

La dictature du partenariat¹

*« Excuse-moi partenaire de venir à toi
C'est avec ma fille que tu danses là (...)
Il te faudra chercher quelqu'un d'autre pour danser
Car cette jolie fille là danse avec moi
Mais oui, mais oui, excuse-moi partenaire de t'interrompre ainsi »*

Johnny Hallyday (solo, 1964)

Johnny Hallyday, Eddy Mitchell (duo au Parc des Princes, 1993)

Référence : « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », Futuribles, n° 273, 2002, pp. 27-41.

Cette analyse, renseignée aux sources de la science et de la sociologie politiques, vise des éclaircissements et des appréciations, dubitatives mais constructives, sur la notion de « partenariat », employée dans la conduite des affaires publiques contemporaines, en particulier pour tout ce qui relève du « social ». Le partenariat appartient à cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, « coproduction », « gouvernance », etc.) appelés en renfort pour la rénovation de l'action publique². Connoté, généralement, positivement le « partenariat » requiert un exercice d'évaluation critique. Les expériences et les démarches partenariales, avec leurs ambiguïtés et leurs performances concrètes, se situent probablement au cœur de l'évolution des régimes de protection sociale, et ce à l'échelle de l'Union Européenne³.

Les appréciations sur le thème du partenariat (ou sur celui de la « gouvernance ») oscillent désormais entre la célébration et la condamnation. Comme c'est le cas pour la thématique de l'exclusion, les analyses critiques et dubitatives se développent⁴.

Par l'expression ironique « dictature du partenariat » (qui commence à se répandre) nous souhaitons montrer que le recours à ces pratiques de coopération, dans le domaine des affaires sociales, est aujourd'hui une nécessité contrainte, avec ses impacts positifs mais aussi ses obscurités politiques. Dans la « dictature » du partenariat, comme dans celle du prolétariat, il y a de la force, du conflit et de l'idéologie. Il y a aussi une place capitale pour l'Etat. La dictature du prolétariat ambitionnait de revenir sur la monopolisation du pouvoir par quelques-uns et de transformer radicalement la machine de l'Etat. Les prolétaires devaient s'emparer de l'appareil matériel du pouvoir et inventer une nouvelle répartition des ressources et des responsabilités politiques. Aujourd'hui, en forçant le trait, ce ne seraient plus les prolétaires, mais les « partenaires », qui seraient appelés à jouer ce rôle libérateur, à la condition expresse, tout de même, de se conforter à des règles et des rites qui relèvent encore profondément de la logique étatique⁵.

1. Cet article est le résultat de travaux menés à la Caisse nationale des allocations familiales, publié déjà sous ce titre, sous une forme plus resserrée dans *Informations sociales* (n° 95, 2001).

2. A ces sujets, et en particulier celui du « contrat », voir Gaudin (1999), Caillosse, Hardy (2000),

3. Voir à ce titre les contributions récemment rassemblées par Geddes et Benington (2001). Dans cet ouvrage collectif, le cas français est présenté par Le Galès et Loncle-Moriceau.

4. Pour une critique vive, et remarquée, de la « gouvernance », cf. Jean-Gustave Padioleau, « Les gogos de la gouvernance » (*Libération*, 01/06/00). Pour des analyses critiques et fouillées, voir Gaudin (1999), Padioleau (1999), Jouve et Lefèvre (1999), Leroy (2000).

5. Dans le concert du partenariat, c'est d'abord l'Etat qui, en France, entonne le refrain « partenaires de tout le pays unissez-vous ». Et cette union souhaitée, naturellement, c'est autour des politiques dessinées par l'Etat.

Car, dans le jeu du partenariat, l'Etat est un partenaire particulier, qui impose, finance, arbitre et contrôle. Il dessine des orientations et peut laisser aux autres protagonistes (« partenaires » plus ou moins légitimes, plus ou moins représentatifs) de l'action publique la responsabilité de les mettre en œuvre et d'en assumer les conséquences. Sur le volet de la protection sociale, le passage graduel d'une distribution des missions, des responsabilités et des financements indexée sur le paritarisme⁶, à une attribution de ces fonctions à des « partenaires » très divers (villes, départements, associations, régions, entreprises). Sur les deux dernières décennies, avec l'émergence du thème du partenariat, les partenaires « sociaux » traditionnels (syndicats et organisations patronales) ont été de plus en plus associés, sans être totalement assimilés, à tous les autres éléments de la galaxie hétérogène des « partenaires ».

Le partenariat, prisme des évolutions de l'action publique

Sous les coups de l'émergence de la question de l'exclusion, du développement des politiques sociales ciblées, de la mise en œuvre de la décentralisation, des progrès de l'intégration européenne, la logique purement juridique de l'intervention publique s'est considérablement transformée. Engagé, depuis deux décennies, dans un double mouvement de transfert des compétences vers des instances supranationales et vers les collectivités locales, l'Etat s'invite et est invité à « coopérer » avec les villes, les départements et des acteurs privés (notamment le secteur associatif) qui lui disputent le monopole de la légitimité politique et la primauté de la définition de l'intérêt général.

C'est surtout au niveau local, à l'échelle des territoires, qu'est promu le partenariat. Cette notion – au moins pour ce qui relève des politiques sociales et urbaines – a pris de l'ampleur au sein du « kaléidoscope des politiques locales », pour reprendre l'expression de Balme, Faure et Mabileau (1999), qui remarquent le succès du « local » comme objet de l'intervention publique.

Avec l'émergence des politiques dites de lutte contre l'exclusion (insertion, politique de la ville) la notion de partenariat a accédé, avec d'autres (comme la « proximité »), au rang de principe de l'action publique⁷. Qu'on la juge seulement rhétorique (voire idéologique) ou au contraire éminemment pratique (ou encore programmatique), la notion, avec ses thuriféraires et ses adversaires, se trouve assurément au centre des recompositions des modes de coopération et de décision publiques (de Maillard, 2000). Elle donne lieu à une littérature spécialisée, plus ou moins accessible, plus ou moins pragmatique.

Certains, se gaussant d'une certaine emphase rhétorique autour de ce terme qui devient parfois « interpartenariat » ou « multipartenariat », critiquent la magie du verbe et son peu de substance. D'autres célèbrent les pratiques partenariales qui accompagneraient une mutation des politiques, de l'acte unilatéral vertical de l'Etat, vers de libres coopérations horizontales ajustées par les « partenaires » à l'échelle des territoires. Certains considèrent que l'horizon du partenariat réinvente la démocratie, et exaltent un mode d'administration qui effacerait les clivages entre intérêt national et intérêt local, voire entre intérêt général et intérêt privé. D'autres contestent l'opacité des pratiques (négociations, arrangements, marchandages) qu'il couvre, et y décèlent un danger pour la démocratie et/ou pour la République.

6. Le paritarisme « pur », associant organisations syndicales et partenariales n'a cependant jamais été véritablement mis en place. On parle plutôt de « tripartisme » pour rappeler la présence toujours forte de l'Etat. Voir Join-Lambert (1994).

7. L'émergence du partenariat comme alternative aux modes de coopération traditionnels, pour la lutte contre l'exclusion, ne se repère pas qu'en France, loin de là. Voir, pour le cas des pays de l'Europe méridionale, Le Galès et Négrier (2000).

Le partenariat, notion floue mais largement épanouie, se trouve de la sorte au cœur des pratiques, des analyses et des controverses sur les nouveaux modes de fonctionnement et d'intervention des pouvoirs publics. Son étude est ainsi un prisme pour apprécier les évolutions d'une action publique unilatérale et centralisée (accordée autour de l'Etat et du droit public), vers une action publique partenariale et négociée (ajustée aux territoires et aux différents acteurs des opérations)⁸.

Du paritarisme au partenariat

L'emploi du terme « partenaires » n'est pas neuf pour caractériser les différents protagonistes de l'action publique, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Worms (1966), dans son célèbre article sur « le Préfet et ses notables », écrivait déjà qu'élus locaux et représentants de l'Etat étaient et se considéraient comme des « partenaires ». Après-guerre, les « partenaires sociaux » apparaissent. Considérés comme des « adversaires » de la lutte des classes, ils sont érigés en responsables et en gestionnaires du projet et des régimes de Sécurité sociale. Schweyer (1996) relève que, dans le cadre du paritarisme, le partenaire « social » n'était pas désigné comme tel par les autres, mais élevé à ce rang par l'Etat, « comme affranchi du misérable intérêt particulier et reconnu capable de parler au nom de l'intérêt général ».

Corrélativement aux diverses « crises » de la Sécurité sociale, et à la montée en puissance des thèmes de l'exclusion et l'insertion, le partenariat est progressivement devenu un des mots d'ordre de la modernisation et de l'action publiques. Si la société est en mutation avec l'exclusion, les pouvoirs publics le sont également avec le partenariat qui vise, ou accompagne, de nouveaux modes d'affectation des responsabilités et de gestion des affaires collectives. Ces évolutions sont particulièrement sensibles en matière de protection sociale, le partenariat étant parfois érigé au rang de solution pour les problèmes de gouvernement de la Sécurité sociale assurancielle et de l'aide sociale assistancielle.

Dans le domaine de la protection sociale, les « partenaires » (sans qualificatif) et le partenariat prennent maintenant peu à peu le pas sur les partenaires « sociaux » et le paritarisme.

Les débats contemporains vont en tout cas bon train sur les « crises » de l'Etat et de la Sécurité sociale. Le local (ou le « territorial ») est à l'honneur, ce qui peut s'analyser comme un retour aux anciennes politiques d'assistance ou bien comme une profonde refonte de l'action publique⁹. La vocation universelle du projet de Sécurité sociale est battue en brèche par l'extension des ciblage catégoriels, s'inscrivant en fait dans un nouveau régime d'Etat providence cherchant à ajuster le droit aux situations individuelles et aux particularités territoriales. « Contrats » et « partenariats » émergent dans ce cadre, comme des mobilisations horizontales d'acteurs envisagés (à peu près) comme égaux, remplaçant un mode de gouvernement unilatéral et vertical d'essence étatique. Notons toutefois que c'est depuis un quart de siècle qu'on peut repérer le renforcement du procédé conventionnel dans le secteur social ; la convention, notamment entre Etat et associations, devenant un outil privilégié de coordination de la politique sociale¹⁰. Ce que Lascoumes et Valluy (1996) appellent « les activités publiques conventionnelles (APC) » ne circonscrivent pas véritablement de

8. La bibliographie sur ces mutations de l'action publique est monumentale. Contentons-nous de signaler ici Donzelot et Estèbe (1994), Commaille et Jobert (1998), Gaudin (1999), Duran (1999), Padioleau (1999), Balme, Faure et Mabileau (1999).

9. Sur le local, le territoire et la territorialisation des politiques, en particulier dans le domaine social, cf. Duran et Thoenig (1996), Béhar, Estèbe et Epstein (1998), Hassenteufel (1998), Palier (1998), Balme, Faure et Mabileau (1999).

10. Voir le commentaire de la loi du 30 juin 1975 par Ligneau (1985).

nouveaux « instruments de politique publique ». Mais, comme le repèrent ces deux auteurs, on y fait beaucoup plus souvent recours et on y porte une attention beaucoup plus soutenue.

La valorisation d'un vocabulaire renouvelé, dont le partenariat est emblématique, est signe des changements d'une action publique qui n'est plus l'administration sectorielle animée par l'idéologie de l'intérêt général héritée de l'épuration administrative classique élaborée à la fin du XIX^{ème} siècle. A la production et au respect de la règle s'ajoutent maintenant les pratiques du partenariat et de la contractualisation (qui peut être une base du partenariat) dont on attend qu'ils autorisent l'adaptation, la modernisation et la performance des interventions publiques (Gaudin, 1999). L'Etat se retrouve de la sorte sous contrainte d'efficacité politique et non plus seulement de régularité juridique. En matière de protection sociale, pour reprendre la distinction de Commaille (1996), on passe à la fois d'une gestion paritaire et d'une régulation administrative (moderne), à un modèle caractérisé à la fois par une gestion plus étatisée et par une régulation « postmoderne », plus souple, plus adaptée, plus ciblée, des questions sociales.

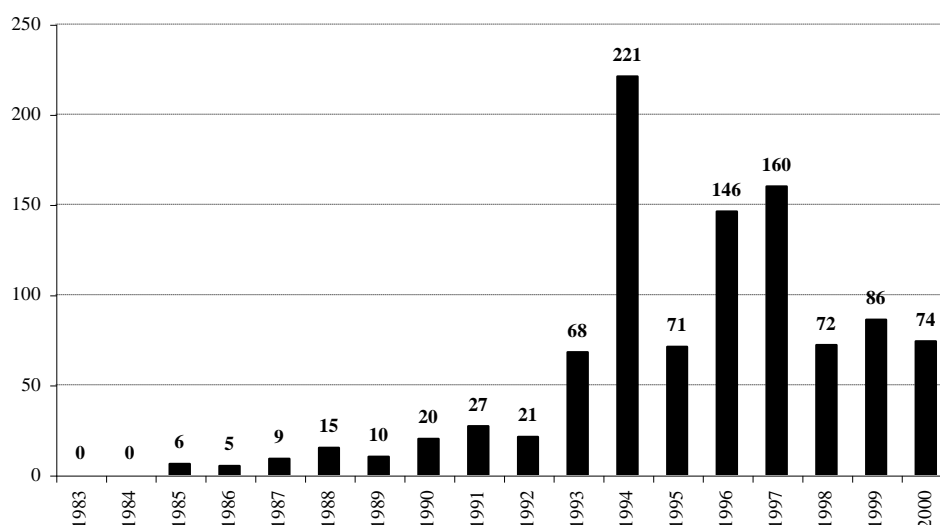
« L'Etat-providence » n'est plus celui des Trente Glorieuses et le système de protection sociale repose plus nettement sur des collectivités locales plus librement administrées. Les associations, théoriquement incarnations de la « société civile », se sont, pour leur part, progressivement insérées dans des logiques et des budgets publics. Les associations, au moins une très importante partie de celles qui interviennent dans les politiques sociales, sont souvent devenues des prestataires de services sous contrainte à la fois de régularité et d'efficacité publiques. A côté de l'Etat, et des partenaires « sociaux » représentatifs (syndicats et organisations patronales), les associations sont devenues des partenaires, obligés, dans le cadre des politiques sociales, en particulier celles menées sous la bannière de la lutte contre l'exclusion.

Symboliquement, on peut relever que de grandes associations caritatives sont, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix dans les conseils de surveillance des caisses nationales du régime général de la Sécurité Sociale, celles-ci étant administrées par les partenaires sociaux « traditionnels ». Il y a bien là reconnaissance par la collectivité de leur place et de leur importance dans l'action et la formulation de politiques sociales centrées sur les problèmes d'exclusion. Il y a aussi là un signe du glissement du paritarisme vers le partenariat comme modalité générale de régulation de la protection sociale.

Un vocabulaire récent, (encore) sans contenu juridique

« Comité de pilotage », « maîtrise d'ouvrage », « contractualisation », « territorialisation », « coproduction » tout ce vocabulaire, un rien étrange pour le profane, issu du management public et de l'industrie du cinéma ou du BTP, a envahi les politiques publiques. Le partenariat est un de ces termes envahissants. Omniprésent, le vocable « partenariat » n'en est pas moins très récent. Il date du début des années quatre-vingt. C'est ce que confirme le recensement annuel de toutes les dépêches AFP (ligne général) titrant sur le partenariat (Graphique I.).

Graphique I. Nombre de dépêches AFP titrant sur le partenariat (1983-2000).



Dans le débat social et dans la presse, son emploi s'est étendu à toute forme de relation. En reprenant les titres de quelques-unes des dépêches AFP titrant sur le partenariat au cours de la décennie quatre-vingt-dix (encadré I.), on repère la notion dans les domaines industriel, scientifique, politique, humanitaire, social, diplomatique. Les partenariats se « dessinent », se « concluent », se « renforcent ». Ils sont « intensifs », « informels », « actifs », « lâches », « étroits », « privilégiés », « renforcés », « demandés », « souhaités », « rejetés ». Ils « entrent » dans la « culture », dans les « mœurs », dans les « esprits ». En matière de politique sociale et de coopération internationale, le partenariat se substituerait à l'assistance. La gestion paritaire de la Sécurité sociale, le paritarisme, est parfois rebaptisé le « partenariat social ».

----- **Encadré I. Diversité des « partenariats » sur lesquels a titré l'AFP entre 1990 et 2000**-----

Partenariat entre l'Institut Curie et le laboratoire AstraZeneca (07/12/00), entre TF1 et Titus Interactive dans le jeu vidéo (22/11/00), dans le domaine énergétique entre la Russie et l'Union Européenne (30/10/00), dans celui de la couture entre la France et l'Italie (26/06/00), entre la SNCF et Lufthansa (19/06/00), entre la CNAF et Mme Royal (10/05/00), entre la Croix Rouge et la Halle aux Chaussures (20/12/99), entre l'ANPE et l'AFPA (12/10/99), entre la police, la justice et l'école (20/09/99), entre agriculteurs et distributeurs (09/09/99), entre la BNP, la Société Générale et Paribas (17/08/99), entre *Le Monde* et *Midi Libre* (06/07/99), entre l'Assistance Publique et l'hôpital Foch (17/05/99), entre le RPR et Démocratie Libérale (20/04/99), entre France Telecom et l'UNAPEI (02/04/99), entre les bourses de Paris, Zurich et Milan (11/03/99), entre les experts-comptables et l'APEC (22/12/98), entre la Mairie de Bordeaux et *Macadam Journal* (11/12/98), entre la CNUCED et les transporteurs routiers (12/11/98), entre le CNPF et le patronat marocain (02/10/98), entre la police et l'OPAC de Paris (17/06/98), entre ZEP et politique de la ville (04/06/98), entre l'ANPE et Usinor (06/05/98), entre l'Amérique et l'Afrique (23/03/98), entre la Bavière et la Californie (28/01/98), entre la Roumanie et la Géorgie (11/12/97), entre Saunier Duval et une société iranienne (14/11/97), entre l'OTAN et l'Azerbaïdjan (19/10/97), entre l'école et les parents (13/10/97), entre l'Académie de Versailles et Citroën (23/09/97), entre les Douanes et le Port autonome de Strasbourg (04/07/97), entre TPS et Vertigo Productions (17/06/97), entre l'Ordre des médecins et l'Etat (03/06/97), entre l'orchestre Padeloup et la Salle Favart (14/04/97), entre la région Ile-de-France et le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi (12/03/97), entre Baron Philippe de Rothschild SA et une société chilienne (29/01/97), entre la Sécurité sociale et les médecins (04/12/96), entre Schlumberger et High Co dans les cartes à puce (09/10/96), entre l'Ukraine et l'UEO (20/09/96), entre les notaires et les jeunes agriculteurs (25/07/96), entre Nanjing (Chine) et l'Alsace (18/07/96), entre l'Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure et l'Université (11/07/96), entre Tunis et Marseille dans la lutte contre le SIDA (01/07/96), entre le port de Marseille et l'Etat (13/05/96), entre EDF et les pays de l'Est à propos de la sûreté nucléaire (17/04/96), entre la Banque Mondiale et l'OCDE (21/02/96), entre les Mutuelles Mieux-Etre et les Mutualités Libres (29/01/96), entre TF1 et Disney (21/12/95), entre l'Ontario et le Québec (12/10/95), entre La Cinquième et Bayard Presse (27/07/95), entre jeunes des banlieues et entreprises (15/05/95), entre le CLF et la Fédération des maires de villes moyennes (20/04/95), entre les Quinze et la Croatie (06/03/95), entre la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et le pôle universitaire Léonard de Vinci (10/01/95), entre Eco Emballages et le Jura (23/11/94), entre la FNAC et Arte (09/11/94), entre Baxter et DNX Corp Pour le transplant d'organes (30/08/94), entre la France et l'Afrique du Sud (04/07/94), entre la Russie et l'Union Européenne (26/05/94), entre la DATAR et GDF pour le développement local (09/05/94), entre l'Education Nationale et les professionnels du fioul (02/02/94), entre la CCI du Rhône et l'URSSAF (13/12/93), entre grandes entreprises et banlieues

sensibles (12/11/93), entre le CNPF et l'Education Nationale (29/10/93), entre la CEE et l'Algérie (13/10/93), entre les organisations humanitaires et la CEE (01/07/93), entre les patrons et les ouvriers américains (25/02/93), entre l'Armée du Salut et la RATP (10/12/92), entre Evian et l'organisation écologiste World Wildlife Fund (09/10/92), entre les JO et La Poste (06/03/92), entre le CNRS et l'Université Rennes I (17/01/92), entre Havas et Euro Disney (25/11/91), entre la police et l'Education Nationale (10/09/91), entre Etat et collectivités locales, pour la politique de la ville (06/06/91), entre l'Europe du Sud et les pays du Maghreb (22/05/91), entre la France et les Etats-Unis (12/03/91), entre Coca Cola et la ville olympique de Albertville (15/11/90), entre le groupe Hersant et le quotidien polonais *Rzeczpospolita* (11/05/90), entre l'Etat et les collectivités locales (03/02/90), entre Hachette et Michel Lafon (08/01/90).

Le partenariat n'appartient pas (encore) au vocabulaire juridique. Il relève en fait plus du management public que du droit public (Brachet, 1994). Ligneau (1994), un des premiers juristes à s'être intéressé à la question, rappelle que pour le « Robert » le partenaire est celui avec qui on est allié (associé pour gagner) dans un jeu, au besoin contre d'autres joueurs. Conçu et décrit comme un état d'esprit autant que comme une formule de coopération conventionnelle, le partenariat apparaît désormais comme une modalité essentielle de l'action conjointe. Concept de jeu, il suppose : (i) des règles du jeu, (ii) un objet commun, (iii) des protagonistes de niveau à peu près égal. Or, toujours selon Ligneau, si on transpose ce cadrage dans les rapports entre collectivités, alors on observe que (i) les règles du jeu ne sont pas forcément claires, (ii) l'objet n'est pas forcément le même partout, (iii) il y a une forte inégalité entre les collectivités et l'Etat, entre les différents niveaux de puissance publique (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales, organismes délégués). Ce troisième constat est essentiel car dans tout partenariat de politiques publiques, il y a un handicap par rapport à l'Etat, les autres collectivités lui étant, à des degrés divers, subordonnées.

Justifié, d'une part, par une recherche d'efficacité, de complémentarité, et de nouvelles coopérations, entre l'Etat et les autres collectivités publiques, d'autre part, par un souci d'informations, de concertation, de consultation, le partenariat n'a, juridiquement, aucun contenu positif, même si le terme apparaît dans la doctrine. La notion, et les diverses pratiques qu'elle recouvre, accompagne le passage, depuis la décentralisation, d'une relation de subordination unilatérale à une collaboration contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales (Hémery, 1998). Au-delà de ces aspects sémantiques et juridiques, le partenariat est, plus prosaïquement, un mode d'action, auquel ont quasi-systématiquement recours les politiques sociales, notamment les « nouvelles générations » nées de l'impératif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Loncle-Moriceau, 2000).

Les différents acteurs de ces politiques, les associations, les segments de l'Etat, les services des collectivités locales, sont considérés et se considèrent comme des partenaires. Le partenariat, à travers le foisonnement des formes qu'il peut prendre, apparaît cependant plus comme un « mot d'ordre » ou une « figure imposée » de la configuration actuelle de la décentralisation¹¹, qu'un exercice totalement libre et négocié de la coopération. C'est ce que reconnaît et montre le rapport d'un groupe de travail dirigé par le président de l'Association des Maires de France (Delevoye, 1997). D'aucuns plaident alors pour l'établissement d'un « droit du partenariat » ou au moins pour une « traduction juridique »¹².

Une étoile du partenariat

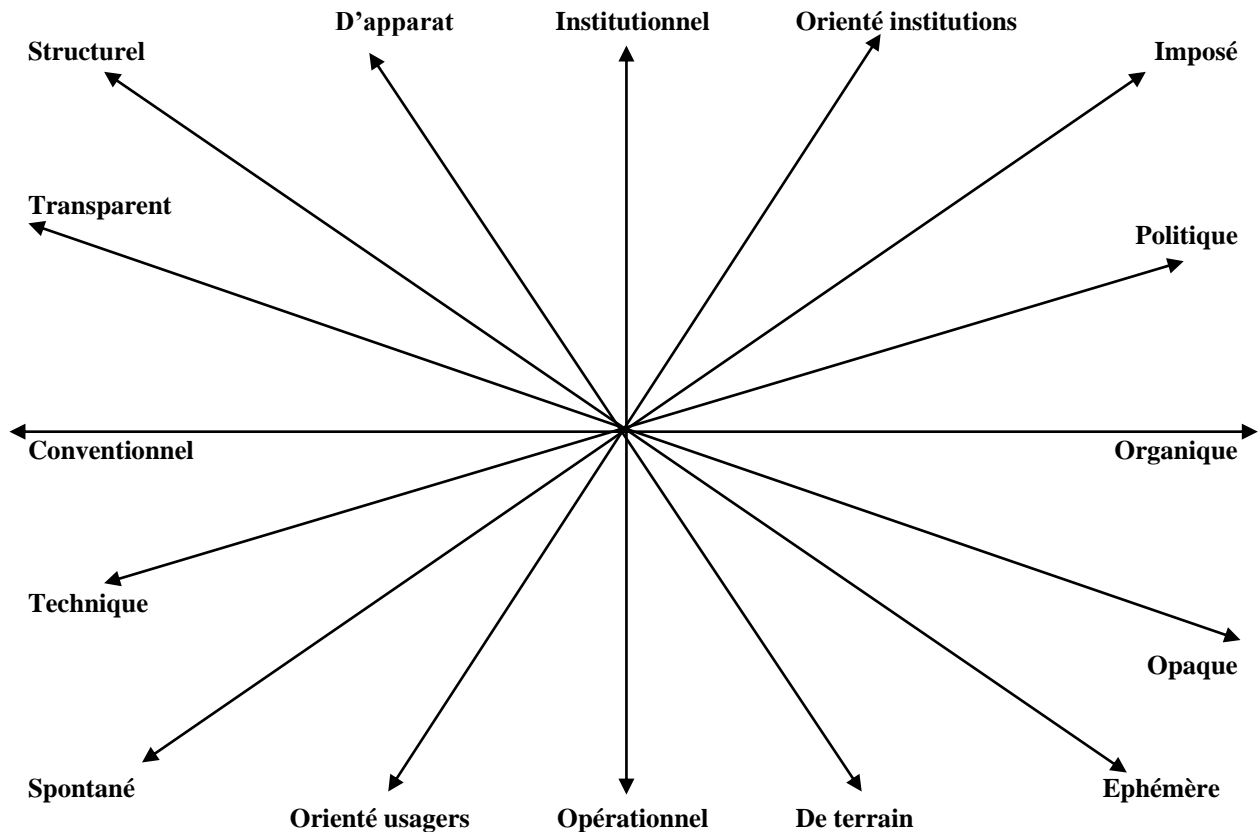
Tous les « partenaires » vous le diront : il n'y a pas un, mais des partenariats. Cette déclinaison plurielle du partenariat est même infinie. Ses formes vont de la simple information ponctuelle, à la fusion institutionnelle. De la réunion légale, à la coopération

11. Dans une comparaison des politiques européennes de lutte contre l'exclusion, Geddes (2000), voit même dans le « partenariat local » une « nouvelle orthodoxie »

12. Voir Ligneau (1994), Delevoye (1997), Hémery (1998).

spontanée, les politiques et pratiques partenariales sont diversement encadrées. Avec le partenariat, des acteurs, dotés de pouvoirs variables, interviennent ensemble, pour se consulter, pour décider, voire pour exécuter ensemble un projet. On propose dans le Graphique 2. une « étoile du partenariat » rassemblant, à travers ses différentes branches, des couples d'oppositions entre diverses formes de partenariat.

Graphique 2. L'étoile du partenariat



On peut souligner deux axes qui nous semblent principaux¹³. Le premier axe oppose, même s'ils peuvent coexister, les partenariats « conventionnels » et les partenariats « organiques ». Dans le premier cas, le partenariat fonctionne à partir de conventions (formelles ou non) entre diverses institutions, mais sans enveloppe commune claire des responsabilités, des sanctions, des financements. Dans le deuxième cas, les institutions font plus que coopérer ponctuellement. Elles créent une structure dédiée (une association, un groupement d'intérêt public), avec une organisation plus rigoureuse des droits et devoirs réciproques. Le deuxième axe distingue ce qui relève de l'« opérationnel », de ce qui relève de l'« institutionnel ». Le partenariat institutionnel ce sont les accords de hautes autorités, dont la concrétisation est parfois seulement symbolique. La conclusion de protocoles entre un Ministère et une grande fédération associative peut ne pas avoir de grandes retombées concrètes. A l'inverse de ces partenariats de salon ou d'apparat, le partenariat opérationnel rassemble plus informellement les acteurs qui, au quotidien, cherchent des solutions pour les personnes qui les sollicitent et/ou qui se trouvent dans leurs fichiers. Ce partenariat « de terrain » est, bien sûr, plus valorisé par les travailleurs sociaux, qui peuvent s'inquiéter de l'utilité de partenariats à portée symbolique dont ils ne voient pas directement de traductions concrètes (de Maillard, 2000).

13. L'idée de ces constructions axiales nous vient des travaux réalisés par le Centre de Sociologie des Organisations (CSO) sur les CAF et le partenariat, ainsi que des réflexions du Professeur Philippe Ligneau.

Les sept axes, formant les quatorze branches, de notre « étoile du partenariat » peuvent assez souvent se superposer. Ils permettent en tout cas une intégration des divers classements et typologies qui ont déjà été proposés. Lascoumes et Valluy (1996), fournissent ainsi une typologie des « Activités publiques conventionnelles (APC) », qui vont de l'arrangement officieux, à l'acte de droit public, avec sanctions à la clé. Ils classent leurs APC en fonction de leur degré de visibilité/opacité (s'ils sont ou non publiés, par exemple) et de leur caractère formel/informel. On pourrait ajouter bien des axes à notre étoile, par exemple sur le degré d'ouverture et de fermeture du partenariat. Mais ces caractérisations finiraient par être redondantes, et lassantes.

Les axes de notre étoile permettent la distribution et la comparaison des différents partenariats. Ils n'opposent pas véritablement des types « purs » de coopération. Une signature officielle d'un partenariat « institutionnel » peut avoir lieu lors d'une cérémonie, et les décisions prises alors pourront ensuite donner lieu à des opérations tangibles. Ces cérémonies, souvent placées sous le patronage d'une personnalité nationale ou locale (comme pour une inauguration), font d'ailleurs partie des rituels du partenariat et de l'action publique négociée¹⁴.

Un jeu de « co », entretenu par l'Etat

On trouve avec le partenariat, un projet de dépassement des interventions étatiques traditionnelles, mais avec une intense production normative, une machinerie compliquée de dispositifs, des échafaudages juridiques alambiqués, des coalitions nationales et locales. Avec l'hybridation de l'action publique (entre droit privé et droit public, entre local et national), tout se trouverait désormais dans le « co » : co-production, co-construction, co-animation, co-responsabilité, et, bien entendu, co-financement¹⁵. Dans ces différents « co » la dimension financière est essentielle. Le partenariat financier, comme l'a justement souligné Leroy (2000) dans un travail critique sur la notion de gouvernance, portant sur des expériences de polyvalence des services publics, reste public. Les négociations qui ont lieu s'opèrent quasiment toujours avec et autour de l'Etat. S'il n'est pas nécessairement protagoniste des jeux locaux, les règles de financement et de cofinancement des opérations sont très largement de son cru. L'Etat, car il est rédacteur et garant des procédures, est un « partenaire » primordial.

En matière de lutte contre le(s) exclusion(s), les différentes administrations devraient être « partenaires », tout comme les associations ou les villes, quand bien même ces dernières restent de farouches adversaires politiques et économiques. L'Etat, auprès des autres acteurs « co-producteurs », comme les associations et les collectivités locales, cherche à mobiliser des forces qui lui font défaut pour conduire ses politiques de lutte contre l'exclusion. Ce sont ses services déconcentrés, affaiblis depuis la décentralisation, qui tentent d'organiser les rapports entre administrations, collectivités locales, groupes de pression et acteurs privés locaux. Ce développement d'un « Etat partenaire », selon l'expression de Schweyer (1996), se déroule surtout à l'échelle locale, provoquant des tensions entre des services centraux soucieux de l'application des décisions politiques gouvernementales et des services déconcentrés préoccupés par la nécessaire adaptation de ces décisions au contexte territorial. L'Etat central

14. De Maillard (2000) insiste sur ce caractère rituel et théâtral du « mythe partenarial ».

15. Significativement, on ne parle plus beaucoup de « co-gestion »... Sur l'action publique contemporaine comme « coproduction plus ou moins clairement institutionnalisée d'acteurs publics et d'acteurs privés », cf. Duran (1999).

« arrange » les politiques avec ses « partenaires ». L'Etat déconcentré ajuste les programmes aux particularités locales¹⁶.

L'Etat conserve encore bien des prérogatives et des attributions particulières qui empêchent de le considérer comme un partenaire comme les autres. Si gouvernance et partenariat il y a, l'Etat y joue toujours un rôle singulier. Schweyer (1996) note que l'Etat peut être à la fois, paradoxalement tout de même, « partenaire sur le terrain et tuteur par les centrales ». Hémerly (1998), dans le même sens, écrit que « le préfet qui représente l'Etat partenaire ne peut oublier qu'il est aussi le dernier échelon de l'Etat arbitre souverain en cas de conflit ».

Concrètement, le partenariat, comme mode de coopération, mais aussi de consultation, est également caractérisé par ce qui a été repéré comme de la « comitologie »¹⁷ et que d'autres peuvent baptiser la « réunionnité » ou l'arbre à palabres. Il fonctionne à partir d'innombrables réunions de concertation et de coordination. Ces réunions se déroulent, souvent, à l'initiative et dans les locaux des services de l'Etat qui agencent ainsi les forums locaux du partenariat. Les acteurs, les experts, les « propriétaires » des divers problèmes sociaux s'y concertent et cherchent des accords. Communément, il s'agit de réunions relativement régulières, dans les mêmes salles, avec les mêmes acteurs qui apprennent là à se connaître, qui échangent et qui produisent, d'abord, un langage commun, puis des actions collectives.

Un problème central du partenariat est, au fond, celui de la qualification des « partenaires ». Autant les partenaires « sociaux » sont normativement reconnus et délimités, autant les « partenaires » sont divers et faiblement normés. La question du partenariat devient celle de la légitimité et de la sélection des partenaires protagonistes.

Le partenariat se compose d'ailleurs à l'échelle locale et ce en fonction de « filtrages » bien mis en évidence par Gaudin (1999). L'Etat peut notamment filtrer les acteurs qui pourront participer ou non, en invitant telle ou telle association, en omettant d'inviter les collectivités locales, etc. L'Etat anime ainsi la dynamique d'inclusion et d'exclusion des acteurs des réseaux de politique publique fonctionnant sur le registre partenarial.

Les configurations territoriales partenariales en ressortent très variées, dépendant des jeux politiques, et de l'implantation des services et équipements. Certains « partenaires » ont tout intérêt à être présents, ne serait-ce que pour se faire voir et se ménager des positions. D'autres seront signataires de chartes ou de protocoles, mais ne participeront pas à des réunions¹⁸. Certains sont légalement tenus de s'impliquer, d'autres sont seulement invités à coopérer. De nouveaux entrants qui souhaitent valoriser une idée ou bénéficier d'un crédit, peuvent déranger de « vieux routiers ». Ceux-ci ont par conséquent intérêt à être présents pour contrecarrer d'éventuels débordements des postulants et des impétrants. Un des risques, toujours soulignés, dans les préparations de dispositifs partenariaux est celui de l'instrumentalisation des uns par les autres. Les Caisses de Sécurité sociale craignent de devenir caisses enregistreuses des décisions de l'Etat, puis tiroirs caisses pour le financement de ses politiques. Les services de l'Etat craignent de devenir des services des collectivités locales. Les associations protestataires craignent une institutionnalisation ou une

16. On reprend ici une distinction chère aux analystes des politiques publiques. Voir notamment, pour une contribution dynamique, Epstein (2000).

17. Voir Leca (1994), Béhar, Estèbe et Epstein (1998).

18. Dans toute politique contractuelle, il peut y avoir des « partenaires dormants » (Gaudin, 1999).

notabilisation. La problématique (et ce n'est pas un thème neuf pour la sociologie politique...) est de savoir qui dirige, ou plus précisément, qui est responsable de la politique.

Au-delà des débats sur la permanence, voire le renforcement, de l'Etat, c'est la dimension proprement politique, et disons même démocratique, de l'action publique qui est ici en jeu. Une critique centrale vis-à-vis du partenariat et de la gouvernance est d'y observer, avec la multiplication des conventions et des contrats qui leur donnent corps, d'une part des démembrements de compétence, et d'autre part un obscurcissement des responsabilités et des décisions. Il nous semble également important de souligner que les coordinations sous forme de partenariat n'ont pas de légitimité claire. La distribution et la répartition des charges entre des collectivités de statut inégal (les services de l'Etat, les collectivités territoriales, des associations, des entreprises publiques et privées) s'expose nécessairement à des critiques quant au possible arbitraire des décisions et des affectations de ressources.

Sans précisions ni règles, la notion de partenariat peut, par ailleurs, déguiser sémantiquement des pratiques beaucoup plus ordinaires comme par exemple l'attribution de subventions¹⁹, ou comme la simple coordination des actions de l'Etat qui n'appelle pas nécessairement des discussions avec un cercle très élargi d'acteurs.

On doit bien voir que les pratiques partenariales, parfois célébrées comme des rénovations de l'action publique, ont bien, comme le signale Padioleau (1999), des dimensions « brinquebalantes et opaques ». Est-ce à dire qu'il faut les rejeter définitivement, dans leur principe et dans leurs activités concrètes ? Probablement non.

Le partenariat : forme de tâtonnement public

L'omniprésence de la thématique du partenariat est à la fois le signe des difficultés de l'action publique à affronter des problèmes compliqués, et le moyen nécessaire d'une mise en œuvre appropriée de dispositifs permettant de répondre aux demandes des « usagers », des « clients » ou des « ressortissants » des politiques sociales. Comme la « réponse » publique unilatérale est difficilement envisageable face à la complexité et à l'individualisation des questions sociales, le « bricolage » partenarial est plus adapté, au moins pour réunir les acteurs concernés dans des délibérations visant des décisions, de faible ou de moyenne portée, qui peuvent être acceptées largement.

Le terme de partenariat, né dans le monde industriel pour désigner des rapports moins fondés sur la force entre donneurs d'ordres et sous-traitants, a été transféré dans la sphère publique, par le chemin des politiques locales, pour atténuer les irréductibles tensions de l'action publique. Dans le contexte actuel, comme l'écrit à raison Hémerly (1998), la relation partenariale, avec ses flous, est maintenant « le moyen pour les collectivités publiques de continuer à avancer ensemble ». Les « partenaires », aussi divers et (il)légitimes soient-ils, créent des dispositifs, partagent des ressources et entretiennent des croyances. Bref, ils agissent, même si la configuration et la direction générales de leurs actions ne sont pas toujours très claires.

Certaines pratiques partenariales, assises sur une clarification des responsabilités, des moyens et des objectifs, permettent assurément l'invention et le suivi de programmes efficaces et innovants. Dans des configurations locales différentes, certaines relations partenariales sont d'ailleurs jugées meilleures que d'autres. Il y a de la sorte les « bons » et les « mauvais »

19. Les courriers des associations aux diverses collectivités publiques et aux entreprises, ayant pour objet une proposition ou une demande de « partenariat » sont souvent, plus prosaïquement, des sollicitations financières.

partenaires, comme il y a les « bons » et les « mauvais » partenariats, et les « bons » et « mauvais » (ou « vrais » et « faux ») pauvres...

Au final, le succès du partenariat est un signe des errements actuels d'un Etat providence qui cherche à s'adapter à de nouvelles données. Il n'est pas une « réponse » à la crise ou aux insuffisances supposées ou constatées de l'Etat-providence, mais une de leurs manifestations.

Présentant le risque de gommer artificiellement la conflictualité, le partenariat, qui suppose une communauté d'idées, et qui privilégie la collégialité plus que l'unilatéralité, est certainement un « beau » principe, comme par exemple le consensus. Reste qu'on ne doit jamais oublier ni minimiser la place absolument essentielle du politique.

Bibliographie

- BALME (Richard), FAURE (Alain), MABILEAU (Albert) (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999.
- BEHAR (Daniel), ESTEBE (Philippe), EPSTEIN (Renaud), « Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France », *Revue française des affaires sociales*, vol. 52, n° 4, 1998, pp. 81-94.
- BRACHET (Philippe), *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- CAILLOSSE (Jacques), HARDY (Jacques), *Droit et modernisation administrative*, Paris, La Documentation française, 2000.
- COMMAILLE (Jacques), *Misères de la famille. Question d'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- COMMAILLE (Jacques), JOBERT (Bruno) dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- DELEVOYE (Jean-Paul) (dir.), *Cohésion sociale et territoires*, Paris, La Documentation française, 1997.
- DONZELOT (Jacques), ESTEBE (Philippe), *L'Etat animateur*, Paris, Editions Esprit, 1994.
- DURAN (Patrice), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- DURAN (Patrice), THOENIG (Jean-Claude), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623.
- EPSTEIN (Renaud), « Le préfet-ajusteur », *Pouvoirs locaux*, n° 44, 2000, pp. 37-43.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999.
- GEDDES (Mike), « Tackling Social Exclusion in the European Union ? The Limits of the New Orthodoxy of Local Partnership », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 4, 2000, pp. 782-800.
- GEDDES (Mike), BENINGTON (John) (dir.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance ?*, Londres, Routledge, 2001.
- HASSENTEUFEL (Patrick), « Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la 'crise de l'Etat-providence' », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, 1998, pp. 1-11.
- HEMERY (Véronique), « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *Revue française de droit administratif*, vol. 14, n° 2, 1998, pp. 347-357.
- JOIN-LAMBERT (Marie-Thérèse) (dir.), *Politiques Sociales*, Paris, Dalloz-Presses de Sciences Po, 1997 (1994).
- JOUVE (Bernard), LEFEVRE (Christian), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, 1999, pp. 835-853.
- LASCOUMES (Pierre), VALLUY (Jérôme), « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de l'action publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, vol. 38, n° 4, 1996, pp. 551-573.
- LECA (Jean), « L'Etat creux », in *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'Aube/DATAR, 1994, pp. 91-103.
- LE GALES (Patrick), « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE (Jacques), JOBERT (Bruno) dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 203-204.
- LE GALES (Patrick), NEGRIER (Emmanuel) (dir.), « Partenariats contre l'exclusion », *Pôle Sud*, n° 12, 2000.

- LEROY (Marc), « Les mutations de l'action publique : les expériences de polyvalence des services publics », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 1, 2000, pp. 19-41.
- LIGNEAU (Philippe), « Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé », *AJDA, L'Actualité Juridique – Droit Administratif*, 20 janvier 1985, pp. 4-15.
- LIGNEAU (Philippe), « La coopération verticale dans le secteur sanitaire et social », *Les Cahiers du CNFPT*, n° 40, 1994, pp. 148-167.
- LONCLE-MORICEAU (Patricia), « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés », *Pôle Sud*, n° 12, 2000, pp. 63-78.
- MAILLARD (Jacques de), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, 2000, pp. 21-41.
- PADIOLEAU (Jean G.), « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 4, 1999, pp. 133-143.
- PALIER (Bruno), « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 3, 1998, pp. 13-41.
- SCHWEYER (François-Xavier) « Vers un Etat partenaire ? », in PAUGAM (Serge) (dir.), *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 487-496.
- WORMS (Jean-Pierre), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, 1966, pp. 249-275.

Julien Damon

Responsable du bureau de la recherche de la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Directeur de la rédaction de la revue *Informations sociales*. Ancien responsable de la Mission Solidarité à la Direction Générale de la SNCF. Dernière publication : **Les incivilités**, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », 2000.