

## Le partenariat : vers une planification flexible du développement local ?

Juan-Luis Klein  
Département de géographie  
Université du Québec à Montréal  
Montréal, Québec H3C 3P8

La multiplication des expériences de développement de type partenarial a des effets importants aussi bien sur les régulations sociales globales que sur les modalités de planification du développement à l'échelle locale. Il importe donc d'apporter une synthèse globale sur un type de situation qui, jusqu'à maintenant, a donné lieu à des évaluations controversées. En effet, deux types d'appréciations se confrontent dans l'analyse de ce qu'on convient d'appeler le partenariat. Comme le montrent les contributions à un ouvrage récent, pour certains auteurs, ces expériences servent surtout à justifier le désengagement de l'État ainsi que les coupures dans les programmes sociaux, alors que pour d'autres, elles constituent une troisième voie qui mène vers la structuration de sociétés plus décentralisées, plus autonomes et plus responsables des diverses décisions et actions qui ont des effets sur la qualité de vie des citoyens (Gagnon et Klein, 1992).

Loin de nous l'intention d'entrer dans ce débat. Ce qui nous intéresse dans ce texte, c'est de situer les expériences de partenariat dans la perspective d'un renouvellement de la théorie du développement local et régional. Notre but est donc moins de faire une critique ou une évaluation des expériences vécues de partenariat que d'explorer le potentiel des principes méthodologiques qui les inspirent, au regard de la planifi-

---

Ce texte est une version révisée d'une communication présentée sous le titre «Proximités spatiales et distances sociales» au colloque annuel de l'Association des sciences régionales de langue française tenu à Montréal en septembre 1991. Les idées qu'il contient ont aussi été présentées à un colloque sur le partenariat qui a eu lieu le même mois à l'Université du Québec à Chicoutimi et lors d'un séminaire tenu à la Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO) en août 1992 à Santiago du Chili. Les recherches dont nous nous inspirons ont été financées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et par le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) du Québec.

cation du développement<sup>1</sup>. Ce potentiel est à notre avis indépendant des objectifs poursuivis par les acteurs qui s'y engagent.

Nous nous concentrerons essentiellement sur trois questions. D'abord, sur l'apport du partenariat comme perspective opératoire pour le développement local, qui, jusqu'à maintenant, est demeuré davantage une consigne qu'une stratégie. Ensuite, sur le sens même du mot local. Cela est important car, selon le discours néolibéral (ou néoconservateur) dominant dans les structures gouvernementales d'encadrement du développement local et régional (Cannon, 1989; Dear, 1989), le mot local renvoie essentiellement à la mise en exergue de l'entrepreneuriat privé. Local et privé seraient-ils synonymes ? Et le partenariat doit-il être considéré comme une forme de privatisation, comme une réponse à celle-ci ou comme un peu des deux ? Enfin, nous nous demanderons si le partenariat n'est pas un instrument efficace pour lier la perspective territoriale à une approche entrepreneuriale, rendant ainsi possible la promotion d'un entrepreneuriat local et collectif. Si nous abordons ces questions c'est moins, on s'en doute, pour apporter des réponses définitives que pour soulever des hypothèses.

Notre travail comporte cinq parties. Dans la première, nous essaierons de définir ce que nous entendons par partenariat, surtout dans le but de préciser les limites opérationnelles de notre réflexion. C'est d'autant plus nécessaire que notre recherche s'intéresse à un type spécifique de partenariat : celui qui interpelle les collectivités locales et qui a une référence territoriale explicite. Ensuite, nous identifierons les principaux aspects du contexte dans lequel émergent les expériences partenariales, en insistant surtout sur le fait qu'elles se génèrent dans des espaces urbains et régionaux menacés et qu'elles constituent une réponse aux remises en question de la viabilité de certains lieux. Dans un troisième temps, afin de mieux préciser la portée des expériences partenariales, nous identifierons quatre types de partenariat local. Puis, en quatrième lieu, nous dégagerons certaines constantes pouvant être considérées comme les éléments d'une stratégie d'induction du partenariat. Enfin, en conclusion, nous observerons les effets des pratiques partenariales par rapport aux transformations structurelles plus globales que traversent les sociétés industrialisées occidentales.

Bref, nous approfondirons l'hypothèse selon laquelle les expériences partenariales, malgré les aspects conjoncturels et spontanés qui caractérisent la plupart d'entre elles (Gagnon et Klein, 1991), révèlent

1. Le fait que nous n'entrons pas ici dans une évaluation des expériences pratiques ne signifie nullement qu'un tel exercice ne soit pas nécessaire. Un projet de recherche en cours dirigé par l'auteur de cet article et par le professeur H. Dionne sert de cadre à la réalisation de plusieurs monographies et études de cas par des étudiants de maîtrise de l'UQAM, de l'UQAR et de l'UQAC (Université du Québec à Montréal, à Rimouski, à Chicoutimi).

une modalité innovatrice de gestion des rapports des sociétés avec leur territoire. Cette modalité est basée sur les dynamiques locales, mais, comme nous le verrons, elle n'écarte pas la participation de l'État, bien au contraire. Il faudra toutefois tenir compte du fait que, même si les références au partenariat reviennent fréquemment dans le discours des acteurs locaux, et plus fréquemment encore dans les discours de gouvernements désireux de partager les responsabilités et les coûts des programmes de développement, les expériences réelles de partenariat diffèrent entre elles. Les stratégies s'en inspirant ne peuvent donc être appliquées de façon identique à tous les types d'espaces (métropolitains, régionaux, ruraux). Néanmoins, sans constituer un modèle unique, le partenariat semble résulter d'une dynamique qui peut être induite et qui possède les éléments pour s'adapter aux différents milieux.

### Vers une définition opérationnelle : qu'est-ce que le partenariat local ?

La notion de partenariat renvoie en général aux expériences d'association des institutions publiques et privées. Utilisée d'abord pour désigner un type d'entrepreneuriat mixte, cette notion a évolué progressivement pour rendre compte d'une modalité spécifique d'association entre l'État, l'entreprise grande et petite, les organisations de pouvoir local, les institutions et les mouvements sociaux «traditionnels» et «nouveaux», dans le cadre d'expériences de développement urbain ou régional. Pierre Dommergues, l'un des premiers auteurs à avoir étudié l'effet sur le développement local des expériences partenariales qui ont eu lieu aux États-Unis pendant les années 1980, considère que le partenariat est «une conception nouvelle des alliances entre communautés, régions et nations, riches et pauvres, un nouveau mode de coopération entre le secteur public et le secteur privé, le monde du travail et le patronat, l'université et l'entreprise, les acteurs institutionnels et ceux du tiers-secteur». Dans cette perspective, «le gouvernement n'est ni le problème, ni la solution. C'est le partenaire» (Dommergues, 1989 : 242).

Cette approche du problème a bientôt été reprise par les gouvernements et par les discours politiques. Au Québec, par exemple, dans un effort de restructuration des institutions, structures et modalités d'encadrement du développement régional, le ministre responsable de ce dossier a redéfini le rôle de l'État dans le développement régional : la région devant elle-même, selon le discours gouvernemental, assumer une part importante de son développement, l'État doit être vu comme un «partenaire des milieux régionaux» et comme un «agent mobilisateur pouvant susciter des projets structurants». L'État providence devient «l'État accompagnateur» (Québec, 1992).

Une telle vision du rapport entre les institutions étatiques et les classes sociales à l'échelle locale est interprétée par certains auteurs comme une forme de corporatisme. Clyde Weaver, dans une analyse de l'apport des expériences partenariales au développement local, associe la collaboration entre institutions privées et publiques à des gouvernements locaux corporatifs qui réunissent des représentants non élus et qui se placent au-dessus des institutions issues de la démocratie électorale (Weaver, 1990 : 391). Cependant, et c'est probablement là que réside leur principale différence avec le corporatisme, du moins selon les significations traditionnellement attribuées à ce terme (Barel, 1984), les expériences partenariales n'écartent pas le conflit social. Au contraire, le partenariat local étant une démarche conflictuelle, il peut en résulter une gestion créatrice des contradictions (Dommergues, 1988 : 24), ce qui signifierait moins l'étouffement des conflits sociaux qu'une modalité de négociation et de recherche de compromis sociaux à l'échelle locale.

Les dynamiques partenariales sont souvent associées à des modalités de concertation sociale et, donc, à des mécanismes de planification. Dans notre conception, le partenariat a une certaine spécificité relativement à la concertation. Certes, le partenariat, comme la concertation, permet d'unifier des critères, de choisir des priorités de développement et d'établir des programmes d'action et de contrôle. Mais, en plus de ces étapes propres à la planification, le partenariat se caractérise par la participation financière des différents acteurs, et en cela il acquiert un aspect entrepreneurial. C'est ainsi que nous définirons le partenariat local comme l'association d'acteurs publics et privés au sein d'entreprises de développement élargies socialement mais limitées localement, dans lesquelles la participation des acteurs est volontaire et négociée, et dont les coûts sont partagés. Ainsi vu, le partenariat local présente deux dimensions complémentaires : d'une part celle qui concerne l'aspect planification, conception et gestion du développement, d'autre part celle qui concerne l'investissement, la réalisation de projets et, donc, l'entrepreneuriat.

### **Les raisons de l'émergence des expériences partenariales de développement local**

L'analyse des perspectives du partenariat pour le développement local ne peut pas être isolée de l'analyse des restructurations macro-économiques qui transforment l'économie mondiale, des effets politiques de celles-ci sur les États nations et sur leurs gouvernements, et des changements d'attitudes des communautés à l'égard de leur territoire résultant du recentrage des rapports sociaux autour du local

(Klein, 1989). Ces restructurations conduisent à un nouvel ordre mondial-local dont les deux principales caractéristiques ont été identifiées dans une analyse récente réalisée par Scott et Storper (1992 : 35) : 1) l'ancienne division spatiale entre les régions façonnée par les avantages comparés (ou par la division spatiale du travail) est modifiée par l'émergence des systèmes technologiques post-fordistes, caractérisés par la flexibilité et l'intégration territoriale, et 2) des chaînes internationales de production relient des régions constituées elles-mêmes en réseaux, et ce sans égard aux traditionnelles frontières nationales. Dans ce contexte, les théories et approches du développement régional, conçues comme des mécanismes de renforcement de l'État nation, ne sont plus efficaces.

### **L'effet de la flexibilité dans l'organisation de la production**

Les «systèmes de production flexibles» qui remplacent le «système de production fordiste» se caractérisent par une grande autonomie de décision, une intégration territoriale intense, une faible dimension, un degré supérieur de participation des travailleurs et un profond sentiment d'appartenance des travailleurs à leur entreprise (Gilly, 1987; Storper, 1989; Moulaert et Swyngedouw, 1989). Ces restructurations économique-territoriales provoquent la perte d'efficacité des États nations lorsqu'il s'agit de réguler l'économie et de faire la promotion du développement, du moins comme cela se faisait sous le règne de l'État providence et de la régulation keynésienne ou fordiste. Elles expliquent aussi, du moins en partie, les accords d'encadrement du commerce international à échelle continentale : Communauté économique européenne, accord de libre-échange nord-américain (entre le Canada, les États-Unis et le Mexique), entente MERCOSUR en Amérique latine (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay), etc.

Ces changements apportés à la gestion de l'économie au niveau international ont des effets importants sur les espaces locaux. D'une part, les modifications apportées aux modalités du commerce international ont des effets directs sur les espaces économiques. Les centres de gravité de l'économie se déplacent, certaines régions centrales deviennent plus excentriques, des régions qui étaient protégées par les politiques macroéconomiques keynésiennes résistent mal à l'impact de la compétitivité. D'autre part, et c'est ce qui nous importe dans ce travail, les effets de l'action des institutions internationales de financement du développement se font sentir.

La Banque mondiale, par exemple, à travers ses programmes d'ajustement structurel, incite les gouvernements à délaisser le champ des programmes sociaux, auquel correspondent plusieurs politiques de développement des régions périphériques et des milieux ruraux, et à se consacrer à la promotion de la modernisation et de la compétitivité, afin

de rendre la gestion de l'État conforme aux impératifs de la restructuration économique. L'effet de ces programmes a néanmoins été compensé par d'autres programmes palliatifs qui encouragent les gouvernements à s'associer avec des organismes locaux non gouvernementaux, ce qui a des conséquences dans les milieux périphériques ruraux et régionaux (Lombardi, 1985; George, 1988).

L'effet combiné de la restructuration économique mondiale et des politiques gouvernementales favorisant la compétitivité des régions et des espaces dans un contexte d'internationalisation des échanges mène à de nouvelles configurations spatiales localisées et à l'implantation de réseaux productifs interrégionaux et internationaux qui remettent en cause les régions périphériques et les quartiers urbains qui se sont développés dans les premières phases de l'industrialisation. Les planificateurs du développement régional héritent alors d'un problème de taille, à savoir l'identification des dispositifs et des mécanismes territoriaux qui articulent les espaces périphériques à l'économie mondiale et la formulation de réponses aux restructurations spatiales observées dans le monde de la production (Lacour, 1989; De Gaudemar, 1989). Et cela est important car les recherches empiriques sur les expériences partenariales montrent que celles-ci ont eu lieu d'abord et surtout dans les anciennes régions industrielles et dans les quartiers ouvriers associés à l'industrialisation. Dans cette perspective, il semble correct de soutenir que ces expériences s'insèrent dans une démarche de réaction à la menace introduite par les restructurations économiques et à leurs effets politiques : le désengagement de l'État et la privatisation du développement (Weaver, 1990 : 383).

### Les réactions aux effets de la privatisation du développement

Il est fréquent de lire dans les travaux d'inspiration néolibérale sur le développement que les disparités et inégalités spatiales résultent du manque de confiance dans la fonction régulatrice du marché et de l'inefficacité économique de l'intervention de l'État. À vouloir protéger les régions en difficulté, on aurait inhibé l'action des mécanismes de rééquilibrage reposant sur la mobilité des facteurs, soutient ce type de discours (Anderson, 1988).

Cette rhétorique se traduit par des politiques de développement qui donnent priorité à la viabilité des lieux et régions économiquement «rentables», soit parce que c'est là que se concentrent les capitaux privés, soit parce que ce choix soulage les capitaux privés et l'État du «fardeau» que représente l'intervention publique en matière de développement régional. L'examen des changements apportés aux politiques étatiques dans les pays industrialisés en matière de développement régional révèle que l'action de l'État suit trois tendances :

1) Les références aux déséquilibres économiques et démographiques, qui caractérisaient les premières politiques et actions menées au nom du développement régional sous le règne des politiques macro-économiques keynésiennes, sont remplacées par la mise en exergue des problèmes relatifs à la compétitivité des économies locales, voire des industries locales. Les politiques gouvernementales ne sont plus orientées par des objectifs de justice sociale ou d'atténuation des inégalités inhérentes à la croissance. Elles cherchent à appuyer des espaces considérés comme viables, capables de compétitionner dans un contexte d'internationalisation croissante des marchés et des structures et institutions de régulation économique.

2) Le centre de l'attention des programmes étatiques glisse de l'espace rural à l'espace urbain. Les premières actions en développement régional et en aménagement du territoire visaient avant tout la dynamisation des régions rurales. Aujourd'hui, ce principe est abandonné. Les programmes de développement et les investissements publics visent d'abord les villes, et surtout les métropoles. L'attention se tourne tout entière vers les espaces qui sont aux prises avec les problèmes les plus nombreux, les grandes villes, où se concentrent certes les chômeurs et les assistés sociaux, mais aussi les ressources financières, les institutions et les pouvoirs décisionnels.

3) Les grandes villes sont dissociées de leur environnement régional. Les politiques à l'endroit des villes ne se situent plus dans une perspective d'articulation avec les périphéries régionales et rurales, ou de recherche d'une armature nationale équilibrée. Elles visent une intégration interurbaine, souvent internationale, de villes considérées comme compétitives. Cela se manifeste notamment par des investissements dans les infrastructures et dans les communications qui renforcent la situation privilégiée de ces villes dans les hiérarchies spatiales.

La perspective du développement des régions périphériques a ainsi été remplacée par une perspective d'appui aux centralités et de repositionnement des villes dans des espaces économiques redéfinis. Dans ce contexte, les régions centrales à l'échelle mondiale renforcent leur place (Castells, 1987), et d'autres régions peu marquées par les stigmates de l'industrialisation lourde et de la transformation des ressources naturelles, tels le sud de la France et la Sunbelt aux États-Unis, ont pu presque spontanément se reconverter et participer avec succès à ce nouvel univers de compétition élargie (Scott et Storper, 1992 : 22). Mais les régions industrielles en déclin, les régions de ressources et les régions rurales, c'est-à-dire les espaces devenus non compétitifs suite aux restructurations technologiques et économiques, ont peu de chances de le faire et deviennent des lieux où domine l'exclusion (Jean, 1988). L'émigration ou l'acceptation d'un niveau de vie inférieur devient le seul choix offert à leurs citoyens.

## Une nouvelle attitude face au territoire

Certes, le désengagement de l'État et la perte de la maîtrise des facteurs économiques du développement président à la mise en œuvre d'expériences de partenariat dans des communautés rurales et urbaines en déclin qui ne peuvent plus compter sur les investissements de l'État ou des grandes compagnies pour assurer leur développement. Mais il n'y a pas que le contexte économique ou les contraintes externes qui expliquent ce phénomène. Les changements de valeurs, notamment en ce qui concerne l'appartenance territoriale et les spécificités culturelles, apparaissent comme un facteur tout aussi déterminant dans la convergence des acteurs sociaux vers des expériences partenariales (Bassand, 1990). La reconnaissance d'appartenances communes par des acteurs d'origine sociale distincte est une base incontournable pour toute tentative d'ordre partenarial.

La menace à la viabilité des milieux locaux et régionaux provoque l'émergence d'un mouvement social territorialisé dont le but est d'infléchir les politiques d'exclusion inspirées du discours néolibéral. Le local devient ainsi un référent culturel significatif pour la mobilisation des multiples acteurs qui font converger leurs forces à travers des projets définis collectivement mais localement. Ce mouvement social est révélé par de multiples expériences innovatrices en matière de développement économique et social, expériences souvent moins voulues par l'administration publique qu'imposées par la pression des citoyens et par les institutions locales, ce qui donne lieu à de nouvelles dynamiques d'enracinement (ANDLP-IFDEC, 1989). Il est en effet fréquent que les communautés locales infléchissent les politiques d'exclusion inspirées du discours néolibéral en forçant la collaboration entre des institutions publiques et para-publiques, des entreprises, et des associations représentatives des citoyens, constituant ainsi progressivement une culture qui modifie le sens de l'appartenance des acteurs sociaux aux sociétés locales, régionales et nationales (Hamel, 1991).

### Essai de typologie : les modalités du partenariat local

La notion de partenariat fait appel à un large éventail d'expériences et de pratiques qui, dans la réalité, n'obéissent pas à une démarche unifiée. Cependant, dans le cadre d'une réflexion globale sur les perspectives ainsi ouvertes pour le développement local, on se doit de les regrouper et de leur donner un cadre unificateur. C'est dans cet esprit que nous avons dressé une typologie (tableau 1), à partir d'un classement fait dans une recherche dont les principaux résultats ont été publiés dans un travail antérieur (Gagnon et Klein, 1991). Nous avons reconnu quatre

TABLEAU 1 — Typologie du partenariat local

Types de partenariat	Principaux acteurs	Objectifs	Instruments
Partenariat politique interétatique	Gouvernements centraux, structures régionales, pouvoirs locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Intégration des acteurs à la planification</li> <li>— Décentralisation de la gestion du développement</li> <li>— Transfert de responsabilités de l'État aux structures locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contrats et ententes signés entre les gouvernements et les structures régionales et locales</li> </ul>
Partenariat mixte technoproductif	Entreprises, universités, gouvernements	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Intégration horizontale de la production et de la technologie</li> <li>— Transfert technologique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Association universités-entreprises dans des institutions de recherche</li> <li>— Concentration spatiale de la haute technologie et de la production</li> </ul>
Partenariat corporatiste à base privée	Grandes entreprises, PME, institutions locales et régionales, syndicats, universités	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Promotion et financement d'entreprises</li> <li>— Reconversion industrielle et revitalisation sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Fonds pour la promotion de l'entrepreneuriat et pour le financement de la création d'emplois</li> </ul>
Partenariat public-communautaire	Gouvernement, pouvoir local, institutions para-publiques, groupes communautaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Revitalisation sociale</li> <li>— Dispensation des services</li> <li>— Amélioration de la qualité de la vie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Corporations de développement économique communautaire</li> <li>— Associations gouvernement-groupes pour la dispensation de services</li> </ul>

grands types de partenariats locaux : le partenariat politique interétatique, le partenariat mixte technoproductif, le partenariat corporatiste à base privée et le partenariat public-communautaire. Pour chaque type, nous identifions les principaux acteurs, les objectifs et les instruments.

Le premier type de partenariat résulte du nouveau partage de pouvoir entre des dispositifs centraux de l'administration étatique et des dispositifs régionaux et locaux. Les gouvernements et les institutions de pouvoir local et régional convergent vers une «gestion associée» des espaces locaux. Des ententes gouvernement-région prenant la forme de contrats sont signées par les paliers centraux de l'État et des institutions locales. Ces ententes comprennent des programmes et des projets de développement formulés avec la participation des citoyens, ainsi que les

modalités financières de la contribution de chaque partenaire. En général, la démarche suivie est la suivante : le gouvernement central fixe des priorités de développement pour l'ensemble de l'État, et, ensuite, les divers acteurs régionaux se concertent autour des priorités et des objectifs régionaux de développement. Puis des représentants de l'État et de la région négocient un programme d'action ainsi que leur contribution au budget. Le tout est consigné dans des contrats qui signalent les obligations des uns et des autres en ce qui concerne aussi bien les objectifs et les projets que les moyens financiers. Ces ententes consacrent en quelque sorte le partenariat comme un aspect du processus de planification du développement et de déconcentration de sa gestion. Elles donnent aux régions un certain pouvoir tout en assurant la poursuite des objectifs du gouvernement central.

Le deuxième type de partenariat que nous distinguons est celui qui concerne les collaborations entre les universités, les entreprises et les gouvernements locaux. Ces collaborations portent sur la maîtrise locale de la technologie et sur la création d'un climat stimulant pour l'entreprise et pour l'investissement. De telles collaborations favorisent la constitution d'un réseau local de transfert d'innovations technologiques. Leur objectif est d'organiser l'économie locale sur des bases territoriales en créant un système productif où se nouent la recherche scientifique et les réalisations technologiques. Mais les difficultés d'application de ce type de partenariat dans les régions périphériques sont nombreuses à cause des tendances à la concentration de la recherche-développement dans les grands centres et de la tendance à spécialiser les régions — du moins dans le contexte du Canada et du Québec — dans les premières étapes de la transformation des matières premières.

Un troisième type de partenariat concerne la constitution de corporations de développement dont le but est la promotion et le financement de l'entrepreneuriat. Aux universités, municipalités et entreprises s'ajoutent ici des organisations privées, à but lucratif ou non lucratif. Leur association peut prendre plusieurs formes : sociétés de développement ou de création d'entreprises, trusts, fondations, etc. Ces organisations assument soit le financement, soit la coordination d'opérations de développement ou de formation à l'échelle des quartiers, des villes ou des régions, essentiellement dans le but d'encourager, le plus souvent par le biais du dynamisme entrepreneurial, la revitalisation du tissu social et économique local. L'expérience est intéressante dans la mesure où elle constitue une démarche de collaboration entre les grandes entreprises, les PME et les gouvernements municipaux. Cette démarche peut être définie sur une base régionale et peut être utilisée dans des régions périphériques.

Un quatrième type de partenariat s'établit entre des associations à caractère communautaire, des institutions du pouvoir local, des institu-

tions gouvernementales et, dans certains cas, des entreprises. Dans un partenariat public-communautaire, des organisations locales conçoivent et mettent en œuvre des programmes de développement social ainsi que des opérations spécifiques en vue d'améliorer les conditions de certains groupes sociaux ou de quartiers marginalisés. Il existe des cas où des institutions para-publiques ou de pouvoir local font la promotion de ce type de partenariat, afin de créer des réseaux communautaires et de faciliter la concertation avec les autorités locales. Il en résulte une sorte d'«entrepreneuriat social» qui réalise des activités de développement et lance des initiatives, tout en créant des emplois et en procurant des services importants à la collectivité (santé, formation, garderies etc). Ainsi, des organisations communautaires, financées largement par des subventions gouvernementales, mais gérées par des acteurs locaux, interviennent dans la recherche de solutions aux problèmes de développement et de gestion territoriale, ce qui les amène à assumer un rôle autrefois dévolu à l'État.

### **L'induction de la formule partenariale**

La priorité accordée aux objectifs d'efficacité économique par rapport aux objectifs d'équité sociale a donc des répercussions sur la qualité de vie et même sur la viabilité de certaines régions périphériques. Elle a déclenché des expériences visant à infléchir les tendances à l'exclusion provoquées par les politiques de développement axées sur la compétitivité et la centralité. Le référent local de ces expériences n'est pas vraiment une nouveauté. Plusieurs auteurs parlent du développement local depuis plus d'une décennie, en se référant tantôt au développement endogène, tantôt au développement communautaire. Cependant, dans ces cas, le référent local revêtait l'aspect d'un principe éthique ou d'une consigne. Certes, il supposait une redéfinition des facteurs et des objectifs du développement, associés au bien-être des citoyens plutôt qu'à la croissance économique, mais cette perspective était difficilement applicable. Le développement local semblait tout au plus réservé aux milieux ruraux, faibles au plan économique et démographique.

L'adoption de la perspective partenariale dote le développement local d'une démarche sociale et économique plus opératoire, qui semble d'ailleurs s'appliquer aussi bien en milieu rural et périphérique qu'en milieu urbain métropolitain. Deux questions peuvent alors être posées : est-il possible d'induire le partenariat par des actions volontaires, et est-il nécessaire d'agir de façon spécifique lorsqu'il est question des régions périphériques?

En ce qui concerne la première question, nos recherches antérieures nous portent à croire que les expériences partenariales se caractérisent justement par leur spontanéité et leur diversité. Les auteurs qui traitent du partenariat parlent d'ailleurs au pluriel, témoignant de l'absence de modèle unique de développement partenarial. Chaque expérience résulte d'une histoire spécifique et suit une démarche propre aux acteurs concernés et aux moyens dont ils disposent. Du reste, le succès n'est pas assuré dans tous les cas.

Mais la mise en évidence de certaines constantes éclaire la dynamique qui sous-tend les expériences partenariales et laisse croire qu'il est possible d'agir sur la création d'un contexte favorisant leur émergence. Scott et Storper (1992 : 35) constatent que l'action des institutions œuvrant dans le développement a plus de chances de réussite dans les régions comptant sur une logique de production propre, sur des dynamiques locales de régulation et sur des structures de coordination. De leur côté, certains auteurs montrent que le partenariat en milieu local est l'aboutissement d'un processus qui commence par le renforcement des sentiments d'appartenance et par l'instauration d'une identité offensive dans les communautés locales (Bassand, 1992; Gumuchian, 1991), et qui conduit à la prééminence des proximités territoriales sur les distances sociales (Gagnon et Klein, 1991). Par ailleurs, deux recherches empiriques récentes réalisées au Québec, l'une en milieu urbain (Lemelin et Morin, 1991), l'autre en milieu rural (Proulx, 1991), montrent que les facteurs les plus importants pour l'éclosion d'une expérience partenariale sont ceux qui permettent de mobiliser les énergies collectives, tels les ressources humaines et les réseaux d'information.

Les travaux auxquels nous avons fait référence permettent donc de dégager certains aspects suggérant des actions stratégiques susceptibles de favoriser l'amorce de dynamiques partenariales :

1) Le déclencheur des expériences partenariales est le renforcement du sentiment d'appartenance à un territoire. Selon Bassand (1992 : 283), lorsque les «stigmates» deviennent des «emblèmes», les acteurs sociaux d'un espace menacé se mobilisent pour contrer les politiques favorisant la mobilité des facteurs et donc la dévitalisation qui fait fuir les ressources humaines vers des espaces plus dynamiques.

2) Le deuxième aspect réside dans la mise sur pied de structures et de réseaux permettant la communication entre les acteurs locaux. Il semble que la qualité, la variété et la fréquence des informations échangées entre les différents acteurs d'une localité soient des variables de première importance dans les processus qui mènent à leur engagement dans des entreprises collectives (Proulx, 1991 : 328).

3) Le troisième aspect concerne la mise sur pied de structures sociales aptes à réguler — ce qui ne veut pas dire étouffer — les conflits

sociaux sur une base territoriale. Ces structures consacrent la primauté des proximités spatiales sur les distances sociales.

4) Le quatrième aspect est la création d'institutions qui, tout en concrétisant les compromis entre les acteurs sociaux, sont susceptibles d'innover aux plans productif, économique et social et de soutenir les projets de développement émanant des acteurs locaux.

Ces quatre aspects composent ce que Lemelin et Morin (1991 : 303) appellent «les actifs intangibles de la communauté». Ils semblent être des facteurs importants de la réussite des expériences partenariales, et les tentatives pour induire le développement local sous une forme partenariale, en particulier les programmes gouvernementaux de financement des projets locaux et régionaux, devraient en tenir compte.

Et les régions périphériques ? L'analyse des facteurs qui déclenchent les dynamiques partenariales laisse entière la problématique des différences entre agglomérations urbaines et métropolitaines et régions périphériques et rurales. Il semble que les régions périphériques gagneraient à adopter la démarche partenariale. Mais, dans leur cas, cette démarche devrait s'accompagner de politiques de rectification des blocages résultant des mécanismes de développement inégal qui ont nui aux régions périphériques. Sans ces rectifications, la responsabilisation des communautés locales à l'égard de leur développement ne fera que consacrer les inégalités sociales et spatiales existantes, dont la cause réside dans l'appui des institutions étatiques à un processus qui fait croître les centres métropolitains aux dépens des régions (De Mattos, 1982; Côté, 1991).

### En conclusion : vers un nouveau compromis social ?

Le partenariat local s'insère dans une tendance qui conduit à la définition d'un nouveau contrat social entre divers acteurs sociaux, notamment entre les gouvernements, les entreprises, les syndicats, les pouvoirs locaux et les mouvements sociaux. Les conflits qui marquaient jadis les rapports entre ces acteurs tendent à être remplacés par des collaborations limitées à des espaces locaux, mais étendues à une large partie du spectre social. Ainsi, le partenariat dote le local d'une matérialité sociale et non pas individuelle. Le développement local peut ainsi être vu comme le développement des collectivités locales et non pas seulement comme celui des entreprises privées sises localement.

Dans cette perspective, les dynamiques partenariales contribuent à donner un sens plus opérationnel à la notion de développement local. Certes, le partenariat n'est pas la seule stratégie de développement possible. Il n'est pas non plus une réponse adaptée à tous les espaces et à tous les secteurs économiques. Toutefois il peut, dans certains

contextes, apporter une réponse efficace au désengagement de l'État et une alternative à la privatisation et à l'individualisme. Cette perspective est intéressante pour les régions périphériques, mais à une condition : la constitution d'un mouvement social qui pousse les partenaires locaux du développement à revendiquer les moyens d'infléchir les tendances à l'exclusion issues des politiques néolibérales.

L'adoption de formules partenariales de développement permet d'innover aussi bien dans la conception de la planification du développement que dans la gestion du social. Les expériences partenariales implantent et diffusent une modalité de planification du développement dans laquelle les acteurs sociaux s'impliquent directement dans l'élaboration des priorités, dans le choix des moyens, dans l'élaboration des projets, dans l'apport financier, dans la gestion des actions et dans la réalisation des activités. Le résultat de l'exercice de planification, en termes de plan, devient ainsi moins important que le processus que cet exercice est capable d'enclencher. Quant à la gestion du social, le choix du local correspond à une ligne de force majeure dans les sociétés occidentales, qui découle aussi bien d'un «réaménagement des identités», que de la reconfiguration des rapports entre l'État et les sociétés locales (Duboscq, 1989). C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la transcendance sociale des dynamiques partenariales. Le partenariat peut ainsi être considéré comme un moyen d'adaptation de la gestion et de la planification du développement aux mécanismes souples propres aux systèmes de production flexibles.

## Bibliographie

- Anderson, F. J. 1988. *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective*. Toronto, Harcourt Brace Jovanovich.
- ANDLP-IFDEC. 1989. *Le Local en action*. Paris, Les Éditions de l'épargne.
- Barel, Y. 1984. *La Société du vide*. Paris, Éditions du Seuil.
- Bassand, M. 1990. *Culture et régions d'Europe*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bassand, M. 1992. «Développement local et processus identitaires», dans C. Gagnon et J.-L. Klein, éd. *Les Partenaires du développement face au défi du local*. Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR : 267-295.
- Cannon, J. 1989. «Directions in Canadian Regional Policy», *The Canadian Geographer*, 33, 3 : 230-239.
- Castells, M. 1987. «Virage technologique, restructuration de l'espace et avenir des centre-villes», dans A. Germain et J.-C. Marsan, éd. *Aménager l'urbain : de Montréal à San Francisco*. Montréal, Éditions du Méridien : 179-191.
- Côté, C. 1991. *La Désintégration des régions*. Chicoutimi, JCL.
- Dear, M. 1989. «Privatisation and the Rhetoric of Planning Practice», *Environment and Planning D. Society and Space*, 7 : 449-462.
- De Gaudemar, J.-P. 1989. «Les défis majeurs de la politique d'aménagement du territoire : la crise de l'Europe», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1 : 71-96.

- De Mattos, C. A. 1982. «The Limits of the Possible in Regional Planning», *CEPAL Review*, 18 : 65-86.
- Dommergues, P. 1988. *La Société du partenariat. Économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France*. Paris, Afnor-Anthropos.
- Dommergues, P. 1989. «Quelles leçons tirer de l'exemple américain ?», dans P. Dommergues et N. Gardin, éd. *Les Stratégies internationales des métropoles régionales*. Paris, Syros : 233-244.
- Duboscq, P. 1989. «Aménagement territorial et dialectique identitaire : la France d'après 1974», *L'Espace géographique*, 4 : 321-329.
- Gagnon, C., et J.-L. Klein. 1991. «Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 239-255.
- Gagnon, C., et J.-L. Klein, éd. 1992. *Les Partenaires du développement face au défi du local*. Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR.
- George, S. 1988. *Jusqu'au cou*. Paris, La Découverte.
- Gilly, J.-P. 1987. «Innovation et territoire : pour une approche méso-économique des technopoles», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5 : 785-794.
- Gumuchian, H. 1991. «Territorialité, partenariat et autre développement», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 333-347.
- Hamel, P. 1991. «Développement local : une nouvelle culture politique», dans J. Lévy, éd. *Géographies du politique*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques : 65-75.
- Jean, B. 1988. «Le développement à sa place: aspects de la problématique du développement local au Québec», dans M. Bassand et L. Bridel, éd. *La Dynamique locale et sa gestion*. Berne, Commission nationale suisse pour l'UNESCO.
- Klein, J.-L. 1989. «Rapports sociaux et région», *Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1 : 101-110.
- Lacour, C. 1989. «Analyse économique et aménagement du territoire», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1 : 97-113.
- Lemelin, A., et R. Morin. 1991. «L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 285-306.
- Lombardi, R. 1985. *Le Piège bancaire*. Paris, Flammarion.
- Moulaert, F., et E. A. Swyngedouw. 1989. «A Regulation Approach to the Geography of Flexible Production Systems», *Environnement and Planning D: Society and Space*, 7 : 327-345.
- Proulx, M.-U. 1991. «Flux d'information et dynamique locale», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 307-331.
- Québec, Ministre délégué aux affaires régionales. 1992. *Développer les régions du Québec*. Québec.
- Scott, A., et M. Storper. 1992. «Le développement régional reconsidéré», *Espaces et sociétés*, 66 : 7-38.
- Storper, M. 1990. «Industrialisation and the Regional Question in the Third World: Lessons of Postimperialism, Prospects of Post-Fordism», *International Journal of Urban and Regional Research*, 14, 3 : 423-444.
- Weaver, C. 1990. «Développement économique local et partenariat public-privé aux U.S.A.», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3 : 377-401.