitieuses de partenariats plus larges ayant rencontré des difficultés. Ainsi la tentative de constituer une base

de partenariat en vue d'une stratégie multidimensionnelle de lutte contre la pauvreté au Pays basque a-t-elle probablement été menée à une échelle trop ambitieuse, sans laisser assez de temps pour construire une «communauté d'action» opérationnelle.

### **Intégration des politiques et des actions**

Dans certains cas étudiés, le travail en partenariat ne va pas au-delà d'un «travail conjoint» entre intervenants et organismes poursuivant des programmes d'activité indépendants. Certes, les avantages à en tirer peuvent être importants, mais une coordination politique de cette nature peut aussi préparer le terrain à une collaboration de dimension nouvelle. L'étude a identifié un sens plus profond du partenariat, qui implique la mise en commun des ressources dans un plan d'action intégré conjoint, «propriété» du partenariat local et soumis à son contrôle, et non à celui d'acteurs sociaux indépendants. L'existence d'une structure de partenariat officielle, indépendante des organisations partenaires elles-mêmes, offrant une base à un tel plan d'action intégré, constitue l'un des éléments centraux de la définition fonctionnelle adoptée pour les partenariats locaux. Cette fonction du partenariat comme instrument d'intégration se retrouve dans un grand nombre de projets, notamment, mais non exclusivement, dans ceux financés par des programmes nationaux ou européens, par exemple le partenariat «City challenge» de North Tyneside ou encore le contrat de ville de Lille, qui, tous deux, mettent en œuvre de grands programmes de réhabilitation complexes.

La mise au point d'un tel plan d'action intégré indépendant peut procurer plusieurs *avantages* primordiaux.

- Il facilite la création d'une *réponse multidimensionnelle* à des problèmes ne pouvant être résolus par des mesures isolées. En particulier, l'intégration des dimensions économiques et sociales de la lutte contre l'exclusion, et des organismes responsables, peut constituer un avantage majeur du partenariat. Réalisant que des actions axées exclusivement sur le social auraient moins d'impact sur la pauvreté et l'exclusion, les principales figures du partenariat d'Onyar Est, à Gérone, ont travaillé dur pour faire en sorte que des actions de développement économique et des mesures en faveur de l'emploi soient intégrées à l'activité du partenariat. Toutefois, des désaccords politiques dans le partenariat de Mantes-la-Jolie, financé dans le cadre du programme «Pauvreté 3», ont abouti à la mise en œuvre d'un faisceau d'initiatives lâche plutôt que d'une réponse multidimensionnelle intégrée.



- Le développement d'un plan d'action intégré permet au partenariat de réunir et, partant, d'exploiter les *connaissances, compétences* et *ressources* de différents partenaires. Dans certains cas, il peut s'agir de conjuguer les *qualités et compétences sociales* du secteur public avec les *méthodes et compétences de gestion* du secteur privé, notamment pour promouvoir l'initiative en milieu rural, à l'instar de ce que font les partenariats Leader, ou pour mettre des programmes de formation davantage en adéquation avec l'emploi, ainsi que l'a réalisé le projet Brutec de Bruxelles. L'association ARCIL au Portugal montre comment les mentalités et les ressources du secteur public, du secteur non marchand et de la communauté locale peuvent être intégrées au bénéfice d'un groupe d'exclus, en l'occurrence les handicapés. Le projet In Loco, également au Portugal, s'est attaqué à certaines questions difficiles que pose aux stratégies de partenariat l'intégration de différentes perspectives. En tant que projet de développement socio-économique local, In Loco a dû être confronté à la fois aux tensions, qui souvent surgissent entre des organisations de base et des organismes du secteur public, et à un choix stratégique entre une approche par l'initiative «modernisante» et une solidarité sociale davantage enracinée dans les traditions locales. Dans ces deux cas, le rôle primordial joué par une association bénévole solide, ancrée dans la communauté locale, et par des individus influents, capables d'associer des milieux d'intérêts publics, privés et communautaires, a été déterminant pour la capacité du partenariat d'intégrer la participation respective de chaque secteur.
- Les partenariats locaux peuvent également se révéler des cadres efficaces pour l'*intégration verticale* des mesures et des initiatives nationales, régionales et locales. Cet avantage est particulièrement important pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action publique. Les études de cas, comme celles de la Fondation pour les femmes de Styrie et du programme des fondations pour l'emploi de Carinthie, en Autriche, montrent que le partenariat peut aussi permettre aux interventions des partenaires sociaux aux niveaux national et régional d'être effectivement ciblées sur les localités qui en ont le plus besoin.
- L'intégration de différentes ressources peut améliorer la *viabilité des initiatives et des projets*, comme dans le cas de l'«Ökospeicher» de Wulkow, où la participation d'un large éventail de milieux intéressés a engendré une capacité de développer des projets conjoints, de trouver des financements pour ces projets et de réunir des partenaires pour les mettre en œuvre. L'intégration au sein d'une structure de partenariat choisie permet d'éviter les conflits et la concurrence entre les actions et les organismes, comme

dans le cas du partenariat *Leader Hébrides, Skye et Lochalsh*, où, avant que le projet ne soit mis en place, les relations entre les collectivités locales et les sociétés d'initiative locale étaient distantes, empreintes de défiance et en proie à des luttes d'influence pour exercer la responsabilité sur le développement économique local.

Quoi qu'il en soit, l'intégration effective du rôle des différents partenaires pose incontestablement un certain nombre de *difficultés* aux partenariats locaux et aux programmes nationaux et européens, nécessitant une stratégie de partenariat local.

- Cette intégration peut générer des *coûts de transaction* élevés. Ce terme désigne le temps et les ressources qui doivent être consacrés à constituer des relations de collaboration, à mettre en œuvre conjointement des programmes et des projets et à assurer une bonne qualité de communication entre les intervenants. Ces coûts peuvent être très élevés, notamment lorsque le partenariat est très large, en termes de stratégie ou de panachage des partenaires, comme celui de Coventry et du Warwickshire ou le projet «Paul», ou encore lorsque les méthodes de travail du partenariat sont mal comprises, à l'instar du projet El Ribeiro en Espagne. Pour de nombreuses organisations partenaires, ces coûts peuvent s'évaluer à la fois en termes monétaires et à l'aune du temps que consacre un personnel d'encadrement, souvent expérimenté. Les contraintes du partenariat peuvent peser parfois très lourdement sur les organismes d'intérêt local et les représentants des groupes exclus et des communautés. Le partenariat «Paul» est un projet qui a énormément investi dans le développement de la communauté pour que celle-ci partage la responsabilité des décisions du partenariat et ses avantages.
- Il convient de délimiter *clairement les responsabilités* si l'on entend éviter le risque de conflits de compétences au sein du partenariat. Cela peut impliquer de se mettre d'accord sur qui est le partenaire «dirigeant» au sein du partenariat. Dans le projet «City challenge North Tyneside», par exemple, l'administration locale fournit les ressources financières et comptables qui sont cruciales pour un partenariat assurant la prestation d'un programme de plusieurs millions d'écus. Des conventions contractuelles explicites passées entre partenaires peuvent également permettre de définir clairement les attributions, comme dans le cas du projet Sé et S. Nicolau de Porto.

- La question de la délimitation des responsabilités est liée à celle de la *transparence*. En ce qui concerne l'Irlande, la question se pose de façon particulièrement aiguë du fait de la diffusion rapide et généralisée de la stratégie de partenariat dans les initiatives de développement local. Ce problème a mis en lumière le fait que si l'autonomie des partenariats locaux à l'égard des grandes structures administratives a été essentielle pour leur permettre de développer de nouvelles approches des problèmes, il s'ensuit désormais que des domaines clés de la politique locale sont loin de la transparence démocratique conférée par les urnes. Ce problème se pose également dans d'autres pays, quoique avec moins d'acuité. Qui plus est, si la représentation des intérêts de la communauté dans les conseils de partenariat ou les comités de gestion contribue incontestablement à les rendre directement comptables devant les communautés locales, cela pose, à son tour, la question de savoir dans quelle mesure les *partenaires* communautaires sont représentatifs des communautés elles-mêmes et responsables devant ces dernières. La question de la transparence et de la responsabilité doit également être posée concernant d'autres partenaires, comme les représentants des employeurs ou des syndicats: devant qui sont-ils comptables des actions du partenariat local dont ils sont des membres actifs, et de l'engagement des deniers publics?
- Plusieurs études nationales soulignent la nécessité pour les partenariats de développer un état d'esprit qui respecte la *diversité* des contributions respectives des partenaires. La difficulté réside ici en ce que l'intégration d'activités différentes dans une structure collective peut entamer l'individualité du rôle de chacun des partenaires, notamment peut-être lorsque le partenariat est constitué autour d'un grand programme de financement, comme le contrat de ville en France ou les partenariats «City challenge» britanniques, qui ont une emprise sur l'activité du partenariat et sur sa stratégie, de sorte que le rôle des partenaires risque d'être réduit à celui d'organisations prestataires. «Intégration» ne signifie nullement «homogénéisation». Ce risque existe en particulier pour les petits organismes d'intérêt local et associations bénévoles, qui, selon les termes de l'étude d'évaluation du contrat de ville de Lille, peuvent se trouver noyés dans le programme parmi des partenaires plus puissants.
- Maintenir la diversité du rôle de chacun au sein du projet est plus facile lorsqu'il est manifeste que tous les partenaires sont prêts à une certaine *flexibilité*. Les choses sont plus délicates dans le cas contraire. Les études de cas en Grèce, en Irlande, en Espagne et ailleurs ont signalé le manque de

souplesse de certains grands organismes publics nationaux comme l'un des défis majeurs à relever dans de nombreux projets.

- Enfin, les *délais* nécessaires à l'enracinement du travail commun entre organisations partenaires représentent un défi considérable pour de nombreux partenariats. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que, dans certaines initiatives parmi les plus récentes, comme celle de Coventry et du Warwickshire, les partenaires estiment qu'il est encore «trop tôt pour juger» de la valeur du partenariat. Toutefois, ce même point de vue se retrouve dans certains partenariats locaux plus anciens et, à de nombreux égards, plus réussis. Ainsi le partenariat «Paul» de Limerick se considère-t-il comme encore en phase de développement, alors même qu'il existe depuis 1990 et qu'il a réussi à mobiliser l'aide financière d'une grande diversité de bailleurs de fonds sur toute cette période. Cela n'est pas sans conséquences pour l'échéance à laquelle un partenariat local est censé produire ses effets, point qui sera discuté plus loin.

### **Synergie et innovation**

Chaque fois qu'un partenariat réussit à intégrer la contribution des différents partenaires et à promouvoir un changement positif dans leurs pratiques, il en résulte des bénéfices qui peuvent être définis en termes de synergie et d'innovation. Celles-ci peuvent être de nature diverse.

- La *synergie des ressources* est la combinaison de la contribution respective des partenaires afin de produire un tout supérieur à la somme de ces composants, incluant la mobilisation de nouvelles contributions financières au projet à la fois auprès des partenaires locaux et auprès des milieux extérieurs à la zone locale ainsi qu'une meilleure rentabilité des investissements dans les ressources par leur intégration dans une stratégie et un plan d'action concertés. Un certain nombre d'exemples de cette synergie ont d'ores et déjà été répertoriés. Il convient de noter toutefois qu'il ne peut s'agir que de «synergie locale», et non d'un gain de ressources au niveau global, si le partenariat a simplement drainé des ressources qui, sinon, auraient été affectées ailleurs. La base de financement des partenariats Leader s'est avérée particulièrement efficace pour engendrer la synergie des ressources, parce que sa distribution et son utilisation n'étaient pas définies a priori, mais qu'elle était mise à la disposition du partenariat, en tant que ressource flexible, pour stimuler l'initiative locale. Ce principe semble mériter une application beaucoup plus large.

- Les partenariats locaux peuvent fournir un cadre institutionnel à l'*innovation politique*. C'est ainsi qu'une étude récente de l'OCDE sur les partenariats locaux en Irlande (Sabel, 1996) les identifie comme des catalyseurs clés de l'innovation, ayant capacité, d'une part, d'introduire des comportements nouveaux et plus dynamiques à l'égard du développement économique local dans le secteur public et, d'autre part, d'être vecteurs de changement dans l'économie locale elle-même. Les pouvoirs publics britanniques ont soutenu les partenariats comme un moyen de promouvoir l'innovation, particulièrement peut-être par leur capacité d'influer sur les comportements et les pratiques des administrations locales. Les partenariats locaux Leader ont engendré un nouvel état d'esprit dans le développement rural, tant parmi les responsables politiques qu'en modifiant les mentalités à l'égard du développement des populations et des communautés locales, même si les études de cas du Sud-Kerry et de Bretagne donnent à entendre que ces comportements nouveaux pourraient bien être l'apanage des élites locales, plutôt que celui de la population au sens large. Les études finlandaises et allemandes observent des problèmes de centralisation et de bureaucratisation dans la politique sociale et soulignent le potentiel des partenariats locaux à engendrer l'innovation politique et à répondre aux problèmes de l'exclusion, que les interventions nationales semblent incapables de résoudre par elles-mêmes. Enfin, le rapport grec suggère que le partenariat local pourrait être amené à jouer un rôle de catalyseur pour répondre de façon plus efficace aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion dans le pays, si son potentiel pouvait être plus largement reconnu (Robolis e.a., 1996).
- Les partenariats locaux peuvent jouer un rôle novateur *complémentaire* des grandes politiques, permettant de mieux se concentrer sur les zones, les groupes et les problèmes locaux et conjuguant la connaissance «empirique» des populations locales avec l'«expertise» des responsables politiques et des professionnels. Certaines études de cas montrent comment les partenariats peuvent être particulièrement efficaces dans leur réponse à certaines dimensions de l'exclusion sociale, comme le chômage des jeunes ou la délinquance juvénile dans le cas du partenariat d'Iisalmi, en Finlande, dimensions qui transcendent non seulement les frontières entre chaque organisme public, mais aussi celles entre l'État et la société civile.

Certaines déclarations des participants au partenariat ARCIL au Portugal montrent que les partenaires reconnaissent l'impact positif de l'association sur le processus d'action.

«C'est le début d'une culture de la coopération.»

«Le partenariat favorise le meilleur usage possible des ressources et la responsabilité conjointe des financements.»

«Nous pouvons faire des choses différentes dans le même espace.»

«Grâce à cette dynamique, on a la garantie que chacun informera l'autre sur ce qu'il est en train de faire.»

### Impact du partenariat local sur le processus d'action global

Si l'on entend tirer pleinement parti de la stratégie du partenariat local, il faut alors se soucier non seulement de l'impact local des partenariats, mais aussi de la *diffusion* des meilleures expériences locales afin de maximiser l'impact *dynamique* des partenariats locaux sur l'action globale des pouvoirs publics. L'étude montre aussi comment une diffusion plus large de l'expérience locale peut être bénéfique et rend compte de certains obstacles à surmonter pour faire en sorte que cette diffusion soit plus systématique.

Le partenariat «*Ökospeicher*» de Wulkow, en Allemagne, fournit un exemple de la façon dont un petit partenariat local aux ressources modestes peut avoir des répercussions beaucoup plus grandes, lorsqu'on assure une diffusion *horizontale* de ses principes auprès d'autres localités. Dans le cas de ce projet, le caractère novateur et efficace de l'initiative a suscité la reconnaissance extérieure et l'affectation de ressources qui ont été utilisées par les partenaires pour commencer à créer de nouvelles initiatives locales, inspirées du même modèle, dans d'autres pays.

Le partenariat *In Loco*, au Portugal, a joué un rôle actif dans la mise en place de réseaux de développement économique local nationaux et transnationaux permettant un échange d'expériences entre initiatives locales.

Les récompenses internationales décernées aux partenariats de *Hanko* et d'*Iisalmi* en Finlande ont attiré l'attention des responsables politiques sur leurs résultats.

Le partenariat Galcob, en Bretagne, se distingue dans l'étude comme étant celui qui a étudié une stratégie active de *publicité*. Cette stratégie était destinée à la fois à faire connaître les opportunités de développement local éligibles à un financement au titre du programme Leader, parce qu'il était admis que cela était important pour renforcer l'identité locale de la région, et aussi à servir de moyen de pression auprès d'autres bailleurs de fonds. Cette stratégie a eu pour effet

notable d'améliorer l'image du partenariat auprès des responsables politiques de la région et au-delà, contribuant ainsi à drainer de nouveaux financements au titre d'un programme national de développement local dans la région.

Le *partenariat* «Paul» de Limerick, en Irlande, a évolué au point de devenir une force significative dans la lutte contre l'exclusion sociale dans la ville. En outre, ce projet a exercé une influence notable en Irlande en sensibilisant au problème de l'exclusion sociale et a eu un impact sur les grands programmes et politiques nationaux grâce à la connaissance que les partenaires locaux avaient des retombées de certaines mesures en faveur de l'emploi local et à leur travail sur le crédit à la consommation et l'endettement. L'Irlande encourage ce type d'*impact vertical* du partenariat local par l'adhésion aux principes du partenariat dans la stratégie nationale et par des liens étroits tissés entre les orientations politiques européennes et nationales et les programmes.

Néanmoins, même dans le cas de l'Irlande, il est admis qu'une approche plus dynamique est nécessaire pour diffuser les bonnes pratiques, à la fois horizontalement entre les localités et verticalement entre les partenariats locaux, les politiques et les programmes nationaux et européens ainsi que les autres partenaires, notamment les employeurs et les syndicats aux niveaux national et européen. Si les programmes européens ont incontestablement fourni certaines occasions d'échanges transnationaux, l'étude montre que de nombreux partenariats locaux ont eu des difficultés à exploiter efficacement ces opportunités de réseaux transnationaux au sein des programmes européens. Cela s'explique en partie parce qu'il est souvent très difficile d'identifier ce qui se transfère facilement ou les connaissances qui sont les plus pertinentes. Mais il existe d'autres raisons, dont notamment le coût des réunions transnationales (voire nationales) pour les partenariats locaux, à la fois en termes monétaires et en temps, la difficulté d'établir les liens transnationaux effectifs dans le court laps de temps laissé par la plupart des programmes et, enfin, le sentiment des acteurs locaux qui estiment que l'agenda des réunions transnationales a souvent tendance à être dicté d'en haut. En fait, les occasions de partager les expériences et d'apprendre auprès d'autres partenariats locaux, participant à différents programmes européens, nationaux, locaux et communautaires, sont encore moins nombreuses actuellement dans la majorité des États membres.

À défaut d'une diffusion efficace des bonnes pratiques, la stratégie du partenariat local peut déboucher sur l'*émiettement de l'action des pouvoirs publics*, dont seules peuvent bénéficier les zones qui sont parvenues dans un premier temps à mobiliser les crédits de programmes nationaux et européens, puis à en faire bon usage.



## **Impact des partenariats locaux sur le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale**

Pour autant, le partenariat n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen de contribuer à résoudre les problèmes pressants du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion. Quel éclairage l'étude jette-t-elle sur cette question, cruciale pour les responsables politiques impliqués dans les programmes européens et nationaux et pour tous ceux qui participent à des partenariats locaux?

Le chapitre 4 a décrit les différents aspects et dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont ont à connaître les partenariats locaux. Il a montré, tout d'abord, que si certains développent des stratégies et des plans d'action généraux et multidimensionnels pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (en milieu urbain comme en milieu rural) d'autres ciblent des problèmes plus précis. Ces derniers regroupent deux grandes catégories: ceux qui se consacrent au chômage, à l'emploi et au développement économique et ceux qui se préoccupent des aspects de la prestation des services sociaux, y compris du logement, et du développement communautaire. Ces distinctions vont contribuer, dans les pages qui suivent, à l'examen de l'impact qu'exercent les partenariats.

### **Impact sur l'emploi et le développement économique local**

L'impact des partenariats locaux sur l'emploi et le développement économique est très variable. Certains projets ont pu prouver qu'ils avaient contribué notablement à la création d'emplois locaux. Le projet de Wedding, par exemple, dans un quartier déshérité de Berlin, a élaboré des actions, mobilisé des ressources et réuni des partenaires pour les mettre en œuvre, ce qui a débouché sur 90 emplois pour cette communauté défavorisée. L'ARCIL, au Portugal, a créé 200 emplois dans diverses petites entreprises locales et dans des projets destinés aux handicapés. Les fondations pour l'emploi de Carinthie se sont traduites par la mise en place de mesures ciblées de formation et d'aide au marché du travail, dans des villes et des secteurs économiques où l'impact des mutations industrielles a engendré des problèmes d'emploi cruciaux. Le partenariat «City challenge North Tyneside» revendique la création de plus d'un millier d'emplois dans une zone de fort chômage et de chômage de longue durée, durant les deux premières années de son fonctionnement, et a permis d'en sauver 1 500 autres. Toutefois, en dépit de cette réussite, le chômage dans la région a continué de progresser par suite de la fermeture des grandes entreprises locales, et tout dépend maintenant de la capacité du partenariat à faire en sorte que les emplois créés par une grande entreprise nouvelle soient



effectivement pourvus par la population locale, et surtout par les personnes les plus défavorisées sur le marché du travail local. Il s'agit là d'un problème où le partenariat Brutec de Bruxelles peut faire état de certains résultats probants, en ce sens qu'il identifie de nouveaux débouchés liés aux nouvelles technologies et qu'il en garantit l'accessibilité aux jeunes chômeurs peu qualifiés. Durant les sept années de son fonctionnement, plus de 70 % de jeunes ayant suivi une formation ont trouvé un travail dans des emplois correspondants, tandis qu'on a observé, dans le même temps, un impact très net sur l'attitude des employeurs participant au projet, qui ont embauché les stagiaires et ont surmonté leurs réticences à recruter certains groupes d'immigrés. Toutefois, les responsables du projet admettent que l'envergure de leur opération est limitée et qu'il ne s'agit que d'une «goutte dans l'océan» par rapport aux besoins du marché du travail en général.

D'autres partenariats éprouvent beaucoup plus de difficultés à avoir un impact sur le chômage, bien que ce dernier constitue un objectif significatif. Si le partenariat «Paul» et celui de Tallaght ont réussi à un certain nombre d'égards, leur impact sur le chômage est faible, et il leur faut de plus en plus admettre que bon nombre des déterminants majeurs du chômage se situent en dehors de leur mandat et de leur localité. La faiblesse de l'engagement actif des employeurs, imputable à la fois au petit nombre de grandes entreprises locales et aux difficultés, auxquelles tous les partenariats locaux semblent être confrontés pour nouer des liens avec des entreprises extérieures à la région, susceptibles de fournir des emplois, constitue un autre déterminant important.

Il semble que certains partenariats Leader en zone rurale aient remarquablement réussi à stimuler l'initiative locale dans des régions où cela s'est toujours révélé difficile, et où la mentalité locale de dépendance à l'égard de l'État-providence a toujours été considérée comme indéracinable. Ainsi que le fait observer le chapitre 5, ce succès peut être attribué à un certain nombre de facteurs, dont la manière avec laquelle les aides du programme Leader sont utilisées en toute souplesse pour contribuer à générer l'initiative locale et à la soutenir. Cependant, l'obligation pour les projets d'apporter des fonds de contrepartie pour obtenir une aide au titre de ce programme implique que celui-ci favorise ceux qui ont accès aux capitaux. En conséquence, les études de cas consacrées à certains partenariats locaux, comme celui du Sud-Kerry, suggèrent que les projets locaux financés par Leader pourraient ne pas avoir amélioré la situation des groupes les plus défavorisés.



## Impact sur la prestation des services sociaux

Les partenariats locaux ciblés sur les services sociaux montrent qu'un projet peut engendrer des améliorations sensibles dans les infrastructures et les services sociaux. Ainsi le partenariat «Paul» à Limerick et celui de Sé et S. Nicolau à Porto, ou encore les districts de services sociaux et de santé publique au Tyrol, ont-ils été à même d'améliorer la prestation des services grâce à une collaboration plus efficace entre les organisations partenaires (et parfois entre différents secteurs d'une même organisation), et parce que les usagers et les communautés locales ont pu faire entendre leur voix.

Le partenariat de Beringen, financé par le programme «Pauvreté 3», revendique plusieurs retombées tangibles notables, fruits de la mise au point par le partenariat d'une stratégie locale globale de lutte contre la pauvreté: rénovation et réaffectation de logements, création de quelque 150 emplois, développement d'un projet d'entreprise d'insertion et stabilisation du nombre de bénéficiaires du minimum vital. Le partenariat ARCIL a brillamment réussi à réunir les associations bénévoles et communautaires locales ainsi que les services publics pour créer des infrastructures et des équipements à l'intention des handicapés. Quant au projet de Hanko, en Finlande, il se targue d'avoir réduit notablement la délinquance juvénile en mettant en œuvre une stratégie concertée plus active et plus créatrice.

## Stratégies de partenariat multidimensionnelles

L'étude montre que les partenariats locaux maximisent parfois leur impact grâce à une vaste stratégie multidimensionnelle, s'attaquant aux aspects à la fois économiques et sociaux de l'exclusion.

Le partenariat d'*Onyar Est* à Gérone, en Espagne, s'est particulièrement illustré dans la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et de secteurs de la municipalité qui, jusqu'alors, n'avaient guère participé à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le partenariat a notamment accompli une avancée remarquable en passant d'un agenda initialement social à l'action contre le chômage, obtenant d'excellents résultats en matière d'insertion sur le marché du travail, par suite d'un engagement effectif des employeurs.

Le partenariat «*Ökospeicher*» de Wulkow représente lui aussi un exemple brillant de stratégie multidimensionnelle intégrée à un niveau très local, qui, après des débuts très modestes, est désormais considérée comme un modèle pour d'autres localités dans plusieurs pays.

Toutefois, la recherche met également en lumière certains problèmes pratiques de l'élaboration de stratégies de partenariat de grande envergure. Certains partenariats régionalisés multidimensionnels — comme celui de Coventry et du Warwickshire, où l'agenda de réhabilitation locale du projet englobe aussi bien la compétitivité des entreprises locales que les besoins des communautés démunies — peuvent ne pas donner la priorité aux questions de pauvreté et d'exclusion lorsqu'ils sont confrontés à des choix difficiles sur les modalités de déploiement des investissements et des ressources et sur les objectifs de partenaires puissants. Les projets de Mantes-la-Jolie et d'El Ribeiro ont montré que des difficultés pratiques considérables peuvent survenir lorsqu'il faut assurer et maintenir la cohérence stratégique d'une vaste démarche multidimensionnelle, dans des contextes où la collaboration entre les acteurs locaux et les différents niveaux de l'administration publique est relativement peu développée. Cela signifie que l'expérience des programmes en cours, tel URBAN (trop récent pour avoir été pris en compte dans cette étude), revêtira un intérêt considérable pour démontrer le rôle que des partenariats de réhabilitation urbaine locale multidimensionnelle peuvent jouer pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

### **Impact sur la capacité d'action et la cohésion sociale**

Très fréquemment, les partenariats locaux ont eu des retombées positives en conférant aux groupes exclus la capacité d'agir et en promouvant l'inclusion sociale et la cohésion dans des zones défavorisées. Dans certains cas, dont celui de l'«Ökospeicher» de Wulkow est le plus notable, l'initiative du partenariat a permis d'empêcher l'extinction et la dispersion de la communauté locale. D'autres projets, comme *In Loco* dans l'Algarve, région rurale, peuvent revendiquer une influence tout à fait similaire, quoique moins spectaculaire, en termes de soutien à des communautés menacées. Comme le montre l'étude, de nombreux projets contribuent à la solidarité sociale locale en faisant participer les communautés locales et les groupes défavorisés au processus décisionnel (contrat de ville de Lille), ou en instituant une plus grande confiance entre les collectivités et certains groupes, notamment de jeunes, comme à Iisalmi, en Finlande. Les partenaires du projet *ARCIL* expriment les changements d'attitude positifs liés à la participation des groupes exclus:

«Vous en venez à comprendre que ce ne sont pas les gens qui sont déficients, mais que ce sont plutôt les équipements et les infrastructures à leur disposition qui le sont [...] et [...] vous réalisez que les gens qui ont des besoins spécifiques ne sont pas marginaux, mais que c'est la société qui les marginalise.»

Bien que tous les partenariats ne puissent revendiquer, loin s'en faut, un impact significatif à cet égard, certains, parmi les plus anciens comme celui de Limerick, ont joué un rôle appréciable pour construire des réseaux communautaires plus forts et améliorer la capacité institutionnelle des organismes d'intérêt local. L'expérience du projet *In Loco* est la traduction particulièrement nette de l'expérience de nombreux partenariats, à savoir qu'il s'agit d'un processus au long cours qui requiert un travail cohérent, logique et patient.

### **Retombées et résultats**

En conséquence, l'étude fournit des preuves importantes des répercussions positives de nombreux partenariats locaux. On notera cependant que dans certains cas la perception de ces retombées diffère. Certains promoteurs du projet Sé et S. Nicolau de Porto, par exemple, soulignent les actions concrètes que le partenariat a entreprises. En revanche, d'autres préfèrent donner plus de poids à la manière dont la «désagrégation galopante» de la région l'emporte sur l'impact bénéfique du partenariat; d'autres encore soulignent que, «bien que le projet ait été mis en place pour lutter contre l'exclusion, en fait, il a parfois fonctionné comme un mécanisme d'exclusion en limitant l'intégration de partenaires nouveaux ou en modérant l'action de partenaires existants» (Rodrigues et Stoer, 1996). Cela montre que si un partenariat local peut avoir des *effets* démontrables, son *résultat* final dans la zone locale peut être moins net. À Mantes-la-Jolie, certains intervenants concluent que si le partenariat a mis en place de nombreux projets, «la qualité de vie des Mantois, singulièrement de ceux aux problèmes les plus sérieux, n'a semble-t-il pas changé». Le partenariat de Beringen, en Belgique, est un cas de même nature. Le développement de relations de collaboration entre les acteurs locaux a eu plusieurs effets bénéfiques: l'exclusion sociale est désormais partie intégrante de la politique locale, elle fait l'objet d'un haut niveau de soutien politique avec le développement de perspectives d'action plus globales, et, enfin, cette initiative locale a stimulé d'autres évolutions dans la région d'alentour. Or, il s'ensuit que certains acteurs locaux considèrent qu'on leur demande désormais d'assumer des responsabilités en matière d'exclusion sociale, lesquelles devraient être du ressort des autorités de province.

### **Conclusion**

Ce chapitre a montré que les partenariats locaux peuvent avoir un *impact* à la fois sur les *processus* et sur les *résultats* des politiques de lutte contre le

chômage, la pauvreté et l'exclusion:

- le partenariat local peut jouer un rôle important pour améliorer l'efficacité des processus d'action locale. Il peut induire une coordination et une intégration meilleures des mesures et favoriser un changement positif dans la démarche des autres acteurs locaux, en drainant de nouvelles ressources, en en faisant un meilleur usage et en stimulant les stratégies innovantes;
- chaque fois qu'un partenariat travaille efficacement de la sorte, les programmes et les projets mis en œuvre peuvent, comme le montre l'étude, avoir des retombées considérables sur les problèmes de chômage et d'exclusion et suppléer aux grandes politiques en assurant des créations d'emplois et des actions de formation, en stimulant et en soutenant l'initiative locale, en fournissant des services et des équipements sociaux de meilleure qualité, mieux ciblés ainsi que, enfin, en faisant participer les communautés locales et les groupes exclus et en leur donnant la capacité d'agir;
- les partenariats locaux, qui ont réussi dans ces domaines, ont eu des répercussions plus profondes sur les politiques nationales et européennes.

L'étude a permis d'identifier certains partenariats qui peuvent être érigés en modèles de bonnes pratiques, de même que certaines méthodes d'évaluation de leurs résultats. Toutefois, elle montre également:

- qu'on ne peut pas partir de l'idée que les partenariats sont toujours un gage d'efficacité: certains réussissent nettement mieux que d'autres;
- que le travail en partenariat lance des défis considérables, qui doivent être pris en compte dans l'élaboration des nouveaux programmes;
- que l'échéance à laquelle le partenariat est censé engendrer des bénéfices est plus longue qu'il n'est admis;
- qu'il faut consacrer davantage d'attention et de moyens au suivi et à l'évaluation de l'impact des partenariats locaux, ainsi qu'à l'«étalonnage des performances» et au transfert de l'innovation et des bonnes pratiques.

---

## Chapitre 7

# Contribution des partenariats locaux à l'inclusion sociale et au développement local: conclusions et propositions d'actions

### Introduction

Ce chapitre final vise quatre objectifs principaux:

- il commence par un rapide passage en revue des *points clés* des chapitres précédents;
- il résume, ensuite, ce que l'étude a identifié comme étant les *points forts* et les *limites des partenariats locaux* en tant que méthodes de lutte contre l'exclusion, de promotion du développement local et d'édification d'une société plus solidaire et plus inclusive;
- ayant démontré l'utilité des partenariats — dans une grande diversité de contextes — pour remédier à de nombreux problèmes de façon plus globale, intégrée et novatrice, le rapport se préoccupe ensuite de l'*avenir*; un certain nombre de questions clés sont posées, qui doivent être abordées pour consolider les avantages des partenariats;
- les *implications qui en découlent en termes d'action* sont par la suite définies, d'une façon qui rend compte à la fois des différences actuelles sur le terrain entre les États membres ainsi que des compétences et des responsabilités respectives des principaux acteurs de terrain — collectivités publiques, partenaires sociaux, associations bénévoles et organismes d'intérêt local, administrations nationales et Union européenne.

Le présent rapport a tout d'abord commencé par reconnaître le fait que les partenariats locaux deviennent une composante sans cesse plus significative de la réponse politique à l'exclusion sociale. Il décrit la façon dont la stratégie de partenariat a revêtu une importance croissante dans les politiques de l'Union

européenne, et dont elle a gagné le soutien — quoique assorti de certaines réserves — des partenaires sociaux et d'autres milieux intéressés au niveau européen.

L'étude montre la diversité des stratégies. Certaines administrations et collectivités régionales soutiennent les partenariats locaux par des programmes nationaux qui accompagnent les programmes et les initiatives de l'Union européenne. Dans d'autres États membres, ces programmes sont absents et, pour l'heure, la stratégie du partenariat local n'est pas devenue un moyen significatif de lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion.

L'étude a répertorié et analysé un grand nombre de partenariats locaux dans les pays de l'UE (en particulier, dans les dix États membres dans lesquels des analyses nationales ont été réalisées), en faisant référence à une définition fonctionnelle du partenariat local, élaborée afin d'assurer la clarté et la cohérence dans un contexte où le terme «partenariat» est employé dans des acceptions très diverses dans toute l'Union. Il est manifeste que le partenariat local est un outil souple, qui s'est développé dans une très grande diversité de contextes géographiques et socio-économiques, en milieu urbain comme en milieu rural et dans des localités qui sont aussi bien des quartiers et des villages que des régions. Le partenariat local est le produit de la combinaison d'une initiative locale et d'une impulsion extérieure, donnée par des programmes nationaux ou européens. L'étude identifie de nombreux partenariats réunissant un grand nombre de partenaires, mais dans l'ensemble, il apparaît qu'une «échelle» de participation existe, dans laquelle le secteur public est le plus fortement et le plus fréquemment impliqué, tandis que si l'engagement des partenaires sociaux, du secteur associatif et des organismes d'intérêt local est une caractéristique de nombreux partenariats, il est en revanche moins courant. Si un grand nombre de projets ont mis en place une stratégie multidimensionnelle de lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion, d'autres se sont donné un mandat plus limité portant sur l'emploi et le marché du travail, la prestation de services sociaux et/ou les besoins multiples de groupes sociaux particuliers.

L'étude décrit la façon dont les partenariats locaux conjuguent les ressources des différents partenaires et étudient et mettent en œuvre d'importants programmes d'activité locaux. Elle montre que le partenariat doit se construire à la fois à un niveau politique ou stratégique — au sein d'un conseil ou d'un comité de gestion du partenariat — et au niveau opérationnel pratique de la mise en œuvre du programme ou des projets. Le rôle des équipes de projet est particulièrement essentiel. Un partenariat est rarement constitué de membres

égaux, mais doit identifier et exprimer les attentes de tous. Les travaux notent l'importance de tisser des relations non seulement «horizontales» entre les acteurs locaux (dans lesquelles sont privilégiés les liens entre le partenariat officiel et les réseaux locaux plus officieux), mais aussi «verticales» avec les intervenants nationaux et européens. Ils montrent que de nombreux projets ont travaillé très efficacement, mais témoignent aussi des problèmes et des obstacles rencontrés par un grand nombre, qui parfois débouchent sur l'incapacité de travailler de façon efficace en partenariat ou de survivre à une première expérience.

En négociant des stratégies communes entre le secteur public, les partenaires sociaux, les organisations bénévoles et le secteur communautaire, les partenariats locaux prolongent la tradition du partenariat social dans le modèle social européen. Comme en témoignent les travaux de recherche, le partenariat peut engendrer une meilleure action politique locale, coordonnée et intégrée, pour lutter contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion. Il peut aussi être source d'innovation politique et peut mobiliser de nouveaux moyens pour des programmes et des projets locaux. Mais tous ces avantages potentiels entraînent bel et bien leur lot de difficultés. Les coûts de transaction peuvent être élevés et les lourdeurs bureaucratiques, pesantes dans les partenariats aux programmes substantiels et complexes. L'étude de nouvelles structures de partenariat débouche sur des modalités nouvelles d'administration locale, tout en soulevant aussi des questions quant à la responsabilité et à la transparence. Si les partenariats locaux accroissent la capacité des acteurs locaux de remédier aux problèmes de l'exclusion sociale, ils doivent suppléer aux administrations nationales et aux collectivités publiques, mais non s'y substituer.

En améliorant l'efficacité de l'action politique locale, de nombreux partenariats peuvent avoir des retombées positives sur les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale, tantôt par une vaste démarche multidimensionnelle, tantôt par une stratégie plus ciblée. Précisons toutefois que les études de suivi et d'évaluation de l'impact et des résultats des partenariats locaux sont insuffisantes pour permettre une démonstration aussi nette qu'il faudrait de ce qui marche et de ce qui ne marche pas.

## **Points forts et limites du partenariat local**

Les travaux de recherche se sont employés à cerner la valeur ajoutée spécifique que les partenariats peuvent apporter dans la promotion d'une société plus solidaire et plus inclusive, parallèlement aux autres formes d'intervention. Le meilleur moyen de résumer les conclusions de ces travaux consiste à identifier



les avantages qu'un partenariat local peut ou non procurer. Pour l'essentiel, les rapports nationaux concluent que la contribution de type partenariat est vraisemblablement la plus efficace dans le contexte d'une adhésion durable à un régime public et universel de protection sociale, auquel l'opinion publique demeure fortement attachée (Abrahamson, 1996; *Eurobaromètre*, 1994). Cette conclusion est particulièrement valable dans les États membres qui ont mis en place des régimes sociaux plus complets, mais vaut également dans le contexte d'autres pays, où l'action sociale de l'État est moins universelle, mais constitue néanmoins une aspiration majeure. C'est dans le cadre d'un bon système de protection sociale que les organismes publics peuvent contribuer au mieux à une structure de partenariat et que les autres partenaires sont les plus efficaces pour suppléer aux responsabilités et aux ressources du secteur public.

Les partenariats ajoutent une nouvelle dimension aux niveaux régional et local dans le contexte plus général du développement économique et de la politique d'action sociale. Ils fonctionnent au mieux de leurs possibilités dans des zones géographiques parfaitement délimitées, à l'identité spécifique. Enfin, ils permettent à l'action sociale et aux autres mesures de répondre plus efficacement aux concentrations locales de chômage, de pauvreté et d'exclusion, en affinant d'autres stratégies.

- Les partenariats peuvent aider à développer un *esprit de collaboration* dans une localité ou une région, grâce à leur capacité de médiation et de négociation de perspectives communes entre des intérêts différents.
- Les partenariats fournissent un cadre institutionnel local, *capable d'impliquer et de donner la capacité d'agir* à des acteurs clés, y compris à la communauté locale et aux groupes exclus, pour remédier aux problèmes collectifs de développement local, de cohésion et d'inclusion sociale.
- Les partenariats locaux peuvent améliorer la *prestation* de mesures aux niveaux local et régional, tantôt par la mise en œuvre directe d'importants programmes intégrés, tantôt en qualité d'agent et d'intermédiaire, en améliorant l'interface entre les principaux intervenants.
- Cette faculté des partenariats locaux améliore les *résultats* des grandes politiques économiques, sociales et de l'environnement, en les adaptant aux capacités et aux besoins locaux et en introduisant un plus haut niveau de différenciation, de spécificité et de *capacité d'ajustement* aux besoins des groupes sociaux vulnérables et à des problèmes sociaux particuliers comme la délinquance, l'alcoolisme et la toxicomanie.

- Les partenariats locaux exercent une fonction d'*apprentissage*: ils constituent un forum pour l'*innovation* et l'expérimentation.
- Les partenariats peuvent améliorer la *rentabilisation* des ressources, à la fois en les appliquant de façon plus efficace au contexte local et en mobilisant de nouvelles, qu'elles soient financières ou autres.
- Les partenariats locaux peuvent jouer un rôle appréciable comme «*défenseurs*» des intérêts d'une région en intervenant comme porte-parole, tirant parti de leur capacité de parler au nom d'un vaste éventail d'intérêts locaux pour influencer sur les politiques nationales et européennes.

Cependant, l'étude souligne clairement que les partenariats locaux ne sauraient se substituer aux grandes politiques.

- Le partenariat local est en soi une *réponse valable, mais non suffisante* à des problèmes localisés de pauvreté et d'exclusion. Plus les problèmes d'une région sont d'ordre structurel — et trouvent leur origine, par exemple, dans des faiblesses majeures de l'économie locale et des perspectives d'emploi, dans de graves déficiences des infrastructures matérielles et sociales, ou encore dans l'inefficacité des grandes politiques —, moins le partenariat local en soi ne sera en mesure d'apporter des solutions. Des problèmes structurels de ce type vont bien au-delà du mandat ou de la compétence des partenariats locaux.
- Les partenariats ont été institués en tant que *réponses* aux problèmes de *zones locales spécifiques*, et souvent en tant qu'*actions expérimentales ou modèles d'action*. Leur visée est souvent à court terme. On ne les trouve pas dans toutes les régions, et il est peu probable qu'il en sera jamais ainsi. Les procédures d'appels d'offres, adoptées dans les programmes de l'Union européenne et dans certains États membres, confirment le caractère sélectif des initiatives de partenariat et impliquent que cette stratégie n'est pas nécessairement axée sur les zones les plus nécessiteuses. Par ailleurs, l'étude montre que les partenariats sont très difficiles à instituer dans un contexte local où il n'existe aucun environnement sociopolitique solidaire.
- Enfin, la régionalisation des partenariats locaux a pour conséquence qu'ils ne peuvent contribuer à remédier à des problèmes d'exclusion plus diffus, comme ceux des groupes exclus dans des zones prospères.

## **L'avenir: questions primordiales**

Que faut-il donc faire pour à la fois soutenir et développer les avantages, que de nombreux partenariats locaux procurent d'ores et déjà aux initiatives de lutte contre l'exclusion économique et sociale, et pour surmonter certains des obstacles et des freins à l'impact de ce type de stratégie? Les travaux de recherche ont mis le doigt sur six questions primordiales, qui doivent être abordées si l'on entend que les avantages du partenariat soient pérennisés tant par les partenariats locaux eux-mêmes que par les responsables politiques de niveaux national et européen, responsables des programmes dans ce domaine.

### **a) Représentation et communication**

Le partenariat local peut créer une alliance entre différents intervenants ainsi qu'une culture de la solidarité locale, lesquelles peuvent nettement améliorer les perspectives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et servent de tremplin pour mettre en œuvre les programmes et les projets.

Or, de nombreux partenariats locaux rencontrent de réelles difficultés à nouer des liens avec les communautés locales, et notamment avec les groupes les plus défavorisés et les besoins qui sont les leurs. Les travaux soulignent la nécessité pour ces groupes de se voir proposer une représentation effective dans les structures du partenariat et une participation pleine et entière à ses activités, aux côtés des autres intervenants dans le projet. Les partenariats locaux qui disposent de structures formelles, profondément enracinées dans des réseaux plus vastes et plus diffus de collaboration et d'interaction entre organisations locales et dans les communautés locales, sont souvent ceux qui parviennent le mieux à faire participer la communauté et à lui donner la possibilité d'agir.

De nombreux partenariats locaux ont également besoin de mettre en place des principes plus clairs sur la manière de représenter les intérêts des partenaires dans les structures du projet et de nouer de meilleurs liens de contact et de dialogue entre le partenariat lui-même et les organisations partenaires, en clarifiant les mécanismes de communication et d'information. Quant aux organisations partenaires, elles doivent aussi instituer de meilleures procédures pour envisager les implications des objectifs du partenariat et ses activités et adopter les mesures qui s'imposent.

### **b) Capacités et compétences d'organisation**

De nombreux rapports d'étude nationaux préconisent d'allouer davantage de ressources au renforcement des capacités institutionnelles et au perfec-

tionnement des personnels pour le travail en partenariat. Les rapports de recherche émanant de pays où il n'existe actuellement aucun programme national de soutien aux partenariats locaux — Allemagne, Grèce, Autriche, Finlande — recommandent que les pouvoirs publics dégagent des moyens pour promouvoir ce type de travail. En ce qui concerne les pays où ces programmes existent déjà, les rapports proposent de renforcer le soutien actuel aux partenariats locaux. L'idée est également émise que les programmes de l'UE devraient consacrer davantage de ressources pour aider à la mise en place des partenariats locaux eux-mêmes et financer les programmes d'action. L'étude montre que les équipes de projet jouent un rôle primordial dans les partenariats locaux, mais qu'il faut encore faire des efforts pour qu'elles possèdent l'éventail nécessaire de compétences professionnelles et d'aptitudes à la gestion et à la communication. Il convient d'assurer des actions appropriées de formation et de perfectionnement des personnels de partenariat et des autres acteurs concernés, pour rendre compte des défis et des exigences spécifiques de ce type d'activité et mettre les différents intervenants en mesure de s'adapter en souplesse aux besoins changeants des programmes et des projets. Les répercussions de cet impératif sont évoquées plus loin.

#### **c) Ressources financières**

La recherche montre que le financement à court terme — généralement de l'ordre de trois à cinq ans —, assuré par la plupart des programmes nationaux et européens, suffit rarement, sinon jamais, aux partenariats locaux pour s'enraciner en toute sécurité non seulement dans le partenariat lui-même, mais aussi dans les organisations partenaires. Des solutions ad hoc sont parfois trouvées pour assurer la pérennité à long terme des partenariats locaux, par dotations successives de différents bailleurs de fonds. Toutefois, de nombreux partenariats ne sont pas parvenus à cette solution, et, même dans le cas contraire, l'expérience montre que la gestion d'une succession de financements à court terme pose de sérieuses difficultés aux partenariats en termes d'insécurité et d'adaptation à différents régimes.

#### **d) Échéances**

Il découle des rapports de recherche nationaux et d'autres travaux sur ces questions (Ball, 1994; OCDE, 1997b) que les problèmes de pauvreté et d'exclusion qu'affrontent les partenariats locaux ne sont guère susceptibles d'être résolus par des interventions à court terme. Dans leur majorité, les partenariats locaux sont dotés d'un statut d'action pilote ou expérimentale, ou d'intervention limitée dans le temps, tributaires d'un financement à court terme, et ce même lorsqu'ils sont soutenus par des programmes nationaux ou européens de grande envergure. Dans certains pays, le souci des pouvoirs

publics de mettre au point des «stratégies de sortie» à l'expiration du financement d'un partenariat a même eu tendance à accentuer le caractère à court terme des projets. Or, un partenariat a besoin de beaucoup de temps pour mettre au point et garantir des relations de confiance, de collaboration et de réciprocité. Si les partenaires, y compris les communautés locales et les groupes exclus, doivent consentir des investissements lourds en temps, en travail et en apprentissage, cela exige qu'ils aient confiance dans la capacité de pouvoir les rentabiliser. Un investissement à court terme est souvent synonyme de gaspillage ou de mauvais emploi des ressources par les administrations, l'Union européenne et les autres partenaires. Les conclusions du programme «Pauvreté 3» de l'Union européenne ont été que l'horizon de cinq ans fixé pour les projets permet moins d'atteindre des résultats à long terme que de démontrer les *potentialités* du partenariat local (Estivill e.a., 1994). La récente étude LEDA sur le partenariat (Humphreys, 1996) part en fait de l'hypothèse que les partenariats doivent être permanents ou, du moins, viser au long terme.

Ces considérations suscitent des questions importantes pour les futurs programmes européens et nationaux de soutien aux partenariats locaux. Dans quelle mesure le partenariat doit-il devenir une composante permanente du cadre institutionnel de l'action contre la pauvreté et l'exclusion et de l'administration locale? Les partenariats locaux sont-ils des arrangements *transitoires* — chargés de favoriser l'innovation politique et de participer à l'élaboration de solutions à des problèmes locaux spécifiques de pauvreté et d'exclusion, pour ensuite céder la place aux «grands» organismes et aux politiques — ou sont-ils les *constantes* d'un nouveau cadre d'action?

#### e) **Transparence et responsabilité**

L'étude montre que les questions de transparence et de responsabilité gagnent en importance à mesure que les partenariats locaux s'imposent de plus en plus comme des instruments de l'action publique. Les travaux ont mis en évidence plusieurs dimensions:

- l'individualisation de la représentation des intérêts dans les partenariats locaux et le faible niveau de développement de moyens efficaces et transparents pour rendre compte aux organisations partenaires et aux groupes constitués;
- l'obligation unidirectionnelle et imposée d'en haut de rendre compte et la faible transparence au sein des programmes partenaires;
- le «paradoxe», dans certains partenariats, entre l'action collective efficace d'organisations des secteurs public, privé et associatif, et l'absence de

participation des communautés et des groupes exclus eux-mêmes, qui peut accentuer la polarisation entre les exclus et le reste de la société;

- les tensions qui peuvent émerger entre les partenariats locaux et les grands processus de démocratie représentative.

Ces résultats suggèrent qu'il faudra s'attacher à trouver les moyens d'éviter un «déficit démocratique» potentiel inhérent au partenariat local, tout en conservant les aspects positifs de celui-ci. Il ressort de l'étude que le développement des partenariats locaux débouche sur une tension entre trois principes de démocratie locale potentiellement conflictuels, qu'il faut concilier avec soin. Le premier est le principe traditionnel de la démocratie représentative, dans laquelle les élus locaux jouent un rôle central. Le deuxième est celui de la démocratie participative, par le biais de l'implication directe d'autres intervenants, y compris les groupes exclus et les communautés, dans les partenariats locaux. Enfin, le troisième est le pluralisme dans la représentation des groupes de défense d'intérêts, qui est également décisif pour la constitution d'un grand nombre de structures de partenariat local. Les travaux de recherche suggèrent qu'il faut exploiter les possibilités de conjuguer les vertus de ces trois principes et d'en éviter les limites dans le travail en partenariat.

#### **f) Recherche, évaluation et diffusion**

Le nombre limité d'études de suivi, d'évaluation et de recherche dans de nombreux partenariats est une entrave à leur efficacité, faute de pouvoir assurer un retour d'information adéquat sur leur avancement et leur impact, et complique la tâche des responsables politiques nationaux et européens et de ceux qui souhaitent évaluer les avantages et les inconvénients des nombreux «modèles» de partenariat local, liés aux différentes initiatives locales, nationales et européennes. Dans le même temps, les participants aux partenariats de niveau local estiment souvent que les programmes nationaux et européens ne proposent pas d'opportunités adéquates pour échanger des expériences et des connaissances entre partenariats locaux, et pour diffuser les bonnes pratiques à l'échelon national et transnational, voire à l'échelon local lui-même. Il y a tout lieu de poursuivre le travail de recherche sur les méthodes, les techniques et les outils d'évaluation les mieux adaptés aux partenariats locaux.

### **Implications pour l'action**

Certaines implications pour l'évolution ultérieure des partenariats locaux dépendent de la façon dont ils se sont développés dans le contexte national des différents États membres. Dans des contextes nationaux où les partenariats

locaux sont d'ores et déjà un élément important de la réponse politique au chômage, à la pauvreté et à l'exclusion sociale, les besoins portent souvent sur la consolidation des avantages du partenariat. Dans d'autres contextes où l'approche de type partenariat est moins courante ou n'a pas pu prendre pied, les besoins portent plutôt sur une évaluation et un réexamen des moyens d'adapter le partenariat local au contexte national et local. Chacun des rapports nationaux (voir annexe I) formule des recommandations spécifiques sur la marche à suivre dans l'État membre concerné.

Cependant, les travaux de recherche permettent de dégager des conclusions générales majeures concernant le renforcement du rôle de chaque participant.

### **Rôle des administrations publiques**

Le fait que les administrations nationales et régionales instituent ou non des programmes, qui sont ensuite mis en œuvre au niveau local par le biais d'un partenariat, constitue l'un des facteurs les plus déterminants du degré de développement de la stratégie de partenariat local en tant qu'élément de la réponse aux problèmes de pauvreté et d'exclusion. Des programmes comme le contrat de ville en France, «City challenge» au Royaume-Uni, le programme de rénovation sociale aux Pays-Bas, les programmes de développement intégré et d'initiative locale en Irlande et, enfin, le Fonds de stimulation de l'action sociale en Flandres, ont soutenu bon nombre des partenariats locaux analysés dans la présente recherche.

L'analyse indique que les administrations nationales et/ou régionales doivent considérer un certain nombre de *principes* lorsqu'elles élaborent le cadre d'action dans lequel les partenariats locaux peuvent contribuer le plus efficacement à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

- Les administrations nationales et/ou régionales doivent instituer des programmes qui financent et soutiennent les partenariats locaux.
- Ces programmes doivent être étroitement associés aux grandes politiques économiques et sociales.
- L'expérience et les conditions locales doivent être prises en compte dans l'étude et la mise en place de programmes nationaux et régionaux.
- Il convient de formuler de grandes lignes et des objectifs explicites pour faire en sorte que les questions de pauvreté et d'exclusion soient effectivement prioritaires dans le cadre des programmes plus généraux de réhabilitation urbaine et régionale ou de développement économique local.

- La mise en place de stratégies ou de cadres nationaux pour promouvoir le développement local et la cohésion sociale peut fournir un contexte cohérent à l'activité des partenariats locaux.
- Les programmes nationaux et régionaux doivent donner aux partenariats locaux les assurances nécessaires concernant le soutien à plus long terme qu'il leur faut pour obtenir des résultats, à condition que les partenariats soient capables de faire état des progrès accomplis compte tenu des objectifs définis à plus court terme.
- Les programmes d'action nationaux et/ou régionaux doivent veiller à ce que les partenariats locaux aient le *temps* nécessaire et puissent accéder au *savoir-faire*, aux *compétences* et aux *ressources* dont ils ont besoin. Ces programmes devraient notamment prévoir une aide dans les domaines suivants:
  - perfectionnement des *compétences de gestion* des partenariats: les acteurs de terrain dans un partenariat ont besoin d'un ensemble particulier de compétences pour gérer des projets complexes et favoriser la communication et la compréhension entre les partenaires. Si l'on veut que les partenariats locaux attirent le personnel adéquat et le conservent, il faut aussi prêter attention aux implications du partenariat pour le *plan de carrière* et la *formation* des dirigeants et du personnel;
  - développement communautaire et renforcement des capacités institutionnelles*: si l'accès aux ressources est impératif pour soutenir la capacité de tous les partenaires de contribuer efficacement au partenariat local, le soutien à une participation active et positive des organismes d'intérêt local et des groupes exclus demeure le plus grand besoin. Cet impératif exige probablement un financement national systématique des programmes de développement communautaire, souvent à long terme, pour permettre à ces organisations communautaires de mieux analyser les besoins locaux et de mieux les défendre. Des organismes nationaux spécialisés sont le mieux à même de remplir cette tâche;
  - évaluation*: les programmes doivent favoriser un état d'esprit propice à l'évaluation dans les partenariats locaux, état d'esprit qui conjugue le souci d'obtenir des résultats positifs et le rôle formateur de la mise au point de processus de travail efficaces. Cela implique de partager la responsabilité pour définir et évaluer les objectifs entre les responsables des programmes nationaux et régionaux et les partenariats locaux eux-mêmes. Les programmes nationaux doivent aussi prévoir des dispositions



pour faciliter l'échange d'expériences entre les participants au partenariat au niveau local et faire remonter le savoir-faire local jusque dans la politique nationale.

- Les administrations nationales et régionales doivent veiller à ce que les programmes de soutien aux partenariats locaux incorporent des perspectives d'*égalité entre les sexes* et d'*égalité des chances*. Il s'agit notamment:
  - de demander aux partenariats locaux de donner la priorité aux questions d'égalité des chances dans leurs stratégies et leurs plans d'action;
  - de leur demander de reconnaître la dimension de l'égalité des chances dans l'élaboration de leur organisation et de leurs processus de travail, par la définition de «quotas» ou par tout autre moyen;
  - d'allouer des ressources spécifiques pour atteindre ces objectifs et prendre des dispositions pour suivre et évaluer les résultats et la diffusion des bonnes pratiques.

L'élaboration de cadres nationaux et régionaux plus solides et plus solidaires pour les partenariats locaux peut impliquer des dépenses directes, mais contribuerait à ce que les investissements au niveau local engendrent une plus grande «valeur ajoutée», avec des taux d'échec et un gaspillage des ressources moindres et la mobilisation de financements plus importants auprès d'autres partenaires et bailleurs de fonds, en parallèle aux investissements publics.

Le secteur public exerce souvent une influence dominante sur la manière dont fonctionnent la plupart des partenariats locaux, traduisant ainsi ses responsabilités premières en matière de politique sociale. Les administrations et les organismes publics nationaux, régionaux et locaux sont prépondérants dans de nombreux partenariats locaux, ce qui dépend du rôle de l'action publique dans la préservation des niveaux de prestation de services sociaux et des transferts sociaux ainsi que du développement de l'infrastructure locale.

Cependant, si le partenariat a besoin d'un secteur public puissant, celui-ci se doit aussi d'être ouvert, responsable, soumis à un contrôle démocratique et, enfin, disposé à nouer des relations positives avec des partenaires locaux et d'autres acteurs, et capable de le faire. Les partenariats locaux fonctionnent mieux, semble-t-il, dans une structure étatique décentralisée qui confère un haut degré d'autonomie aux administrations locales et régionales.

Aussi la contribution du secteur public aux partenariats locaux pourrait-elle être améliorée par les moyens suivants:

- le développement d'une approche de type «administration communautaire» par les collectivités publiques au niveau local. Cela implique de reconnaître le rôle éminent de l'autorité locale pas simplement dans la prestation de services, mais aussi dans l'exercice du rôle dirigeant dans la communauté;
- la mise au point d'une stratégie mieux coordonnée entre les ministères et les organismes de l'administration centrale, notamment entre les responsabilités économiques et sociales, pour permettre aux organismes nationaux de jouer un rôle plus cohérent dans les partenariats locaux;
- un meilleur partenariat «vertical» entre organismes publics nationaux, régionaux et locaux, dans le respect du principe de subsidiarité;
- une meilleure définition du rôle des élus locaux dans les instances de gestion des partenariats, et l'aide des administrations publiques aux élus locaux y jouant un rôle actif, de façon que la responsabilité démocratique s'en trouve renforcée, et non affaiblie;
- le développement et l'extension de la formation et des capacités institutionnelles à l'intention des personnels des organismes publics participant aux partenariats locaux, et notamment aux professionnels de haut niveau, aux fonctionnaires et aux élus.

### **Secteurs associatif et communautaire**

L'étude montre que la participation active des milieux communautaires locaux et des groupes les plus exclus constitue un élément crucial des partenariats locaux. Cependant, le degré de représentation et l'influence et l'autorité réelles de la communauté et des intérêts collectifs sont très variables. Certaines études de cas présentent des exemples où les communautés marginalisées ont pris la tête de l'initiative locale, mais, dans la plupart des projets, la participation de la communauté, et singulièrement celle des individus les plus exclus, est modeste, voire inexistante. Si un partenariat entend être autre chose qu'un projet «venu d'en haut» — un club fermé et réservé aux élites politiques et aux organisations officielles — et, surtout, s'il doit s'engager avec les exclus eux-mêmes, alors les conditions suivantes doivent être réunies:

- un *réseau actif* d'associations bénévoles et d'organismes d'intérêt local, notamment ceux qui constituent un canal pour les aspirations des communautés et des groupes sociaux exclus, doit être mis en place;

- ce réseau nécessite un financement à long terme ainsi que d'autres *ressources* pour soutenir le processus de mise en place de ces organismes d'intérêt local, ainsi qu'il a été souligné dans d'autres travaux de recherche effectués pour le compte de la Fondation européenne (Chanan, 1992 et 1997);
- parallèlement, la participation des associations bénévoles et des organismes d'intérêt local entraîne de plus grandes responsabilités. Certaines de ces organisations doivent instituer des *procédures plus ouvertes et démocratiques* pour leur propre conduite et améliorer leur base représentative, si elles entendent faire valoir leur droit de s'exprimer et d'agir au nom de leurs membres ou des groupes constitués dans le cadre du partenariat;
- certaines organisations représentant les secteurs associatif et communautaire au niveau européen, comme le réseau européen de lutte contre la pauvreté, peuvent jouer un rôle important pour faciliter et promouvoir une implication plus efficace des intérêts communautaires dans les partenariats locaux.

## Employeurs

Les employeurs et les organisations patronales jouent un rôle important dans de nombreux partenariats locaux. Toutefois, l'étude montre que cette contribution pourrait être nettement supérieure à ce qu'elle est à présent dans de nombreux États membres.

- Si les employeurs entendent contribuer davantage aux partenariats locaux, il faut que les entreprises ou leurs organisations dans les instances des partenariats soient plus représentatives de la «communauté» des entreprises locales et que les organisations patronales locales favorisent de meilleurs moyens de communication entre les individus des instances de gestion des partenariats et la communauté plus large des entreprises.
- Si les partenariats locaux doivent aborder les questions de chômage et d'exclusion sociale de façon efficace, il convient que les entrepreneurs adoptent un programme social dans leur propre sphère locale. Certes, les entreprises ne peuvent se soustraire aux contraintes que leur impose la nécessité de demeurer compétitives, mais l'étude fourmille de nombreux exemples où cela est compatible avec leur engagement actif auprès d'autres partenaires dans le but de promouvoir le développement local et la cohésion sociale. Cet engagement peut aller d'une aide, financière ou autre, pour des projets sociaux en faveur d'exclus à une politique de recrutement et

d'embauche, conférant la priorité aux personnes défavorisées du marché du travail.

- Certaines initiatives, à l'instar de la déclaration européenne des entreprises contre l'exclusion et du réseau européen des entreprises en faveur de la cohésion sociale, ou encore la récente conférence du gouvernement danois (octobre 1997) sur le thème «Nouveau partenariat pour la cohésion sociale», montrent comment des exemples d'un engagement plus actif des employeurs peuvent être diffusés aux niveaux national et européen.
- L'orientation et la formation, y compris celles dispensées par les employeurs eux-mêmes et par leurs organisations représentatives nationales et européennes, doivent soutenir la participation active des entreprises dans les partenariats locaux.

## Syndicats

Comme dans le cas des employeurs, il existe un vaste potentiel pour une participation plus active des syndicats aux partenariats locaux. L'analyse montre que, dans plusieurs pays, les syndicats réaffirment de plus en plus leur souci de la dimension sociale et politique et comblent le fossé entre la représentation des intérêts des travailleurs et les intérêts communs de tous les citoyens. En Grèce, par exemple, la création récente d'un fonds pour l'emploi et la formation professionnelle résulte d'un nouvel essor du dialogue social et de la collaboration des partenaires sociaux à des programmes d'aide aux groupes exclus les plus défavorisés sur le marché du travail. Un rapport récent du groupe d'experts syndicaux de l'OCDE (OCDE, 1996) souligne que si les syndicats ne prennent pas les devants, le vide sera comblé par d'autres.

- Au niveau national, les syndicats doivent adopter une stratégie plus dynamique de participation aux partenariats locaux et mettre en place des relations de travail positives au niveau local avec d'autres milieux intéressés, dont les associations et les organisations communautaires de défense des exclus. Cette approche renforcerait leur capacité de s'exprimer et d'oeuvrer pour l'ensemble des travailleurs, y compris les chômeurs et les exclus. La participation active des syndicats dans le cadre du partenariat pourrait induire une hausse du taux de syndicalisation, du fait qu'ils se rendraient plus utiles et attrayants aux yeux de leurs membres et élargiraient ainsi leur profil social.
- Cet engagement plus actif dans les partenariats locaux nécessitera une aide et une formation à l'intention des représentants syndicaux, assurées par leurs sections locales ou leurs organisations nationales.

- La Confédération européenne des syndicats doit jouer un rôle important pour encourager l'intégration des intérêts syndicaux, en tant que partie intégrante des partenariats locaux, dans les programmes européens, et pour diffuser l'expérience des bénéfices de cette participation syndicale sur une base transnationale.

## Politiques et programmes de l'Union européenne

L'étude confirme l'importance des politiques européennes pour la promotion et le soutien des partenariats locaux. Cette contribution est particulièrement notable dans les pays où le partenariat local ne s'est pas développé intensivement par l'initiative locale ou les programmes nationaux, comme en Grèce et dans certaines régions d'Espagne et du Portugal. Pourtant, l'impact des programmes européens dans ces pays continue de ne pas apparaître suffisamment durable ou substantiel pour que les principes du partenariat local parviennent à pleinement s'enraciner dans les milieux politiques nationaux. Dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, la faiblesse du financement européen en comparaison des politiques et des programmes nationaux a limité l'impact des initiatives européennes. Les interventions de l'UE ont connu leurs effets les plus positifs dans des États membres comme l'Irlande, où les actions nationales et européennes ont été étroitement mises en parallèle et où l'ampleur des interventions au titre des Fonds structurels est bien plus grande au regard du contexte national.

Les travaux de recherche ont pu évaluer l'expérience d'un grand nombre de partenariats locaux ayant participé aux initiatives communautaires et aux programmes d'action sociale. Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées de cette comparaison.

- L'étude montre qu'il n'existe pas de partenariat local type. Ce constat souligne l'importance d'une aide permanente de l'UE à l'*échange transnational d'expériences et de bonnes pratiques* entre les partenariats locaux soutenus par différentes initiatives européennes, par des programmes nationaux et des initiatives locales. Cet échange doit être intégré dans l'étude des programmes et des projets. Le suivi transnational, l'évaluation et l'étalonnage des performances revêtent des proportions sans cesse croissantes à mesure que le nombre de programmes de soutien aux partenariats locaux augmente. Cet échange transnational serait bénéfique aux décideurs politiques nationaux, aux autres intervenants et aux partenariats eux-mêmes.

- Le *calendrier d'exécution* requis pour constituer un partenariat local et en engranger les bénéfices dépasse les quatre à cinq années habituelles des programmes de financement. Si de nombreux projets ont réussi à attirer d'autres bailleurs de fonds après expiration de l'aide initiale, l'incertitude engendrée et la nécessité de réorienter les objectifs et les structures conformément au nouveau financement peuvent poser de sérieux problèmes. Par conséquent, il faudrait instituer un nouvel équilibre entre le court et le long terme si les partenariats veulent développer des stratégies sûres et efficaces et que l'on entend diminuer leur «taux de mortalité», coûteux et démotivant.
- L'une des conclusions de l'analyse a trait aux retombées positives qu'ont eues la *stimulation de l'initiative locale* et la *mobilisation de fonds de contrepartie* dans certains partenariats Leader I, du fait de montages financiers qui favorisaient la flexibilité et l'adaptabilité dans l'utilisation des ressources. Cette même approche pourrait être appliquée ailleurs, en milieu urbain comme en milieu rural.
- L'étude a montré que, très souvent, le *partenariat «horizontal»* doit être doublé d'un *partenariat «vertical»* entre les acteurs locaux, les administrations régionales et nationales et l'UE elle-même. La réussite de certains partenariats dans la coordination et l'intégration de différents domaines d'action, notamment de politiques et d'objectifs économiques et sociaux, va dans le même sens que le souci actuel d'une meilleure coordination entre les différents services de la Commission européenne chargés des questions économiques et sociales.
- En ce qui concerne l'*égalité des chances* et les *partenariats locaux*, le rapport de 1996 de la Commission européenne sur l'égalité des chances pour les hommes et les femmes dans l'Union européenne (Commission européenne, 1997) engage l'Union à inclure l'égalité des chances dans les politiques de l'Union européenne, de sorte que la dimension «femmes» des politiques soit prise en compte systématiquement eu égard à leur impact et au processus décisionnel. Les travaux de recherche confirment qu'il convient d'encourager cette prise en compte dans les programmes européens de soutien au développement des partenariats locaux. Le présent rapport a attiré l'attention sur certains exemples d'intégration de cette dimension, mais il importe que cette expérience soit adoptée plus largement pour assurer véritablement l'égalité des chances. L'Union européenne peut jouer un rôle vital en la matière en faisant montre de bonnes pratiques par ses propres actions et initiatives, influençant ainsi les programmes de partenariats nationaux et locaux.

### **Partenariats et réexamen de la politique de cohésion**

Les présents travaux de recherche sont liés au réexamen en cours des politiques structurelles et de la politique de cohésion actuellement menées par l'Union européenne. Les propres conclusions de la Commission européenne, telles qu'elles sont formulées dans le premier rapport sur la cohésion économique et sociale, et celles de nombreuses autres parties ayant participé récemment au forum sur la cohésion, organisé à Bruxelles en mai 1997, témoignent d'une conviction largement répandue selon laquelle «*le partenariat est au cœur de la mise en œuvre des Fonds structurels européens*», comme l'a exprimé l'un des participants au forum (Brady, 1997).

Cette conviction se traduit, tout d'abord, dans la reconnaissance par la Commission de la nécessité de consolider les dispositifs de partenariat dans les comités de suivi, ce qui inclut d'opérer un distinguo plus net entre «consultation» des partenaires et «participation» à l'élaboration des décisions. La définition du terme «partenariat», adoptée aux fins de la présente recherche, confirme l'obligation d'opérer une pareille distinction entre une stratégie générale de partenariat et le rôle spécifique des partenariats locaux, qui mettent en œuvre des stratégies, des programmes et des projets «sur le terrain».

Deuxièmement, l'examen des Fonds structurels par la Commission suggère qu'il convient de cibler davantage les ressources sur les zones qui en ont besoin. Cette approche se trouve corroborée par les conclusions des présents travaux de recherche, selon lesquelles les problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion devraient bénéficier d'une plus grande priorité là où les partenariats locaux ont mission globale de promouvoir le développement local et la réhabilitation.

Troisièmement, l'étude montre qu'il est souhaitable de s'inspirer de l'expérience de partenariats locaux plus réussis, pour définir leur rôle futur dans les programmes de l'UE. Cela peut impliquer une approche plus complexe et plus nuancée des conditions requises d'un partenariat dans différents contextes. Dans les États membres où le principe du partenariat est bien ancré, l'obligation d'un partenariat opérationnel en tant que critère d'éligibilité à des programmes de l'UE peut s'avérer tout à fait efficace, mais l'analyse montre que dans d'autres États membres, il faudra consacrer davantage de temps et de ressources à la constitution de partenariats locaux viables, si ceux-ci doivent survivre et se révéler des mécanismes efficaces de mise en œuvre des politiques et des programmes.



Enfin, l'étude fait écho en les renforçant aux conclusions de l'examen par la Commission de la politique de cohésion, eu égard à la nécessité d'un plus grand échange d'expériences, à la diffusion des bonnes pratiques locales et à la prise en compte de l'innovation promue au niveau local. Il conviendra de mobiliser les moyens nécessaires et de développer les outils adaptés à cette fin.

## **Conclusion**

Le partenariat local est désormais considéré comme une composante majeure de l'avenir des politiques et des programmes de l'Union européenne et de nombreux États membres, pour combattre le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale. La présente étude avait pour objectifs d'analyser les modalités d'adoption de la stratégie des partenariats locaux, d'évaluer leur impact et de mettre au point des lignes directrices et des recommandations destinées à aider les responsables politiques et autres décideurs à l'avenir. Nous espérons que les résultats de cette recherche permettront de tirer les leçons de l'expérience des nombreux partenariats locaux étudiés. Ces résultats montrent que mettre en place un partenariat local et en garantir les meilleurs avantages possibles pose de sérieuses difficultés à la fois aux responsables politiques et à tous les intervenants au niveau local. Or, là où les partenariats locaux sont en mesure de relever ces défis, ils peuvent contribuer à l'émergence d'une société plus active et plus inclusive et de ce que l'on pourrait appeler une «économie négociée», dans laquelle des institutions consensuelles constituent l'une des clés de la prospérité économique.





---


## Annexe I

### **Rapports de recherche nationaux disponibles à la Fondation européenne**

Kain, E., et Rosian, I., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Austria*. WP/96/31/EN.

Carton, B., Delogne, R., Nicaise, I., et Stengele, A., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Belgium*. WP/96/32/EN.

Heikkila, M., et Kautto, M., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Finland*. WP/96/36/EN.

Le Gales, P., et Loncle, P., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for France*. WP/96/37/EN.

Birkholzer, K., et Lorenz, G., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Germany*. WP/96/33/EN.

Robolis, S., Papadogamvros, V., Dimoulas, K., et Sidira, V., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Greece*. WP/96/30/EN.

Walsh, J., Craig, S., et McCafferty, D., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Ireland*.

Rodrigues, F., Stoer, S. M., et Vaz, H., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Portugal*. WP/96/35/EN.

Estivill, J., et Nartinez, R., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for Spain*. WP/96/34/EN.

Geddes, M., et Benington, J., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Research report for the United Kingdom*. WP/95/29/EN.

**Autres rapports de recherche élaborés au cours de l'étude**

Geddes, M., *The role of partnerships in promoting social cohesion: Discussion paper*. WP/95/38/EN.

Benington, J., et Geddes, M., *The role of partnerships in promoting social cohesion: The European Union dimension* (non paru).

Les rapports de recherche nationaux sont également disponibles dans leur langue nationale.

---


## Annexe II

### a) Équipes de recherche nationales

#### Belgique

**Ides Nicaise, Bruno Carton**  
**Roger Delogne et A. Stengele**  
Katholieke Universiteit Leuven  
Hoger Instituut voor de Arbeid  
E. Van Evenstraat 2°  
B-3000 Leuven

Tél. (32-16) 32 33 37  
Fax (32-16) 32 33 44

#### Allemagne

**Karl Birkhölzer et Günther Lorenz**  
Lokale Ökonomie  
c/o Technische Universität Berlin, Sekt FR 4-8  
Interdisziplinäres Forschungs Projekt  
Franklinstraße 28/29  
D-10587 Berlin

Tél. (49-30) 31 47 33 94  
Fax (49-30) 31 42 11 17

#### Grèce

**Savas Robolis, Vasilis Papadogamvros,**  
**Kostas Dimoulas et Vivi Sidira**  
University of the Aegean  
Emm. Benaki Street 71A  
GR-10681 Athina

Tél. (30-1) 330 44 69-474  
Fax (30-1) 330 44 52

### **Espagne**

#### **Jordi Estivill et Raul Martinez**

Gabinet d'Estudis Socials

Arago 281 2n2a

E-08009 Barcelona

Tél. (34) 934 87 38 16

Fax (34) 932 15 88 15

### **France**

#### **Patrick le Galès et Patricia Loncle**

Centre de recherche administrative et politique

Université de Rennes

104, boulevard de la Duchesse-Anne Tél. (33) 299 84 39 04

F-35700 Rennes Cedex Fax (33) 299 84 39 00

### **Irlande**

#### **Jim Walsh, Sarah Craig et Des McCafferty**

Combat Poverty Agency

Bridgewater Centre

Conyngham Road

Islandbridge

Dublin 8

Ireland

Tél. (353-1) 670 67 46

Fax (353-1) 670 67 60

### **Autriche**

#### **Eva Kain et Ingrid Rosian**

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen

Stubenring 6

A-1010 Wien

Tél. (43-1) 515 61 61

Fax (43-1) 513 84 72

### **Portugal**

#### **Fernanda Rodrigues et Steven Stoer**

ADEF

Rua do Rosário

110 - 2º Dto

P-4050 Porto

Tél. (351-2) 200 24 54

Fax (351-2) 200 24 54

### **Finlande**

#### **Matti Heikkilä et Mikko Kautto**

Stakes

National Research and Development Centre

for Welfare and Health

Siltasaarenkatu 18C, PO Box 220

FIN-00531 Helsinki

Tél. (358-9) 39 67 22 11

Fax (358-9) 39 67 20 07

## Royaume-Uni

### Mike Geddes et John Benington

The Local Government Centre  
Warwick Business School                      Tél. (44-1203) 52 24 58 (Mike)  
University of Warwick                      Tél. (44-1203) 52 45 05 (John)  
Coventry CV4 7AL                      Fax (44-1203) 52 44 10  
United Kingdom

Les recherches pour les cinq autres États membres ont été entreprises par N. Bosco, Dipartimento di scienze sociali, université de Turin (pour l'Italie), M. Dählstrom, European Institute of Social Services, université de Kent (pour la Suède), C. Olsen, Centre for Alternative Social Analysis, Copenhague (pour le Danemark), S. Serail IVA Tilburg, Institute for Social Research (pour les Pays-Bas) et M. Geddes, University of Warwick (pour le Luxembourg).

## b) Groupe de coordination

### Stefanos Lemos

Représentant du conseil d'administration de la Fondation  
(Unions Group)  
General Confederation of Greek Workers  
Patisson & Pipinou 27                      Tél. (30-1) 820 22 73  
GR-10210 Athina                      Fax (30-1) 820 21 86/87/90

### Bernard Le Marchand

Représentant du conseil d'administration de la Fondation  
(Catégorie «Organisations d'employeurs»)  
Conseiller de la Fédération européenne des  
moyennes et grandes entreprises (Femged)  
Avenue Victor Gilsoul 76                      Tél. (32-2) 771 58 71  
B-1200 Bruxelles                      Fax (32-2) 771 58 71

### William Jestin

Représentant du conseil d'administration de la Fondation  
(Catégorie «gouvernements»)  
Department of Enterprise and Employment  
Davitt House  
65 A Adelaide Road                      Tél. (353-1) 661 44 44  
Dublin 2                      Fax (353-1) 676 90 47  
Ireland

**Jos Jonckers**

Direction générale V  
Commission des Communautés européennes  
Rue de Loi 200 (J-27 1/04)      Tél. (32-2) 295 30 47  
B-1049 Bruxelles      Fax (32-2) 299 05 09

**Stefaan de Rynck**

Direction générale XVI  
Commission des Communautés européennes  
Rue de la Loi 200 (CSM2-02-101)      Tél. (32-2) 296 67 21  
B-1049 Bruxelles      Fax (32-2) 296 62 29

**Christina Theochari**

Comité d'experts de la Fondation  
Department of the Environment  
Athens Labour Centre  
48B, 3<sup>rd</sup> September Street      Tél. (30-1) 883 92 71  
GR-10433 Athina      Fax (30-1) 883 69 17

**c) Directeurs de recherche**

**Wendy O'Conghaile et Robert Anderson**

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

## Annexe III

## Partenariats locaux dans l'Union européenne

(les études de cas sont mises en relief par un ombrage de fond)

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Belgique	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) (Beringen)	Urbain	Régionale	Collectivités régionales	Pauvreté, immigrés	Collectivités locales, centres publics d'aide sociale (CPAS), secteur associatif
	Îlots de formation: «Travailler avec les groupes à risque» (Anvers)	Urbain	Collectivités locales, syndicats, employeurs	Chambre de commerce, collectivités régionales	Chômage, formation	Chambre de commerce, secteur associatif, secteur privé
	Action de coordination sociale, (La Louvière)	Urbain, rural	Régionale	Collectivités régionales	Réseaux entre travailleurs sociaux, pauvreté	Collectivités locales, travailleurs sociaux des secteurs public et associatif
	Fonds pour l'emploi: partenariat pour les groupes à risque	Urbain	Convention interprofessionnelle entre partenaires sociaux au niveau fédéral	Prélèvement sur la masse salariale, Fonds social européen	Formation, emploi	Employeurs, syndicats, organismes de formation publics
	Fonds de promotion de l'intégration et de la coexistence entre communautés locales	Urbain	Régionale (Région de Bruxelles)	Collectivités régionales	Citoyenneté, coexistence avec les immigrés, intégration sociale	Collectivités locales, secteur associatif, communauté locale
	Fonds de lutte contre l'exclusion sociale dans la Région wallonne	Urbain, rural	Régionale (Région wallonne)	Collectivités régionales, collectivités locales	Pauvreté, délinquance, formation	Collectivités locales, professionnels



Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Belgique	Conventions de partenariat	Urbain	Régionale (Région de Bruxelles)	Collectivités régionales, Fonds social européen	Formation, emploi	Centres publics d'aide sociale (CPAS), secteur associatif, organisme de formation public
	Projet pilote de Charleroi: «Gagner avec les perdants»	Urbain	Programme «Pauvreté 3»	Programme «Pauvreté 3», collectivités régionales et locales	Pauvreté, chômage, santé	Collectivités locales, syndicats, secteur associatif, communauté locale, employeurs
	Brutec: association bruxelloise pour la formation aux nouvelles technologies et la promotion de l'emploi	Urbain	Secteur associatif	Collectivités régionales, Fonds social européen	Chômage, formation,	Associations locales, collectivités régionales, syndicats, employeurs
Danemark	Programme d'été pour les jeunes: «Blé-jeunes»	Urbain	Régionale	Collectivités régionales	Intégration sociale, participation des jeunes	Collectivités locales, secteur associatif
	Enterprise Mon	Rural	Organisations locales	Ministère des affaires sociales	Emploi, développement économique	Collectivité locale, employeurs, syndicats, organismes d'intérêt local
	Vapnagard Urban Commission Model Project	Urbain (banlieues)	Ministère des affaires sociales, municipalité de Helsingør	Ministère des affaires sociales	Développement économique, social et culturel intégré	Municipalité, association pour le logement, locataires, autres organisations locales
	Rita's Corner	Urbain	Secteur associatif local	Ministère des affaires sociales, collectivités locales	Service de soins psychosociaux	Association pour les handicapés mentaux, collectivités locales

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Allemagne	Industrielles Gartenreich Dessau	Urbain, ancienne région industrielle, rural	Bauhaus Foundation Dessau	Fondation	Réhabilitation rurale et urbaine, sociale et écologique	Fondation de droit public, secteur associatif, offices pour l'emploi particuliers
	Ökospeicher Wulkow	Rural, village	Municipalité	Programme ABM (création d'emplois), fédéral et local	Développement rural, chômage	Municipalité, entreprises privées, particuliers
	LEDA Leer	Urbain, arrondissement rural	LEDA et Leader	UE, administration du Land	Chômage, développement économique régional	Municipalité, arrondissement, organisations bénévoles, agriculteurs
	Forum communal, Wedding, Berlin	Grande ville (arrondissement)	Groupe communautaire	Programme ABM de création d'emplois, État fédéral	Chômage, pauvreté, développement économique communautaire	Initiatives communautaires, arrondissement, conseil, entreprises d'insertion sociale
	FNP Kiel	Urbain/rural	Syndicat	Programme régional, UE, revenus propres	Emploi	Municipalité, arrondissement, syndicats, consultants techniques
	Centre de développement de Dortmund (EWZ)	Ancienne conurbation industrielle	Syndicat	Programme ABM, UE	Chômage, formation à l'intention des défavorisés, intégration culturelle	Conseil municipal, syndicats, entreprises d'insertion sociale
	Beschäftigungsverbund, Heidelberg (Alliance pour l'emploi)	Urbain/rural	Projets sociaux et entreprises	Collectivités locales, revenus générés par le projet	Chômage, pauvreté, création d'emplois	Entreprises d'insertion sociale, projets sociaux, conseil municipal
	«Pauvreté 3» Berlin - Friedrichshain	Grande ville (arrondissement)	Conseil municipal de Berlin, «Pauvreté 3»	UE, programme ABM	Pauvreté, projets sociaux	Initiatives sociales, conseil d'arrondissement, entreprises d'insertion sociale
	Association pour le développement de l'ouest de l'Attique	Urbain	Initiative NOW (UE)	NOW, administration centrale	Développement social et économique, éducation, formation, soutien psychologique	Organismes publics, collectivités locales
	Grèce					

Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Grèce	Thisseas, «Pauvreté 3»	Urbain (banlieue d'Athènes)	«Pauvreté 3»	«Pauvreté 3», administration centrale	Santé, formation, emploi, toxicomanie, soutien social	Collectivités locales, communauté locale, administrations publiques, municipalité, secteur associatif
	Argiroupolis, «Pauvreté 3»	Urbain (banlieue d'Athènes)	«Pauvreté 3»	«Pauvreté 3», administration centrale	Soutien socio-économique, initiatives économiques, formation, orientation	Organismes publics, collectivités locales, secteur associatif
	Formation de formateurs au langage des sourds, projet Horizon 1	Urbain (banlieue d'Athènes)	UE Horizon 1	Horizon, administration centrale	Éducation, formation, soutien social aux handicapés	Municipalité, syndicats, universités
Espagne	Exclusion sociale des minorités musulmanes	Urbain	Initiative bénévole	Fonds social européen, administration centrale	Soutien social, information, santé, conseil, formation	Organismes publics, municipalité, organisations bénévoles
	Perama	Urbain	«Pauvreté 3»	«Pauvreté 3», administration centrale	Santé, éducation et formation, emploi, soutien économique et social	Organismes publics, collectivités locales, syndicats, organisations bénévoles
	El Ribeiro	Rural	Administration régionale, Interreg, initiatives locales	Administrations nationale, régionale et locale	Sous-développement, exclusion	Administrations régionales et locales, initiatives locales
	Gérone	Urbain	Administration locale, «Pauvreté 2 et 3»	«Pauvreté 2 et 3», administrations nationale, régionale et locale	Pauvreté, intégration socio-économique	Les trois échelons de l'administration publique, syndicats, entreprises multinationales locales, initiatives de base, ONG

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
<b>Espagne</b>	Plan Vasco, Alava, Pays basque	Urbain (ancienne région industrielle)	Administration régionale	Administrations des communautés et des provinces, «Pauvreté 3»	Pauvreté, coordination du revenu minimal	Administrations des communautés autonomes, des provinces et des municipalités
	Montes de Oca	Rural	Collectivités locales	Administrations centrale, régionale et locale	Développement rural	Administrations nationale, régionale et locale, syndicats, salariés, initiatives locales
<b>France</b>	Traperos	Urbain	Initiatives de base	Crédits locaux, Horizon	Extrême pauvreté	Fondation locale
	Alta Muntanya	Rural	Collectivités régionales et locales	Collectivités régionales et locales	Développement rural	Administrations régionale et locale, autres partenaires locaux
	Programme LEDA Saint-Étienne	Urbain, rural	LEDA, région	UE, région	Emploi	Collectivités locales, partenaires sociaux, organismes publics
	Programme «Pauvreté 3» Mantes-la-Jolie	Urbain (banlieues)	«Pauvreté 3», locale	UE, collectivités locales	Pauvreté	Collectivités locales
	Partenariat CFDT-CCI de Rennes	Urbain, rural	Partenaires sociaux locaux	Partenaires sociaux	Emploi, insertion	Collectivités locales, secteur associatif, partenaires sociaux
	Mission locale Nantes	Environnement urbain	Administration centrale, collectivités locales	Administration centrale	Emploi	Collectivités locales, secteur associatif, partenaires sociaux
	Groupe d'action locale du centre-ouest de la Bretagne (Galcob)	Environnement rural	Leader, région, collectivités locales	UE, région	Pauvreté, emploi, développement rural	Collectivités locales, secteur associatif, partenaires sociaux
	Culture Quartiers, Toulouse	Environnement urbain	Secteur associatif local	Collectivité locale	Insertion sociale et culturelle	Collectivités locales, secteur associatif, organismes publics

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
France	Coopérative extra-muros, Lille	Environnement urbain	Communauté locale	Local (public et privé)	Pauvreté	Secteur associatif
	Contrat de ville de Lille	Environnement urbain	Administration centrale, collectivité locale	Administration centrale et locale	Insertion sociale et économique	Collectivités locales, secteur associatif, organismes publics
Irlande	Partenariat de Tallaght	Urbain	Initiative locale, administration centrale	Administration centrale, UE	Pauvreté, chômage de longue durée	Collectivités locales et publiques, organismes d'intérêt local et associations bénévoles, syndicats, employeurs
	Développement du Sud-Kerry	Rural	Initiative de base, programme Leader	Administration nationale, Leader.	Développement rural, chômage de longue durée	Collectivités locales et publiques, communauté, syndicats, employeurs
	Pavee Point	Urbain	Initiatives de base	Administration centrale, UE	Gens du voyage	Communauté, collectivités locales et publiques
	Partenariat «Paul», Limerick	Urbain	Initiatives de base, «Pauvreté 3»	Administration centrale, «Pauvreté 3»	Pauvreté, chômage de longue durée	Collectivités locales et publiques, communauté locale, secteur associatif, syndicats, employeurs
	Partenariat Mallow	Urbain/rural	Initiative de base	Administration centrale, UE	Chômage de longue durée	Collectivités locales et publiques, communauté locale, employeurs
	Greater Blanchstown Development Project	Urbain	Paroisse	Administration centrale	Pauvreté	Communauté locale, collectivités locales et publiques
Partenariat pour l'emploi de Dundalk	Urbain	Administration centrale	Administration centrale, UE, Fonds international pour l'Irlande	Chômage de longue durée	Collectivités locales et publiques, communauté locale, syndicats, employeurs	
	Ballymun task-force	Urbain	Initiative de base	Administration centrale	Logement social, environnement	Élus, collectivités locales, organismes publics, communauté

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
<b>Italie</b>	Centre de prévention de la délinquance juvénile, Syracuse	Urbain	Organisations locales	National	Délinquance juvénile	Collectivité locale, organisations locales bénévoles et d'intérêt local, syndicats
	Centre Alma Mater, Turin	Urbain	Femmes syndicalistes	Commune de Turin, région du Piémont, initiative NOW	Femmes immigrées	Collectivités locales, organisations bénévoles et d'intérêt local, syndicats
	Centres pour le travail (Rotterdam, Le Helder, Hengelo, Eindhoven)	Urbain	Organismes publics locaux	Administrations locales et nationales, UE, partenaires locaux	Services sociaux et de l'emploi destinés aux chômeurs de longue durée	Collectivités locales, organisations d'employeurs, syndicats
	Gestion de quartier (Deventer et Nimègue)	Urbain	Collectivités locales	Collectivités locales	Rénovation urbaine et services	Collectivités locales, groupes et organisations de résidents
<b>Autriche</b>	Fondation pour les femmes, Styrie	Urbain/rural	Initiative d'entraide, administration centrale	Service de l'emploi, administration provinciale, administration fédérale, Fonds social européen	Chômage féminin	Femmes syndicalistes, collectivité locale, administrations provinciale et fédérale, organisme quasi public (service de l'emploi), partenaires sociaux régionaux, secteur privé
	Districts de services sociaux et de santé publique «Régions 12 et 13», Tyrol	Rural	Élus locaux, citoyens, administration provinciale	Administration provinciale, collectivité locale, organismes de sécurité sociale, legs, rémunérations acquittées par les bénéficiaires	Prestations sociales et médicales, aide à la famille, pauvreté, femmes, promotion de la santé	Administration provinciale, collectivité locale, secteur associatif, communauté locale, secteur privé

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Autriche	Korneuburg Social Area	Urbain	Administration provinciale, collectivité locale, service de l'emploi	Administration provinciale, collectivité locale, service de l'emploi	Prestations sociales et médicales, chômeurs, femmes, étrangers, sans-abri	Administration provinciale, collectivité locale, organismes quasi publics, secteur associatif, communauté locale, secteur privé
	Initiatives pour l'emploi des collectivités locales du district de Bruck/Mur	Rural (ancienne région industrielle)	Collectivités locales, service de l'emploi	Collectivités locales, administration provinciale, service de l'emploi	Chômage, développement régional, femmes, logement des jeunes	Collectivités locales, administration provinciale, organisme quasi public (service de l'emploi), partenaires sociaux (patronat et salariés), secteur privé
	«Quality of Life Workshop», Linz	Urbain	Administration fédérale	Collectivité locale, administration fédérale, institut de recherche privé	Qualité de vie, environnement, femmes, enfants, malades, personnes ayant besoin d'aide et de soins	Collectivité locale, administration fédérale, institut de recherche privé, communauté locale, secteur privé, secteur associatif
Portugal	Programme de fondations pour l'emploi de Carinthie	Urbain, rural	Partenaires sociaux régionaux, administration centrale	Administration provinciale, service de l'emploi, Fonds social européen, chambre économique	Chômage, formation professionnelle, développement régional	Syndicats (patronat et salariés), administration provinciale, organisme quasi public (service de l'emploi), secteur privé
	Solidários Cooperative and Community Development Foundation (Aveiro)	Rural	Initiative communautaire	Administration centrale, UE	Formation, chômage, développement rural, information	Collectivités locales, organisations bénévoles, associations locales
	Raízes para um futuro de sucesso (Setúbal)	Urbain	Service public de la sécurité sociale	Administration centrale, crédits locaux	Pauvreté, exclusion sociale, logement, santé, éducation, formation	Organismes publics, collectivités locales, secteur associatif

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Portugal	Projecto Zona Histórica Sé et S. Nicolau (Porto)	Urbain	Administration centrale, «Pauvreté 2»	«Pauvreté 3», Horizon, NOW, Euroform, programme national de lutte contre la pauvreté	Pauvreté, logement, éducation, formation, chômage, santé, équipements sociaux	Ministères, associations et organisations bénévoles, collectivités locales, associations culturelles et sportives
	Associação In Loco, Algarve	Rural	Initiative communautaire locale	Leader, LEDA, programme national	Enseignement, développement rural, formation, équipements sociaux et économiques	Collectivités locales, administration publique, associations locales, organisations patronales
	Mundo Rural em Transformação (Guarda)	Rural	Organisations bénévoles, «Pauvreté 2 et 3»	«Pauvreté 3», NOW, Horizon, Euroform, Interreg, programme national	Pauvreté, développement rural, enseignement et formation	Ministères, collectivités locales, entreprises locales, associations locales
	Escola Profissional Braga	Urbain	Programme national	Fonds social européen, programme national	Formation professionnelle, chômage	Ministères, collectivités locales, organisations patronales
	Empresa da Messejana para o Desenvolvimento Comunitário (Messejana)	Rural	Initiative communautaire locale	UE Leader, Fonds social européen, programme national de lutte contre la pauvreté	Développement rural, formation, chômage, enseignement	Collectivités locales, ministère, associations d'employeurs, agriculteurs et artisans
	ARCIL — Associação para a recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã	Rural et urbain	Initiative communautaire locale	UE Helios, Horizon, programme national de lutte contre la pauvreté	Besoins spéciaux, enseignement, santé, équipements sociaux, emploi	Collectivités locales, employeurs, ministère



Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Portugal	Acção modelo Desenvolvimento Comunitário de Pombal	Rural/urbain	Ministère, «Pauvreté 2»	«Pauvreté 3», Fonds social européen, programme national	Parents isolés, logement, santé, emploi, personnes âgées	Ministère, collectivités locales, organisations bénévoles, organisations d'employeurs
	Vuosaari	Urbain	Locale	Municipalité, ministère de l'environnement	Logement, environnement, cohésion sociale	Municipalité, association de résidents, ministère de l'environnement
Finlande	Sirkkulan-puisto	Urbain	Communauté de base	RAY (Association des machines à sous)	Alcoolisme, logement, emploi, gestion de vie	Municipalité, administration régionale, ministère, université, RAY (association bénévole)
	Kemijärvi	Rural	Locale	Ministère de l'emploi, municipalité	Réhabilitation, éducation, emploi	Municipalité, agence pour l'emploi, caisse d'assurances sociales, centre de formation pour adultes, Association des handicapés, secteur privé
	Joutseno	Urbain (ancienne région industrielle)	Locale (avec des ramifications nationales)	RAY, ministère de l'éducation, ministère de l'emploi	Éducation, emploi	Municipalité, employeurs locaux, Ligue Mannerheim pour le bien-être des enfants
	Isalmi	Urbain	Communauté de base	Ministère du commerce, ministère de l'emploi, Finندا, Fonds social européen	Éducation, emploi, aide au développement, gestion de vie	Municipalité, organisation bénévole, institut de formation professionnelle, organisation locale de chômeurs
	Hanko	Urbain (ancienne région industrielle)	Locale	Municipalité	Délinquance juvénile, emploi, éducation	Municipalité, police, centre et clinique d'hygiène mentale, paroisse, agence locale pour l'emploi

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
<b>Finlande</b>	Hämeenkyrö	Rural	Nationale	Ministère des affaires sociales et de la santé, ministère de l'éducation	Emploi, délinquance, alcoolisme et toxicomanie	Municipalité, employeurs, conseil de la formation professionnelle, agence pour l'emploi, paroisse
	Fryhuset (The Freeze House)	Urbain	Communauté locale	Organismes publics et autres partenaires locaux	Jeunes	Organisations et militants communautaires, collectivités publiques locales, employeurs
<b>Suède</b>	Réseau des entreprises de Norrköping	Urbain	Divers partenaires locaux	Partenaires locaux	Emploi pour les personnes handicapées	Employeurs du secteur public et privé, office régional d'assurances sociales, syndicats
	Fondation pour la mission de Göteborg	Urbain	Secteur associatif local	Secteur associatif local et autres partenaires locaux	Services aux sans-abri, aux alcooliques et aux toxicomanes	Organisation bénévole, organismes du secteur public
	Leader Hébrides, Skye et Lochalsh	Milieu rural éloigné	Organismes publics, Leader	Leader, autre secteur public et privé	Développement et initiative en milieu rural, rénovation culturelle	Organismes publics et quasi publics, organisations d'agriculteurs, ONG
<b>Royaume-Uni</b>	South Pembrokeshire partnership for action with rural communities	Rural	Locale, associations, Leader	Leader, partenaires locaux	Développement communautaire rural, développement des entreprises, tourisme rural, amélioration de l'environnement	Organismes publics et quasi publics, organismes d'intérêt local
	Rotherham community & economic regeneration partnership	Région minière urbaine et rurale	Administration locale	Collectivité locale	Emploi et développement économique, pauvreté, logement, développement communautaire	Administration locale, organismes publics et quasi publics locaux, organismes nationaux, communauté locale, secteur associatif

Pays	Nom	Milieu	Origine	Financement	Thèmes	Partenaires
Royaume-Uni	North Tyneside City challenge partnership	Urbain (ancienne région industrielle)	Administration locale, communauté locale, administration centrale (City challenge)	Administration centrale (City challenge) et financement associé	Développement économique, rénovation physique, rénovation sociale	Administration locale, organismes publics et quasi publics locaux, secteur associatif, secteur privé, communauté locale
	Granby-Toxtheth community project	Urbain (centre-ville)	Communauté et organismes locaux, «Pauvreté 3»	«Pauvreté 3»	Pauvreté, chômage, logement, développement communautaire, groupes ethniques	Administrations nationale et locale, communauté locale, université, groupes paroissiaux, employeurs (en nombre limité)
	Coventry and Warwickshire partnerships Ltd	Urbain et rural (métropole régionale)	Administration locale, organismes publics locaux	Administration centrale (programme «Single regeneration budget», contrat de ville moyenne)	Réhabilitation économique et sociale	Administration locale, organismes publics et quasi publics locaux, secteur privé, secteur associatif, organisations et groupes d'intérêt local, syndicats
	Castlemilk partnership, Glasgow	Urbain (conurbation)	Communauté locale, administrations locale et centrale	Administrations centrale et locale, secteur privé	Développement économique, logement, environnement, enseignement, progrès social	Administration centrale (Scottish Office), organismes publics et quasi publics locaux, secteur privé, communauté locale, secteur associatif
	Brownlow Community Trust	Urbain/région périphérique	Initiative de base/communautaire, «Pauvreté 3»	«Pauvreté 3»	Pauvreté, chômage, logement, santé, enseignement, développement communautaire	Organismes publics, communauté locale, employeurs (en nombre limité)

---

  
**Annexe IV****Acronymes employés  
dans le rapport**

ADAPT	Initiative communautaire concernant l'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations industrielles
ADM	Area Development Management (Irlande)
ARCIL	Associação para a recuperação de adadãos inadptos de Lousá (Portugal)
Brutec	Association bruxelloise pour la formation aux nouvelles technologies et la promotion de l'emploi (Belgique)
CEEP	Centre européen de l'entreprise publique
CES	1. Comité économique et social 2. Confédération européenne des syndicats
CFDT	Confédération française du travail (France)
Coface	Comité des organisations familiales auprès des Communautés européennes
CPAS	Centres publics d'aide sociale (Belgique)
DSQ	Développement social des quartiers (France)
EWZ	Centre de développement, Dortmund (Allemagne)
FNP	Förderverein Neue Produktion, Kiel (Allemagne)
Galcob	Groupe d'action locale du centre-ouest de la Bretagne (France)
Horizon	Initiative communautaire (emploi) concernant les personnes handicapées et certains groupes défavorisés
In Loco	Association de développement local, Algarve (Portugal)

Integra	Initiative communautaire (emploi) en faveur des personnes menacées d'exclusion sociale
Interreg	Initiative communautaire concernant les zones frontalières
Lasaire	Laboratoire social d'actions d'innovations et de réflexions et d'échanges (France)
Leader	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LEC	Local Enterprise Company (Écosse), société d'initiative locale
LEDA	Programme d'action pour le développement local de l'emploi (DG V)
NOW	New opportunities for women (programme européen d'action sociale)
ONG	Organisation non gouvernementale
UE	Union européenne
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
URBAN	Initiative communautaire pour la réhabilitation des zones touchées par la crise dans les villes grandes et moyennes
VFIK	Fonds flamand pour l'intégration des défavorisés

---


## Bibliographie

Abrahamson, P., *A framework for rethinking social welfare systems* (uniquement en anglais), document pour la conférence «Nouvelles orientations de la protection sociale», Dublin, du 14 au 16 novembre, organisée par le ministère irlandais de la protection sociale et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1996.

Abrahamson, P., et Hansen, F. K., *Poverty in the European Union* (uniquement en anglais), Parlement européen, 1996.

Brady, S., *Developing Structural Fund partnerships* (uniquement en anglais), Forum européen sur la cohésion, documents de travail, Commission européenne, Bruxelles, 1997.

Bruto da Costa, A., *La contribution de «Pauvreté 3» à la compréhension de la pauvreté, de l'exclusion et l'intégration*, GEIE «Animation et recherche», Lille, 1994.

Chanan, G., *Sortir de l'ombre: l'action communautaire locale et la Communauté européenne*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail; Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1992.

Chanan, G., *Active citizenship: Getting to the roots* (uniquement en anglais), Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail; Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

Commission européenne, *Livre vert sur la politique sociale européenne — Options pour l'Union*, DG V, COM(93) 551, 1993a.

- Commission européenne, *Croissance, compétitivité, emploi — Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle — Livre blanc*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993b.
- Commission européenne, *Politique sociale européenne — Une voie à suivre pour l'Union (livre blanc)*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994a.
- Commission européenne, «*Local development strategies in economically disintegrated areas: A pro-active strategy against poverty in the European Community*» (uniquement en anglais), rapport final, juin 1994, *Social Papers* 5, 1994b.
- Commission européenne, «*La perception de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe 1994*», *Eurobaromètre*, DG V, 1994c.
- Commission européenne, *Stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi*, COM(95) 273 final, 1995a.
- Commission européenne, «*Programme d'action sociale à moyen terme 1995-1997*», COM (95) 134 final, *Europe sociale*, 1/95, DG V, 1995b.
- Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative aux activités de la Commission en matière d'analyse, de recherche, de coopération et d'action dans le domaine de l'emploi (Essen)*, COM(95) 250 final, 1995c.
- Commission européenne, *L'avenir de la protection sociale — Cadre pour un débat européen*, COM(95) 466 final, Bruxelles, 1995d.
- Commission européenne, *Le développement de la politique sociale européenne — Rapport sur les travaux du Forum*, Bruxelles, mars 1996.
- Commission européenne, *Premier rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale — 1996*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997a.
- Commission européenne, *L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne — 1996*, Office des publications officielles, Luxembourg, 1997b.
- Commission européenne, *Forum européen sur la cohésion - Documents de travail — Atelier I, (partenariat)*, Bruxelles, 1997c.
- Commission européenne, *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, COM(97) 102, Bruxelles, 1997d.

Commission européenne, *L'emploi en Europe 1996*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997e.

Commission européenne, «Programme d'action communautaire à moyen terme pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés», *Bulletin des Communautés européennes — Supplément 4/89*, Bruxelles, 1989.

Communautés européennes, Comité économique et social, *Avis d'initiative du Comité économique et social sur l'exclusion sociale*, Bruxelles, 1993a.

Communautés européennes, Comité économique et social, *Avis du Comité économique et social sur la proposition de décision du Conseil portant établissement d'un programme d'action communautaire à moyen terme pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés*, Bruxelles, 1993b.

Communautés européennes, Comité économique et social, *Avis du Comité économique et social sur le «Premier rapport sur la cohésion économique et sociale»*, Bruxelles, 1997.

Conroy, P., «Bilan et évaluation des leçons du programme "Pauvreté 3" — Document de synthèse - Contributions aux travaux préparatoires du livre blanc sur la politique sociale européenne», *Europe sociale*, volume 2 DG V, 1994.

Conseil de l'Union européenne, *Traité d'Amsterdam* modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

Cousins, M., *New directions in social welfare: Report of a conference of the Irish Presidency of the European Union* (uniquement en anglais), Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail; Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

Danemark, ministère des affaires sociales, *A new partnership for social cohesion* (uniquement en anglais), Copenhague, 1996.

Deakin, N., Davis, A., et Thomas, N., *Services publics de protection sociale — Développement d'initiatives en faveur du consommateur dans l'Union européenne*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail; Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995.



- Estivill, J., e.a., *Le partenariat et la lutte contre l'exclusion*, «Pauvreté 3», GEIE «Animation et recherche», Lille, 1994.
- European Business Network for Social Cohesion, *Corporate initiatives: Putting into practice the European Declaration of Businesses against Exclusion* (uniquement en anglais), Fondation du roi Baudouin, Bruxelles, 1996.
- Eurostat, *Répartition du revenu et pauvreté dans l'Europe des Douze en 1993*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.
- Griffiths, J., *Business and social exclusion — A guide to good practice* (uniquement en anglais), un rapport pour la London Enterprise Agency Conference, British Telecom, Londres, 1995.
- Henderson, P., *Social inclusion and citizenship in Europe: The contribution of community development* (uniquement en anglais), Combined European Bureau for Social Development, La Haye, 1997.
- Humphreys, E., *LEDA local pilot actions: Synthesis report* (uniquement en anglais), pour la Commission européenne, direction générale «Emploi, relations industrielles et affaires sociales», 1996.
- ISE, *Les Fonds structurels européens dans les régions — Expériences de participation syndicale*, ISE 331.88, Bruxelles, 1993.
- Lasaire, *Lutte contre l'exclusion sociale et mise en place de parcours d'insertion intégrés*, compte rendu du séminaire européen des 26 et 27 octobre 1995, Lille, 1995.
- Leigh-Doyle, S., et Mulvihill, R., *L'exclusion sociale: un défi important pour les services publics de protection sociale — Rapport de la conférence européenne*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail; Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1996.
- Manifeste européen des entreprises contre l'exclusion*, document élaboré sur la base des contributions d'un groupe informel de représentants d'entreprises et d'organisations ou réseaux d'entreprises avec l'aide des services de la Commission européenne, Londres, 1995.
- Nicaise, I., et Henriques, J.-M., (éd.), *Trade unions, unemployment and social exclusion* (uniquement en anglais), compte rendu du séminaire européen, Hoger Instituut voor de Arbeit, université catholique de Louvain, 1995.

- OCDE, programme «Travailleurs/Employeurs», *Le rôle des syndicats dans le développement local — Rapport d'une réunion d'experts syndicaux*, Paris, 1997.
- OCDE, service du développement territorial, groupe des affaires urbaines, *Projet sur les quartiers en difficulté*, Paris (à paraître).
- Parlement européen, *Évaluation des dépenses structurelles de l'UE — Dépenses sociales*, Parlement européen, direction générale «Études», Luxembourg, 1997.
- Robbins, D., *Observatoire des politiques nationales pour combattre l'exclusion sociale — Troisième rapport annuel 1992*, GEIE, Lille, 1992.
- Robbins, D., (éd.), *Observatoire des politiques nationales pour combattre l'exclusion sociale — Troisième rapport annuel 1994*, GEIE, Lille, 1994.
- Room, G., (éd.), *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion* (uniquement en anglais), Policy Press, Bristol, 1995.
- Sabel, C., *Partenariats locaux et innovation sociale: Irlande*, OCDE, Paris, 1996.
- UNICE, *Prise de position de l'UNICE relative au premier rapport sur l'état de la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne*, Forum européen sur la cohésion, document de travail, Commission européenne, Bruxelles, 1997.



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

**Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

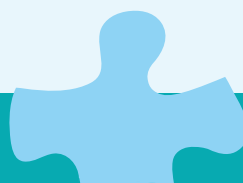
1998 — 193 p. — 16 x 23,5 cm

ISBN 92-828-3092-6

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 40







# Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?

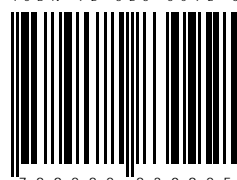
La persistance et la complexité des problèmes économiques et sociaux de l'Union européenne ont donné lieu, sous leur appellation récente d'«exclusion sociale», à un ensemble de nouvelles approches et stratégies destinées à combattre ces problèmes. Le présent rapport passe en revue les conclusions d'un projet de recherche européen consacré à l'analyse en profondeur d'une approche spécifique, à savoir le partenariat local, ses structures, ses méthodes de travail et ses résultats. Mus par la nécessité de formuler des réponses tous azimuts, de maximiser les compétences et ressources et d'accroître l'implication de toutes les parties concernées, les pouvoirs publics et autres acteurs sociaux clés des secteurs privé, associatif et communautaire travaillent de plus en plus souvent de concert au sein de nouvelles structures au niveau local, afin de promouvoir une participation et une cohésion sociale accrues de la société. Par une analyse des tendances, des politiques et — surtout — des pratiques liées au partenariat social, la présente recherche met en évidence la contribution significative d'une telle approche de la lutte contre l'exclusion sociale. Elle ouvre de nouvelles voies qui permettront de renforcer ces développements et de les appliquer plus efficacement.

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 40



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
L- 2985 Luxembourg

ISBN 92-828-3092-6



9 789282 830925