

## Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle

-----  
Julien Damon

Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'aménagement et d'urbanisme)

**REFERENCE :** « Partenariat et politiques sociales », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 45, n° 1, 2009, pp. 149-162.

### L'essentiel

*Le partenariat campe en bonne place des notions en vogue pour ce qui relève de la conduite contemporaine des affaires publiques. Le terme est relativement neuf. Il a pris de l'ampleur, de l'importance et un peu de contenu depuis vingt-cinq ans. Pour autant, l'engouement qu'il a pu susciter mérite d'être relativisé. La diversité des modalités de collaboration et de coopération ainsi rassemblée ne saurait conférer une grande unité aux pratiques. Celles-ci accompagnent des mutations profondes des politiques publiques. A ce titre, on peut noter que le partenariat viendrait progressivement remplacer le paritarisme comme clé de voûte de la gestion de la protection sociale à la française.*

**Mots-clés :** Partenariat \* Paritarisme \* Science politique \* Protection sociale \* Territoires \* Politique publique

Le « partenariat » est un mot magique, un mot valise, employé à maints et à tout propos. Omniprésent, notamment dans le large domaine de la protection sociale, le terme est manié tous azimuts et dans tous les sens. Mais que désigne-t-on ainsi ? Que gagne-t-on ou que perd-t-on à utiliser une expression au flou si prononcé ?

Cette analyse, renseignée aux sources du droit et de la science politique, vise des éclaircissements et des appréciations dubitatives sur cette référence préférée et cette figure imposée de l'action publique actuelle. Le partenariat appartient à cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, « coproduction », « gouvernance », etc.) appelés aujourd'hui en renfort pour la rénovation de l'action publique<sup>1</sup>. Connoté habituellement positivement, il requiert un exercice d'évaluation critique.

Les appréciations sur le thème du partenariat (ou sur celui de la « gouvernance ») oscillent désormais entre la célébration et la condamnation<sup>2</sup>. Les expériences et les démarches

---

1. A ces sujets, et en particulier celui du « contrat », voir J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences-Po, 1999 (2<sup>ème</sup> ed. 2007) et du même auteur *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences-Po, 2002, J. Caillosse, J. Hardy, *Droit et modernisation administrative*, La Documentation française, 2000. Assez étrangement le partenariat ne figure pas parmi les entrées du dictionnaire des politiques publiques publié par les Presses de Sciences-Po. On y trouve tout de même « gouvernance », « Advocacy Coalition Framework », « Contrats ». Cf. L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, 2006. En tout état de cause, l'analyse des politiques publiques se déporte de plus en plus vers l'étude des instruments de l'action publique, dont font partie les diverses modalités et techniques de coopération qui peuvent être réunies sous le terme « partenariat ». Pour une perspective générale, cf. P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, 2005. Voir, enfin, sur un registre purement juridique, le rapport public 2008 du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, La Documentation française, 2008.

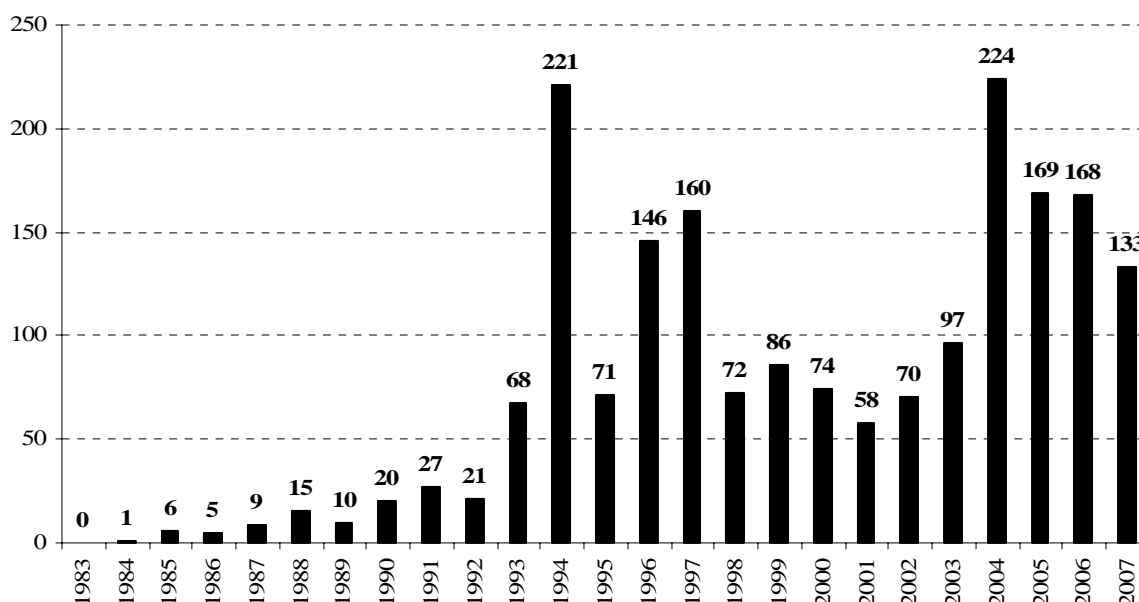
2. Pour des analyses critiques fouillées, voir J.-P. Gaudin, op. cit., J. Padioleau, *L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques, Politiques et management public*, 1999, p. 133, B. Jouve et C. Lefèvre, *De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe*, *Revue française de science politique*, 1999, p. 835, M. Leroy, *Les mutations de l'action publique : les expériences de polyvalence des services publics*, *Politiques et management public*, 2000, p. 19. Pour quelques descriptions et suggestions favorables à l'extension de la notion de partenariat, voir, pour un

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 Européenne, voire de toute la zone OCDE, pour ne pas dire le monde entier<sup>3</sup>.

### Un vocabulaire récent, (encore) sans véritable contenu juridique

« Processus », « dispositif », « 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. Le vocable n'en est pas moins très récent. La banalisation et la généralisation de son emploi datent du début des années quatre-vingts<sup>4</sup>. C'est ce que confirme le recensement annuel de toutes les dépêches AFP titrant sur le partenariat (Graphique I.). En 1984 une seule dépêche de l'agence contient l'expression dans son titre. Dix ans plus tard, ce sont 221 dépêches.

**Graphique I.** Nombre de dépêches AFP titrant sur le partenariat (1983-2007).



premier ouvrage qui commence à dater, G. Gontcharoff., Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux, L'Harmattan, 1988, et, plus récemment, A. Sedjari, Partenariat public-privé et gouvernance future, L'Harmattan, 2005.

3. Voir à ce titre les contributions rassemblées par M. Geddes et J. Benington (dir.), Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance ?, Routledge, 2001. Voir également M. Geddes, Tackling Social Exclusion in the European Union ? The Limits of the New Orthodoxy of Local Partnership, International Journal of Urban and Regional Research, 2000, p. 782. Pour un aperçu dans quelques grandes zones géographiques de ce qu'est le partenariat en matière de politiques urbaines, voir le dossier « Partenariats urbains », Revue internationale des sciences sociales, n° 172, 2002. Pour un panorama plus récent, et d'envergure géographique et thématique plus large, voir S. Trosa, Les partenariats entre autorités publiques au service du citoyen, Pouvoirs locaux, n° 74, 2007, p. 9. Pour une perspective québécoise (souvent utile quand un nouveau mot s'implante en France), G. Boutin, F. Le Cren, Le partenariat : Entre utopie et réalité, Montréal, Nouvelles, 2004. Et pour élargir à tout le Canada, voir le dossier plus ancien, « Un dossier sur le partenariat », Optimum., 1993, p. 21.

4. On ne saurait dire s'il s'agit pleinement d'un néologisme. En tout état de cause, avant 1994, l'expression était très rarement employée. Pour une première apparition, avec théorisation, on peut renvoyer à la Bibliothèque nationale ou à la bibliothèque de Sciences-Po où se trouvent un texte de Eugène Schueller, L'Économie proportionnelle : partenariat et proportionnalisme, Conférence faite devant les élèves de l'Institut de chimie appliquée à l'amphithéâtre Cauchy à la Sorbonne, le 18 février 1946.

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 », « stratégiques », « 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. Vingt-cinq ans de diversité des « partenariats » sur lesquels a titré l'AFP entre 1984 et 2007--**

Pour souligner la diversité des emplois, parfois surprenants, du terme « partenariat », on a picoré parmi les dépêches AFP qui, sur un quart de siècle, ont utilisé le mot dans leur titre. Afin d'être le moins rébarbatif possible, on les présente avec une coupure de style pour chacune des trois décennies traversées.

##### ***La décennie quatre-vingts et l'apparition du partenariat***

Les premières occurrences du « partenariat » dans le titre de dépêches relèvent pour nombre d'entre-elles de déclarations politiques. Elles seront ensuite suivies par des dépêches faisant état de rapprochements économiques entre pays et/ou entre entreprises. La première dépêche (16/11/84) titrant avec le mot partenariat est, étrangement, un « rappel à la nécessité du partenariat », par Jean Gatel, alors Secrétaire d'Etat chargé de l'économie sociale. Le Président de la CGC propose l'année suivante un « nouveau partenariat (09/12/85). François Léotard, dans le cadre de campagne législative, demande un « partenariat loyal », entre l'UDF et le RPR (10/03/86). M. Arthuis, indique, que la participation est le moyen d'un « authentique partenariat » (15/10/86). C'est le Président sénégalais Léopold Sedar Senghor qui dépend le « partenariat entre entreprises françaises et africaines » (15/05/87). Philippe Seguin, Ministre des Affaires sociales et de l'emploi, souligne le « rôle important du partenariat local » dans le développement de l'emploi (11/09/87). Le gouvernement lance, début 1988, le « partenariat éducatif » (26/01/88). A la fin de l'année, M. Curien appelle au « partenariat » entre la métropole et la Polynésie française (22/10/88). En 1989, Europcar et EuroDisney signent un « contrat de partenariat (21/06/89), tandis que M. Bush propose un « nouveau partenariat » entre les pays du continent américain (02/05/89).

##### ***La décennie quatre-vingt-dix et l'explosion du partenariat***

La décennie quatre-vingt-dix fut pleine de partenariats. On peut en lister quelques exemples, pour mieux en rappeler la diversité, dans l'ordre chronologique inverse.

Partenariat donc 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).

### ***Les débuts de la décennie deux mille et l'affirmation du partenariat***

En 2001, M. Seillière appelle à un « partenariat » entre l'Etat et le patronat (24/01/01). Ce sont le barreau de Paris et la Croix-Rouge qui reconduisent leur partenariat (08/03/01). Le partenariat entre l'Etat et la Polynésie est dit « délicat » (03/05/01). Vivendi Universal et Luc Besson s'accordent sur un partenariat (17/10/01). La défenseure des enfants demande un « vrai partenariat avec les familles » (15/11/01). Mayotte et les Etats-Unis établissent un partenariat pour protéger les lémuriens (07/12/01).

En 2002, M. Seillière dénonce « l'absence de partenariat » en France (14/01/02). La Caisse des dépôts et France Active renouvellent leur partenariat (25/01/02). L'ANPE et Auchan signent un nouveau partenariat pour l'emploi des chômeurs (01/02/02). M. Bayrou dit oui au partenariat et non à la domination de l'UDF par l'UMP (01/09/02). Le partenariat franco-malien sur le contrôle de l'immigration se développe (10/09/02). La SNCF et Dubaï annoncent la signature d'un « accord de partenariat bi-modal » (12/09/02). Paris et Tripoli souhaitent instaurer un « partenariat durable » (22/10/02) et Jacques Chirac souhaite établir un « partenariat authentique avec le Vietnam (28/10/02).

En 2003, M. Raffarin est « déterminé » à développer le partenariat économique franco-russe (30/06/03). Il est dit que le partenariat transatlantique a besoin d'une Europe forte (22/07/03). En matière de TGV, un « partenariat public-privé » serait utile (03/10/03). L'Inserm propose un « partenariat » aux associations de malades (07/10/03).

En 2004, année riche en dépêches, Jacques Chirac fait une visite éclair à Alger pour conforter un « partenariat d'exception » (15/04/04). Berlin et Varsovie scellent leur partenariat dans la nouvelle Union européenne (02/05/04). Un « partenariat majeur » est signé entre l'Egypte et Israël (14/12/04). Le même jour, le « partenariat homosexuel » est ajourné pour cause de Noël au parlement tchèque (14/12/04).

En 2005, Bush et Karzaï annoncent la signature d'un « partenariat stratégique » sur l'Afghanistan (23/05/05). Washington veut développer son « partenariat dynamique » avec l'Afrique (25/05/05). Les Suisses votent en faveur d'un partenariat homosexuel (05/06/05). Le président chinois vient à Madrid pour conclure un partenariat stratégique (14/11/05).

En 2006, le partenariat Inde/USA peut selon le Président Bush, « transformer le monde » (03/03/06). Suez se dit « ouvert à tout partenariat » dans fusion projetée avec GDF (09/03/06). En matière de défense navale, Michèle Alliot-Marie appelle à renforcer les partenariats européens (15/11/06).

En 2007, l'Ecole Polytechnique cherche un « partenariat privilégié » avec les entreprises (11/1/7). Bill Gates et Gérard Collombs signent un partenariat entre Microsoft et Lyon (01/02/07). Le Président Sarkozy prône un « partenariat » franco-africain en rupture avec le passé (26/07/07). Toyota et EDF s'accordent dans un partenariat pour tester des véhicules hybrides rechargeables (05/09/07). Le prince Philip et la reine Elizabeth II voient leur couple décrit sous le titre « 60 ans d'un 'partenariat' au service de la monarchie (17/11/07). Delanoë

entend développer le partenariat entre Paris et l'outre-mer (19/11/07). Le Qatar et France Galop établissent un partenariat hippique (13/12/07). L'INA et France Télévision renouvellent leur accord de partenariat (19/12/07).

-----

Le partenariat n'appartient pas (encore) au vocabulaire juridique. Il relève en fait plus du management public que du droit public<sup>5</sup>. Ligneau, un des premiers et des seuls 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<sup>6</sup>. 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 délégataires). 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. L'expression, nommant les relations nouées entre personnes publiques ou entre celles-ci et les entreprises privées ou publiques, est de plus en plus courante dans la doctrine, même si le juge ne l'utilise pas. La notion, et les diverses pratiques qu'elle recouvre, accompagnent le passage, depuis la décentralisation<sup>7</sup>, d'une relation de subordination unilatérale à une collaboration contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>.

Les différents acteurs de ces politiques, les associations, les services de l'Etat, les 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 décentralisation<sup>10</sup>, qu'un exercice totalement libre et négocié de la coopération. C'est ce que reconnaît et montre,

---

<sup>5</sup>. P. Brachet, *Le partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels*, l'Harmattan, 1994. Voir également, du même auteur, à partir d'études de cas, la mise en lumière du caractère possiblement conflictuel de tout partenariat, P. Brachet, *Problématique du partenariat de service public*, *Politiques et management public*, 1995, p. 87.

<sup>6</sup>. P. Ligneau, *La coopération verticale dans le secteur sanitaire et social*, *Les Cahiers du CNFPT*, n° 40, 1994, p. 148. Voir également P. Ligneau, *Existe-t-il un droit du partenariat ?*, *Informations sociales*, n° 95, 2001, p. 4.

<sup>7</sup>. O. Schrameck, *Education et décentralisation : l'équilibre fragile du partenariat*, *AJDA*, 1992, p. 85.

<sup>8</sup>. V. Hémerly, *Le partenariat, une notion juridique en formation ?*, *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 347.

<sup>9</sup>. P. Loncle-Moriceau, *Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés*, *Pôle Sud*, n° 12, 2000, p. 63.

<sup>10</sup>. Dans une comparaison des politiques européennes de lutte contre l'exclusion, M. Geddes, op. cit., voit même dans le « partenariat local » une « nouvelle orthodoxie »

au milieu des années quatre-vingt-dix, le rapport d'un groupe de travail dirigé par le président de l'Association des Maires de France<sup>11</sup>. D'aucuns plaident alors pour l'établissement d'un cadre juridique clair, d'un « droit du partenariat » ou au moins pour une traduction juridique<sup>12</sup>.

### **Les cas particulier des PPP et des partenariats civils**

Il est toutefois désormais un certain contenu et des traductions juridiques pour le partenariat, dans au moins deux domaines.

On doit d'abord repérer et singulariser le partenariat dans le secteur spécialisé des contrats publics. Alors que l'expression de partenariat public/privé désignait au cours des années quatre-vingts puis quatre-vingt-dix le partenariat en général entre le secteur public et le secteur privé, le partenariat public/privé désigne maintenant les contrats de partenariat. Ces derniers sont une catégorie nouvelle de contrats publics<sup>13</sup>. Ils sont définis comme des « contrats administratifs par lesquels l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée »<sup>14</sup>.

Le partenariat public privé avait été préalablement défini, à l'échelle européenne, par *le Livre vert sur les partenariats public privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions* adopté par la Commission européenne en avril 2004<sup>15</sup>. Il recouvre les « formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises, qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service ». La publication de ce *Livre vert* de la Commission a lancé un important débat sur la pratique des partenariats public/privé, qu'il s'agisse de la passation de marchés publics ou de la conclusion de contrats entre personnes publiques et personnes privées. Si le développement de cette pratique est très généralement considéré comme nécessaire, l'idée ressort également que la réglementation communautaire dans ce domaine devrait garantir à la fois la souplesse et l'adaptabilité du procédé, et la sécurité juridique des opérateurs<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup>. J.-P. Delevoye (dir.), *Cohésion sociale et territoires*, La Documentation française, 1997

<sup>12</sup>. Voir O. Rousset, *Collectivités locales, associations : un partenariat à créer*, Petites affiches, n° 10, 1998, p.5, P. Ligneau, op. cit., J.-P. Delevoye, op. cit., V. Hémerly, op. cit..

<sup>13</sup>. Ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (JORF, 19 juin 2004). D. Linotte, *Un cadre juridique désormais sécurisé pour les contrats de partenariat*, AJDA, 2005, p. 16. Plus globalement, sur les « PPP », voir le « Repères » de F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, 2006. Sur le passé des modalités partenariales de financement des grandes opérations publiques, voir *Les modalités du partenariat public-privé*, Revue d'économie financière, Hors-Série, 1995, p. 113

<sup>14</sup>. Art. 1414-1 CGCT.

<sup>15</sup>. A. Langlais, *L'influence du droit communautaire sur la liberté contractuelle du décideur public dans le cadre du contrat de partenariat*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2006, p. 1601.

<sup>16</sup>. R. Passerieux, Regis, J.-M. Thouvenin, *Le partenariat public/privé à la croisée des chemins. Entre marché et concession : synthèse du débat engagé par le Livre vert sur les partenariats public/privé*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2005, p. 232

Le partenariat public/privé, connu sous son sigle PPP est un nouveau montage contractuel avec lequel les organismes publics cherchent à faire financer par un opérateur privé les infrastructures nécessaires à la réalisation du service public<sup>17</sup>. L'outil est, du reste, assez complexe. Relevant de la délégation de service public et de toute la législation, sophistiquée, sur les marchés publics, il est encore peu usité. Il est d'ailleurs, dans un pays à tradition jacobine très stato-centrée, observé avec une certaine circonspection<sup>18</sup>.

Dans un tout autre domaine, celui des unions civiles, des systèmes dits parfois de « partenariat légal » ont été institués. Le partenariat, lorsqu'il est enregistré devant une autorité publique, est alors un mode d'organisation de la vie en couple avec reconnaissance juridique d'une relation affective dont la plupart des effets sont prédéfinis par la loi. Depuis que le Danemark a ouvert la voie en 1989, l'Europe compte une douzaine d'États qui légalisent des unions par une procédure distincte du mariage<sup>19</sup>. Dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède), ainsi qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, la procédure est réservée aux unions homosexuelles. La France et le Luxembourg, de leur côté, ont créé un partenariat accessible à tous les couples non mariés, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe. PACS en France, mariage aux Pays-Bas, « cohabitation légale » en Belgique, « civil union » au Vermont (Etats-Unis), « domestic partnership » en Nouvelle-Ecosse (Canada), ces solutions d'union civile emportent des droits et devoirs pour les partenaires<sup>20</sup>.

PPP et PASC sont, incontestablement, des partenariats, avec une grande consistance juridique. Ils ne sont cependant qu'une forme parmi d'autres de ce qu'il est possible de rassembler, certes à partir de dispositions plus faiblement normatives, voire seulement symboliques, sous le vocable « partenariat ».

### **La diversité partenariale, prisme des évolutions de l'action publique**

Le partenariat appartient au vocabulaire des politiques publiques. 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<sup>21</sup>, 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.

---

17. Pour une présentation claire du contrat de partenariat et des enjeux du PPP, voir le dossier « Ni 'privatisation' ni panacée. Du bon usage du partenariat public-privé », Pouvoirs locaux, n° 74, 2007, p. 45.

18. Avant l'outil contrat de partenariat lui-même, voir pour tout ce qui est partenariat public privé, P. Sadran, Le partenariat public-privé en France, catégorie polymorphe et inavouée de l'action publique, Revue internationale des sciences administratives, 2004, p. 253.

19. P. Festy, Légaliser les unions homosexuelles en Europe. Innovations et paradoxes, Population & Sociétés, n° 424, 2006.

20. A. Roy, Le partenariat civil, d'un continent à l'autre, Revue internationale de droit comparé, 2002, p. 759. Pour l'appréciation de ces types de partenariat en droit international, et les risques grandissants de contentieux international, voir G. Kessler, Les partenariats enregistrés en droit international privé, LGDJ, 2005. L'auteur, avec la doctrine, distingue les partenariats institutions et les partenariats contrats.

21. De fait l'intervention communautaire, en particulier la politique des fonds structurels, s'appuie pour beaucoup sur le principe général du partenariat. Voir O. Nay, Négocier le partenariat : jeux et conflits dans la mise en oeuvre de la politique communautaire européenne, Revue française de science politique, 2001, p. 459.

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 publique<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>. 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)<sup>24</sup>.

Certains, se gaussant d'une certaine emphase rhétorique autour de ce terme qui devient parfois « interpartenariat », « multipartenariat » ou encore « partenariat interinstitutionnel », critiquent la magie du verbe et son peu de substance. D'autres célèbrent les pratiques partenariales qui jalonnaient 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<sup>25</sup>, 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.

Au-delà des débats de fond, 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 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, sur une échelle qui va l'arrangement officieux, à l'acte de droit public, avec sanctions à la clé.

Des partenariats conventionnels peuvent coexister avec des 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.

---

22. Sur ces transformations des politiques liées à la montée en puissance de la problématique de l'exclusion, voir R. Lafore, *Penser l'exclusion. Le point aveugle de la protection sociale*, Informations sociales, n° 142, 2007, p. 26. L'émergence du partenariat comme alternative aux modes traditionnels de coopération, 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, P. Le Galès et E. Négrier (dir.), *Partenariats contre l'exclusion*, Pôle Sud, n° 12, 2000. Pour de premières analyses, voir J. Damon, *La dictature du partenariat*, Futuribles, n° 273, 2002, p. 27.

23. J. de Maillard, *Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées*, Politiques et management public, 2000, p. 21.

24. La bibliographie sur ces mutations de l'action publique est monumentale. Contentons-nous de signaler J. Donzelot, P. Estèbe, *L'Etat animateur*, Editions Esprit, 1994, P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999, R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (dir), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences-Po, 1999, J.-P. Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences-Po/Daloz, 2004. Sur les métamorphoses, à incidences réciproques, de la question sociale et des politiques publiques, il faut lire, de concert, le classique de R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995 et J. Commaille, B. Jobert (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998

25. La CGC, par exemple, a vu dans le partenariat une voie de transformation profonde de la société, en proposant l'inclusion dans ses statuts de la notion, par opposition à la lutte des classes (voir les textes accompagnant le Congrès du syndicat en juin 1987).



Elles créent une structure dédiée (une association, un groupement d'intérêt public), avec une organisation plus rigoureuse des droits et devoirs réciproques. Les PPP relèvent pleinement de cette deuxième logique.

On peut également valablement distinguer des partenariats opérationnels, et des partenariats institutionnels. Le partenariat institutionnel ce sont les accords politiques de haut niveau, 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.

Ces catégorisations rapides 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 négociée<sup>26</sup>.

Globalement, le recours au vocabulaire et aux pratiques du partenariat signe les changements d'une action publique qui n'est plus l'administration sectorielle animée par l'idéologie de l'intérêt général héritée de l'épure administrative classique élaborée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. A la production et au respect de la règle s'ajoutent maintenant les modalités 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<sup>27</sup>. L'Etat se retrouve de la sorte sous contrainte d'efficacité politique et non plus seulement de régularité juridique. En matière de protection sociale, 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 question sociales<sup>28</sup>.

### **Du paritarisme au partenariat**

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 publique<sup>29</sup>. 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

---

26. de Maillard, op. cit., insiste sur ce caractère rituel et théâtral du « mythe partenarial ».

27. J.-P. Gaudin, op. cit.

28. J. Commaille, *Misères de la famille. Question d'Etat*, Presses de Sciences Po, 1996.

29. Sur le local, le territoire et la territorialisation des politiques, en particulier dans le domaine social, cf. P. Duran et J.-C. Thoenig, *L'Etat et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 1996, p. 580, D. Béhar, P. Estèbe, R. Epstein, op. cit., P. Hassenteufel, *Think social, act local*. La territorialisation comme réponse à la « crise de l'Etat-providence », *Politiques et management public*, 1998, p. 1, B. Palier, *La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales*, *Politiques et Management Public*, 1998, p. 13, R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, op. cit.

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 le milieu des années soixante-dix que l'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 sociale<sup>30</sup>.

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.

« 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.

Au sujet de la protection sociale, on peut observer le passage graduel d'une distribution des missions, des responsabilités et des financements indexée sur le paritarisme<sup>31</sup>, 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 ».

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. Dans un célèbre article séminal de la fin des années soixante sur « le Préfet et ses notables », l'auteur écrivait déjà qu'élus locaux et représentants de l'Etat étaient et se considéraient comme des « partenaires »<sup>32</sup>. C'est après-guerre que les « partenaires sociaux » sont apparus. 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. Dans le cadre du paritarisme, le

---

30. Voir le commentaire de la loi du 30 juin 1975 par P. Ligneau, Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé, *AJDA*, 1985, p. 4.

31. 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.

32. J.-P. Worms, *Le préfet et ses notables*, Sociologie du travail, 1966, p. 249

partenaire « social » n'était pas désigné comme tel par les autres, mais élevé à ce rang par l'Etat, comme affranchi de ses petits intérêts particuliers et reconnu apte à parler et discuter au nom de l'intérêt général<sup>33</sup>.

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 nationale 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 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-financement<sup>34</sup>.

Le grand mythe du partenariat – et, partant, sa grande force - est de laisser croire que tout le monde serait ou pourrait être partenaire : le locataire et le propriétaire, les prestataires, les allocataires et les bénéficiaires, ou bien encore les gestionnaires et les décisionnaires. Or, bien entendu, il n'en est rien. Il y a toujours des différences, de la hiérarchie et de la conflictualité qui nécessitent des tiers pour les gérer.

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 », 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 « arrange » les politiques avec ses « partenaires ». L'Etat déconcentré ajuste les programmes aux particularités locales<sup>35</sup>.

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 note ainsi que l'Etat peut être à la fois,

---

33. F.-X. Schweyer, « Vers un Etat partenaire ? », in S. Paugam (dir.), *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 487.

34. 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. P. Duran, *op. cit.*

35. On reprend ici une distinction chère aux analystes des politiques publiques. Voir notamment, pour une contribution dynamique, R. Epstein, *Le préfet-ajusteur*, *Pouvoirs locaux*, n° 44, 2000, p. 37.

paradoxalement tout de même, « partenaire sur le terrain et tuteur par les centrales »<sup>36</sup>. Hémerly, 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 »<sup>37</sup>. Rappelant la suprématie de la loi, sur tout contrat et sur tout partenariat, le Vice-président du Conseil d'Etat écrivait en 2003 « On ne peut pas gouverner par contrat. Il y a et il doit toujours y avoir une part de commandement qui s'exprime par l'ordre de la loi ou du règlement, le cas échéant, sous la menace de peines applicables en cas de manquement »<sup>38</sup>.

Au sujet des finances – nerf de la guerre, même dans le social – 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.

Au final, 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.

Concrètement, le partenariat, comme mode de coopération, mais aussi de consultation, est également caractérisé par ce qui a été repéré comme de la « comitologie »<sup>39</sup> 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<sup>40</sup>. 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

---

<sup>36</sup>. F.-X. Schweyer, op. cit.

<sup>37</sup>. V. Hémerly, op. cit.

<sup>38</sup>. R. Denoix de Saint Marc, L'administration contractuelle, AJDA, 2003, p. 971.

<sup>39</sup>. Voir, pour de premières références, J. Leca, « L'Etat creux », in La France au-delà du siècle, Les éditions de l'Aube/DATAR, 1994, pp. 91 ; D. Béhar, P. Estèbe, R. Epstein, Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France, RFAS, 1998, p. 81.

<sup>40</sup>. J.-P. Gaudin, op. cit.

seront signataires de chartes ou de protocoles, mais ne participeront pas à des réunions<sup>41</sup>. 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 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 subventions<sup>42</sup>, 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, des dimensions « brinquebalantes et opaques »<sup>43</sup>. 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,

---

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

42. 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.

43. J. Padioleau, op. cit.

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, la relation partenariale, avec ses flous, est maintenant « le moyen pour les collectivités publiques de continuer à avancer ensemble »<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>. Le partenariat – vocable à géométrie foncièrement variable – peut apparaître, en pratique, comme une notion fonctionnelle qui permet de systématiser différentes formes de coopérations<sup>46</sup>.

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 » 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. A une époque où loi et droit sont de plus en plus bavards<sup>47</sup>, il n'est pas incompréhensible que l'action publique, sous sa modalité partenariale, le soit également.

Il va sans dire que revenir sur ces tendances et dynamiques ne saurait se faire par des réformes paramétriques, mais par des refondations et des réorientations, passant probablement par d'amples simplifications.

---

44. V. Hémerly, op. cit.

45. Voir les transformations concrètes des métiers impliqués par la multiplication des dispositifs et des partenariats, G. Jeannot, Les métiers flous. Travail et action publique, Octarès, 2005. Cette complexité au quotidien, amenée par la logique partenariale, est un défi considérable. Voir, pour une présentation d'expérience d'un travailleur social, E. Vidalenc, Le défi du partenariat dans le travail social, l'Harmattan, 2003.

46. Dans un autre domaine que celui de la protection sociale, le partenariat est également critiqué comme une notion à « géométrie variable ». Utilisée fréquemment – voir notre liste de dépêches AFP – dans le langage diplomatique, l'expression « partenariat stratégique » traduit une nouvelle tendance aux mini-alliances ou liens bilatéraux sans contraintes. Le terme se révélerait même fortement marqué par une dérive « communication » du langage diplomatique. H. Hyman, La notion de partenariat stratégique : idée de relations publiques, ou réel statut, Défense nationale, n° 12, 2005, p.73

47. Le thème de la loi bavarde, était on le sait, au centre du discours de vœux du 3 janvier 2005 du Président du Conseil Constitutionnel, ce qui avait déjà été signalé par le Conseil d'Etat dans son rapport d'activité pour 1991 : « Lorsque la loi bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ».