

Julien Damon¹

La dictature du partenariat

Vers de nouveaux modes de management public² ?

Le concept de partenariat, comme celui de gouvernance, est à la mode. Il répond sans doute au besoin d'un profond renouvellement des méthodes (institutions et procédures) de management public, résultant lui-même de ce que d'aucuns désignent par le terme de « crise de l'État ».

Notamment dans le domaine de la protection sociale, hier dominé par le paritarisme - terre de prédilection des partenaires sociaux -, se développent de plus en plus des partenariats entre des instances publiques à différents niveaux (fruits, pour une part, du double processus de décentralisation et de déconcentration) et des institutions plus ou moins représentatives de la société civile : des syndicats, bien sûr, mais aussi toute une série de nouveaux acteurs, notamment les associations, dont le caractère représentatif demeure sujet à caution.

Julien Damon décrit ce processus manifeste en France, s'interroge sur ses raisons d'être, ses vertus et ses dangers, y compris celui d'un démantèlement progressif des responsabilités incombant à l'Etat, d'une captation et d'une dissolution du concept de bien public, voire d'agencements institutionnels dont la légitimité demeure incertaine. Ce faisant, il pose, à demi-mot, le problème d'un mode de gouvernance qui, au prétexte d'une plus grande proximité, pourrait aboutir à un imbroglio institutionnel qui ne serait pas sans dangers, ni pour la démocratie ni pour l'efficacité des politiques dont l'État reste, à ses yeux, l'acteur principal.

H.J.

« Excuse-moi, partenaire de venir à toi
C'est avec ma fille que tu dances 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. »³

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 publique⁴. Connoté généralement positivement, le partenariat requiert un

¹ Responsable du bureau de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), directeur de la rédaction de la revue Informations sociales, auteur notamment de : « Les incivilités ». Problèmes politiques et sociaux, n° 836, 2000, Paris (La documentation Française), 88 p.

² Cet article est le résultat de travaux menés à la CNAF, déjà publiés sous ce titre, sous une forme plus resserrée, dans Informations sociales, n° 95, 2001.

³ Johnny Hallyday (solo, 1964) ; Johnny Hallyday et Eddy Mitchell (duo au Parc des Princes, 1993).

⁴ . À ces sujets et, en particulier, celui du contrat, voir GAUDIN Jean-Pierre. Gouverner par contrat. L'action publique en question. Paris : Presses de Sciences Po, 1999 ; CAILLOSSE Jacques, HARDY Jacques. Droit et modernisation administrative. Paris : La documentation Française, 2000.

exercice d'évaluation critique. Les expériences et les démarches partenariales, avec leurs ambiguïtés et leurs performances concrètes, se situent probablement au coeur de l'évolution des régimes de protection sociale, et ce à l'échelle de l'Union européenne⁵.

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 développent.⁶

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'État. La dictature du prolétariat ambitionnait de revenir sur la monopolisation du pouvoir par quelques-uns et de transformer radicalement la machine de l'État. 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 conformer à des règles et des rites qui relèvent encore profondément de la logique étatique⁷.

Car, dans le jeu du partenariat, l'État est un partenaire particulier, qui impose, finance, arbitre et contrôle. Il dessine des orientations et peut laisser aux autres protagonistes (partenaires plus ou légitimes, plus ou moins représentatifs de l'action publique la responsabilité de les mettre en oeuvre et d'en assumer les conséquences. Sur le volet de la protection sociale, on assiste au passage graduel d'une distribution des missions, des responsabilités et des financements indexée sur le paritarisme⁸ 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 oeuvre 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

⁵ Voir à ce titre les contributions récemment rassemblées par GEDDES Mike, BENINGTON John (sous la dir. de). *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance*. Londres : Routledge, 2001 [dans cet ouvrage collectif, le cas français est présenté par Patrick Le Galès et Patricia Loncle-Moriceau].

⁶ Pour une critique vive, et remarquée, de la gouvernance, voir PADIOLEAU Jean-Gustave. « Les gogos de la gouvernance ». *Libération*, 1er juin 2000. Pour des analyses critiques et fouillées, voir GAUDIN Jean-Pierre. *Op. cit.* ; PADIOLEAU Jean-Gustave. « L'action publique postmoderne : le gouvernement politique des risques ». *Politiques et management public*, vol. 17, n° 4, 1999, pp. 133-143 ; JOUVE Bernard, LEFÈVRE 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 ; et 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.

⁷ Dans le concert du partenariat, c'est d'abord l'État 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'État.

⁸ 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'État. Voir JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse (sous la dir. de). *Politiques sociales*. Paris: Dalloz/Presses de Sciences PO, 1997 1^e édition : 1994).

compétences vers des instances supranationales et vers les collectivités locales, l'État 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 R. Balme, A. Faure et A. Mabileau⁹, 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 publique¹⁰. 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 publiques¹¹. 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'État, 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.

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'État et du droit public), vers une action publique partenariale et négociée (ajustée aux territoires et aux différents acteurs des opérations)¹²

Du paritarisme au partenariat

L'emploi du terme « partenaires » n'est pas nouveau pour caractériser les différents protagonistes de l'action publique, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Jean-Pierre Worms, dans son célèbre article sur « Le préfet et ses notables », écrivait déjà (en 1966) qu'élus locaux et représentants de l'État étaient et se considéraient comme des partenaires¹³. Après-guerre, les

⁹ BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (sous la dir. de). Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique. Paris -. Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁰ 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 Patrick, NÉGRIER Emmanuel (sous la dir. de). « Partenariats contre l'exclusion ». Pôle Sud, n° 12, 2000.

¹¹ 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.

¹² La bibliographie sur ces mutations de l'action publique est monumentale. Contentons-nous de signaler ici DONZELOT Jacques, ESTÈBE Philippe. L'État animateur. Paris: éd. Esprit, 1994; COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (sous la dir. de). Les Métamorphoses de la régulation politique. Paris : LGDJ [Librairie générale de droit et de jurisprudence], 1998 ; GAUDIN Jean-Pierre. Op. cit.; DURAN Patrice. Penser l'action publique. Paris : LGDJ, 1999 ; PADIOLEAU Jean-Gustave. Op. cit. ; BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (sous la dir. de). Op. cit.

¹³ WORMS Jean-Pierre. « Le préfet et ses notables ». Sociologie du travail, vol. 8, n° 3, 1966, pp. 249-275.

« 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. François-Xavier Schweyer 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'État, « comme affranchi du misérable intérêt particulier et reconnu capable de parler au nom de l'intérêt général »¹⁴.

Corrélativement aux diverses crises de la Sécurité sociale et à la montée en puissance des thèmes de l'exclusion et de 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'État 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 publique¹⁵. 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'État 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 comme (à peu près) égaux, remplaçant un mode de gouvernement unilatéral et vertical d'essence étatique. Notons toutefois que c'est depuis un quart de siècle que l'on peut repérer le renforcement du procédé conventionnel dans le secteur social ; la convention, notamment entre État et associations, devenant un outil privilégié de coordination de la politique sociale¹⁶. Ce que Pierre Lascoumes et Jérôme Valluy appellent « les activités publiques conventionnelles (APC) » ne circonscrit pas véritablement de nouveaux « instruments de politique publique ». Mais, comme le repèrent ces deux auteurs, on y a beaucoup plus souvent recours et on y porte une attention beaucoup plus soutenue¹⁷.

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'épure administrative classique élaborée à la fin du XIXe siècle. À 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'elles autorisent l'adaptation, la modernisation et la performance des interventions publiques¹⁸.

¹⁴ SCHWEYER François-Xavier. « Vers un État partenaire ? » In PAUGAM Serge (sous la dir. de). *L'Exclusion. L'État des savoirs*. Paris : La Découverte, 1996, pp. 487-496.

¹⁵ Sur le local, le territoire et la territorialisation des politiques, en particulier dans le domaine social, voir DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623 ; BÉHAR Daniel, ESTÈBE 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 ; HASSENTEUFEL Patrick. « Think Social, Act Local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'État providence ». *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, 1998, pp. 1-11 ; PALIER Bruno. « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales ». *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, 1998, pp. 13-41 et BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (sous la dir. de). *Op. cit*

¹⁶ Voir le commentaire de la loi du 30 juin 1975 par LIGNEAU Philippe. « Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé ». *AJDA [Actualité juridique - Droit administratif]*, 20 janvier 1985, pp. 4-15.

¹⁷ 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.

¹⁸ GAUDIN Jean-Pierre. *Op. cit*.

L'État 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 Jacques Commaille¹⁹, on passe à la fois d'une gestion paritaire et d'une régulation administrative (moderne), à un modèle caractérisé par une gestion plus étatisée mais aussi par une régulation postmoderne, plus souple, plus adaptée, plus ciblée, des questions sociales.

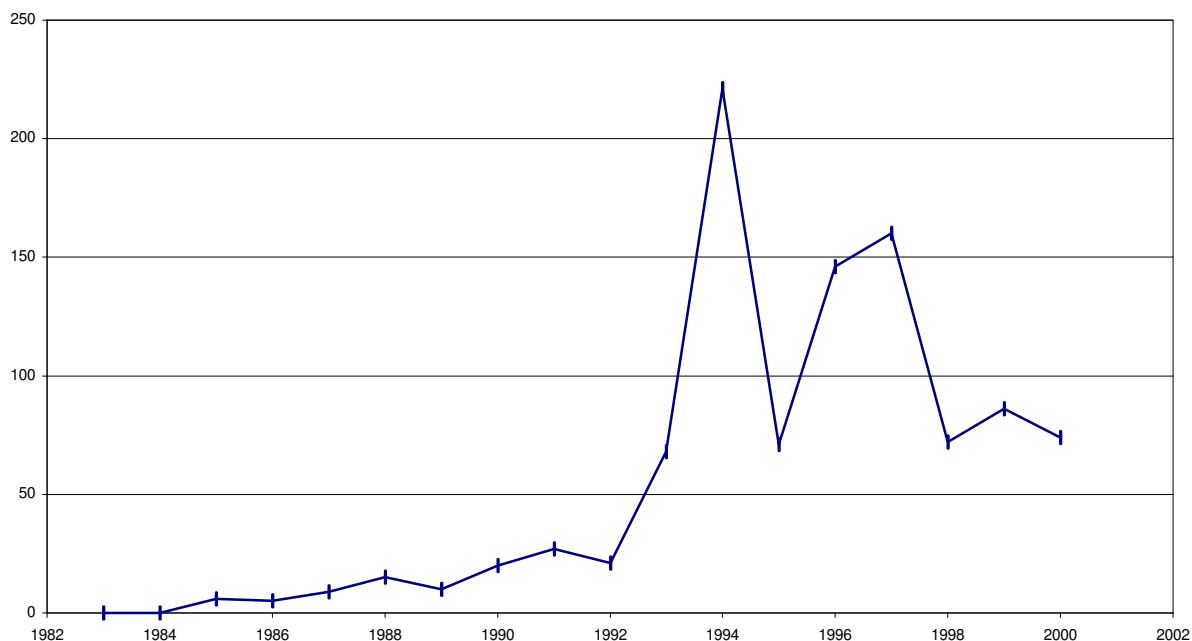
L'État providence n'est plus celui des Trente Glorieuses et le système de protection sociale repose plus nettement sur des collectivités locales plus librement administrées. Les associations, théoriquement incarnations de la société civile, se sont, pour leur part, progressivement insérées dans des logiques 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. À côté de l'État et des partenaires sociaux représentatifs (syndicats et organisations patronales), les associations sont donc 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 1990, 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 (bâtiment-travaux publics), 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 1980. C'est ce que confirme le recensement annuel de toutes les dépêches de l'AFP (Agence France-Presse) dites du « fil général » (c'est-à-dire l'ensemble des dépêches fournies aux abonnés de l'agence) titrant sur le partenariat (graphique 1).

¹⁹ . COMMAILLE Jacques. Misères de la famille. Question d'État. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.



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 1990 (voir encadré, page suivante), on s'aperçoit de l'utilisation de 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 rebaptisée le « partenariat social ».

Le partenariat n'appartient pas (encore) au vocabulaire juridique. Il relève en fait plus du management public que du droit public²⁰. Philippe Ligneau, un des premiers juristes à s'être intéressés 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 joueurs²¹. 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 : (1) des règles du jeu, (2) un objet commun, (3) des protagonistes de niveau à peu près égal. Or, toujours selon P. Ligneau, si on transpose ce cadrage dans les rapports entre collectivités, on observe que (1) les règles du jeu ne sont pas forcément claires, (2) l'objet n'est pas forcément le même partout, (3) il y a une forte inégalité entre les collectivités et l'État, entre les différents niveaux de puissance publique (État, 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'État, 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'État et les autres collectivités publiques, d'autre part, par un souci d'information, de concertation, de consultation, le partenariat n'a, juridiquement, aucun contenu positif, même si le terme apparaît dans la doctrine. La notion, ainsi que les diverses pratiques

²⁰ BRACHET Philippe. Le Partenariat de service public. Avec usagers, élus, professionnels. Paris : L'Harmattan, 1994.

²¹ LIGNEAU Philippe. « La coopération verticale dans le secteur sanitaire et social ». Les Cahiers du CNFPT [Centre national de la fonction publique territoriale], n° 40, 1994, pp 148-167.

qu'elle recouvre, accompagne le passage, depuis la décentralisation, d'une relation de subordination unilatérale à une collaboration contractuelle entre l'État et les collectivités locales²². 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'exclusion²³.

Les différents acteurs de ces politiques, les associations, les segments de l'État, 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 décentralisation²⁴, que comme 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 France²⁵. D'aucuns plaident alors pour l'établissement d'un « droit du partenariat » ou au moins pour une « traduction juridique »²⁶.

Une étoile du partenariat

Tous les « partenaires » le disent : 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. 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.

²² HÉMERY Véronique. « Le partenariat, une notion juridique en formation ? » Revue française de droit administratif, vol. 14, n° 2, 1998, pp. 347-357.

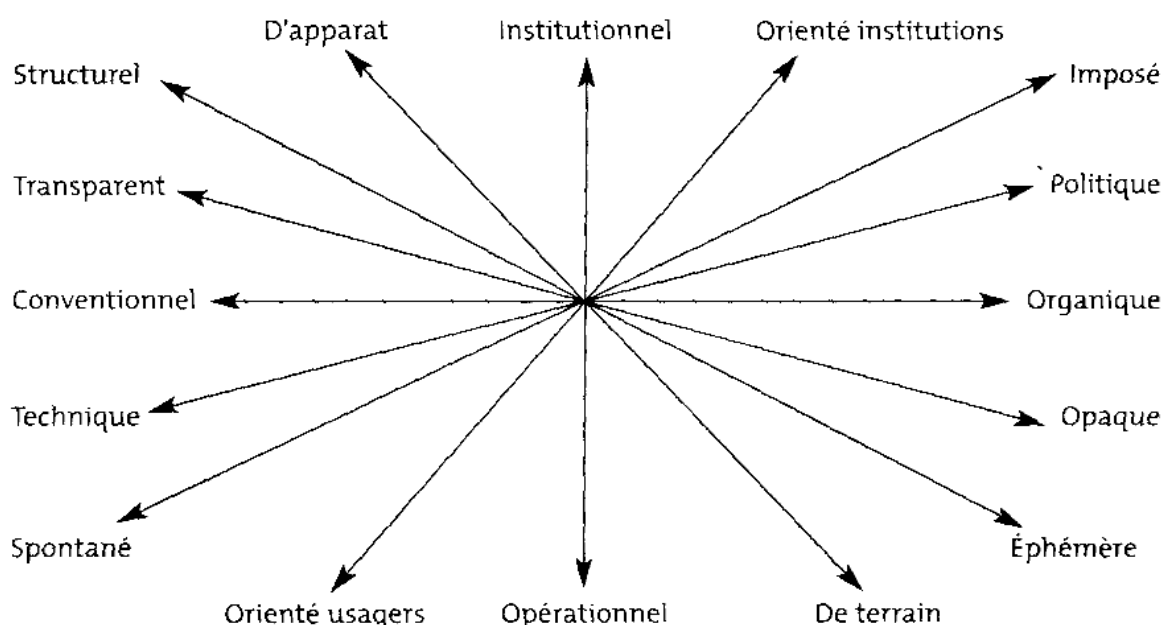
²³ LONCLE-MORICEAU Patricia. « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés ». Pôle Sud, n° 12, 2000, pp. 63-78.

²⁴ Dans une comparaison des politiques européennes de lutte contre l'exclusion (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), Mike Geddes voit même dans le partenariat local une « nouvelle orthodoxie ».

²⁵ DELEVOYE Jean-Paul (sous la dir. de). Cohésion sociale et territoires. Paris : La documentation Française, 1997.

²⁶ Voir LIGNEAU Philippe, Op. cit.; DELEVOYE Jean-Paul. Op. cit.; et HÉMERY Véronique. Op. cit.

Graphique 2 — L'étoile du partenariat



On peut souligner deux axes qui nous semblent principaux²⁷ :

- 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 grands protocoles entre un ministère et une grande fédération associative peut ne pas avoir de grandes retombées concrètes. À l'inverse de ces partenariats de salon ou d'apparat, le partenariat opérationnel rassemble, de manière plus informelle, 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, davantage 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 concrètes²⁸.

Les huit axes, formant les 16 branches, de l'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. Pierre Lascoumes et Jérôme Valluy (op. cit.), 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 l'étoile, par exemple sur le degré d'ouverture et de fermeture du

²⁷ L'idée de ces constructions axiales nous vient des travaux réalisés par le Centre de sociologie des organisations sur les caisses d'allocations familiales et le partenariat, ainsi que des réflexions de Philippe Ligneau.

²⁸ . MAILLARD Jacques (de). Op. cit.

partenariat. Mais ces caractérisations finiraient par être redondantes et lassantes.

Les axes de l'étoile permettent la distribution et la comparaison des différents partenariats. Ils n'opposent pas véritablement des types « purs » de coopération. La 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.²⁹

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 » : coproduction, coconstruction, co-animation, coresponsabilité et, bien entendu, cofinancement³⁰. Dans ces différents « co », la dimension financière est essentielle. Le partenariat financier, comme l'a justement souligné Marc Leroy (op. cit.) 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'État. Si celui-ci n'est pas nécessairement protagoniste des jeux locaux, les règles de financement et de cofinancement des opérations sont très largement de son cru. L'État, car il est rédacteur et garant des procédures, est un partenaire primordial.

En matière de lutte contre l'exclusion, 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'État, auprès des autres acteurs coproducteurs 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 « État partenaire », selon l'expression de F.-X. Schweyer (op. cit.), 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'État central arrange les politiques avec ses partenaires ; l'État déconcentré ajuste les programmes aux particularités locales³¹.

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'État y joue toujours un rôle singulier. François-Xavier Schweyer (op. cit.) note que l'État peut être à la fois, paradoxalement tout de même, « partenaire sur le terrain et tuteur par les centrales ». Véronique Hémerly, dans le même sens, écrit que « le préfet qui représente l'État partenaire ne peut oublier qu'il est aussi le dernier échelon de l'État arbitre souverain en cas de conflit » (op. cit.).

Concrètement, le partenariat, comme mode de coopération mais aussi de consultation, est

²⁹ . Jacques de Maillard (ibidem) insiste sur ce caractère rituel et théâtral du « mythe partenarial ».

³⁰ Significativement, on ne parle plus beaucoup de cogestion... Sur l'action publique contemporaine comme « coproduction plus ou moins clairement institutionnalisée d'acteurs publics et d'acteurs privés », voir DURAN Patrice. Op. cit.

³¹ On reprend ici une distinction chère aux analystes des politiques publiques. Voir notamment, pour une contribution dynamique, EPSTEIN Renaud. « Le préfet-ajusteur », Pouvoirs locaux, n° 44, 2000, pp- 37-43.

également caractérisé par ce qui a été repéré comme de la « comitologie »³² et que d'autres peuvent baptiser la « réunionnite » 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'État, 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 J.-P. Gaudin (op. cit.). L'État peut notamment filtrer les acteurs qui pourront participer ou non, en invitant telle ou telle association, en omettant de convier les collectivités locales, etc. L'État 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 réunions³³. 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'État, puis tiroirs-caisses pour le financement de ses politiques. Les services de l'État 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 nouveau 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'État, 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'État, les collectivités territoriales, des associations, des entreprises publiques et privées) s'exposent 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 subventions³⁴ ou comme la simple coordination des actions de l'État, qui n'appelle pas nécessairement des discussions

³² Voir LECA Jean, « L'État creux », in *La France au-delà du siècle*. La Tour d'Aigues : Les éditions de l'Aube, 1994, pp. 91-103 ; et BÉHAR Daniel, ESTÈBE Philippe, EPSTEIN Renaud. Op. cit.

³³ Dans toute politique contractuelle, il peut y avoir des « partenaires dormants », (GAUDIN Jean-Pierre. Op. cit.).

³⁴ 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.

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 J.-G. Padioleau (op. cit.), 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 oeuvre 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 amenuiser les irréductibles tensions de l'action publique. Dans le contexte actuel, comme l'écrit à raison V. Hémerly (op. cit.), la relation partenariale, avec ses flous, est maintenant « le moyen pour les collectivités publiques de continuer à avancer ensemble ». Les partenaires, aussi divers et illégitimes 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 » 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 État 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'État providence, mais une de leurs manifestations.

Présentant les risques d'« euphémiser » l'adversité, de gommer 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.

Annexe :

DIVERSITÉ DES PARTENARIATS SUR LESQUELS A TITRE L'AGENCE FRANCE-PRESSE ENTRE 1990 ET 2000

Partenariats :

- 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 le domaine de la couture entre la France et l'Italie	26/06/00
- Entre la Société nationale des chemins de fer français et Lufthansa	19/06/00

- Entre la Caisse nationale d'allocations familiales et Mme Royal	10/05/00
- Entre la Croix-Rouge et la Halle aux chaussures	20/12/99
- Entre l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et l'Agence pour la formation professionnelle des adultes	12/10/99
- Entre la police, la justice et l'école	20/09/99
- Entre agriculteurs et distributeurs	09/09/99
- Entre la Banque nationale de Paris, la Société Générale et Paribas	17/08/99
- Entre Le Monde et Le Midi libre	06/07/99
- Entre l'Assistance publique et l'hôpital Foch	17/05/99
- Entre le Rassemblement pour la République et Démocratie libérale	20/04/99
- Entre France Telecom et l'Union nationale des parents et amis de personnes handicapées mentales	02/04/99
- Entre les Bourses de Paris, Zurich et Milan	11/03/99
- Entre les experts-comptables et l'agence pour l'emploi des cadres	22/12/98
- Entre la mairie de Bordeaux et Macadam Journal	11/12/98
- Entre la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement et les transporteurs routiers	12/11/98
- Entre le CNPF(Conseil national du patronat français) et le patronat marocain	02/10/98
- Entre la police et l'Office public d'aménagement et de construction de Paris	17/06/98
- Entre zones d'éducation prioritaire 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'Organisation du traité de l'Atlantique Nord 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 (Télévision par satellite) et Vertigo Productions	17/06/97
- Entre l'ordre des médecins et l'État	03/06/97
- Entre l'orchestre Pasedeloup 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'Union de l'Europe occidentale	20/10/96
- Entre les notaires et les jeunes agriculteurs	25/07/96
- Entre Nanjing (Chine) et l'Alsace	18/07/96
- Entre l'institut des hautes études 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'État	13/05/96
- Entre Électricité de France et les pays de l'Est à propos de la sûreté nucléaire	17/04/96
- Entre la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques	21/02/96
- Entre les mutuelles Mieux-Être 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 Crédit local de France 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 (CCIP) et le pôle universitaire Léonard de Vinci	10/01/95
- Entre Éco-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 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et Gaz de France pour le développement local	09/05/94
- Entre l'Éducation nationale et les professionnels du fioul	02/04/94
- Entre la Chambre de commerce et d'industrie du Rhône et l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales	13/12/93
- Entre grandes entreprises et banlieues sensibles	12/11/93
- Entre le CNPF et l'Éducation nationale	29/10/93
- Entre la Communauté économique européenne (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 Régie autonome des transports parisiens	10/12/92
- Entre Évian et l'organisation écologiste World Wildlife Fund	09/10/92
- Entre les Jeux Olympiques et La Poste	06/03/92
- Entre le Centre national de la recherche scientifique et l'université Rennes 1	17/01/92
- Entre Havas et Eurodisney	25/11/91
- Entre la police et l'Éducation nationale	10/09/91
- Entre État 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 États-Unis	12/03/91
- Entre Coca-Cola et la ville olympique d'Albertville	15/11/90
- Entre le groupe Hersant et le quotidien polonais Rzeczpospolita	11/05/90
- Entre l'État et les collectivités locales	03/02/90
- Entre Hachette et Michel Lafon	08/01/90