

DU TRAVAIL SOCIAL AU TRAVAIL ENSEMBLE

*Le partenariat dans le champ
des politiques sociales*

Fabrice DHUME

DU TRAVAIL SOCIAL AU TRAVAIL ENSEMBLE

*Le partenariat dans le champ
des politiques sociales*

éditions **ASH**

Une marque WOLTERS KLUWER FRANCE

1, rue Eugène-et-Armand-Peugeot - 92856 RUEIL-MALMAISON Cedex

Vous intéresse-t-il d'être tenu au courant des livres publiés par l'éditeur de cet ouvrage ?

Envoyez simplement votre carte de visite à :

Éditions ASH

CP 701

1 rue Eugène et Armand Peugeot – 92856 Rueil-Malmaison Cedex

ou connectez-vous à :

www.librairie-social-rh.fr

Éditions ASH

© Wolters Kluwer France, 2010

ISBN 978-2-7573-0437-2



Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans l'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du copyright (20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DÉJÀ PARUS DANS LA MÊME COLLECTION

Accompagner sans s'épuiser

Michèle Arcand et Lorraine Brissette, 1998

Le travail avec les usagers de drogue

Pascal Courty, 2001

L'errance active

François Chobeaux, 2001

Du travail social au travail ensemble

Fabrice Dhume, 2001

L'inconscient : un fait social

Marc Zerbib, 2002

De l'alcoolisme à l'abstinence

Emmanuel Jovelin et Annabelle Oreskovic, 2002

Face à l'enfermement : accompagner, former, transmettre

Sous la direction de Thierry Goguel d'Allondans, 2003

Le guide des CHRS

Dominique Lallemand et Syrine Catahier, 3^e édition, 2004

Histoire des métiers du social

Emmanuel Jovelin et Brigitte Bouquet, 2004

La fonction de cadre d'équipes sociales

Jean-Pierre Feutry et Dominique Dépinoy-Brunel, 2004

La marchandisation des actions sociales et médico-sociales

Joël Defontaine

La pratique du travail social avec des groupes

Hélène Massa, 2006

Maîtriser les écrits du social

Nathalie Mathieu, 2006

Devenir formateur, une affaire de carrière

Lionel Bach, 2006

Adolescents et conduites à risque

Patrick Dessez et Hélène de la Vaissière, 2007

Le droit des seniors de A à Z

Sous la direction de Catherine Philippe, 2007

Parents et professionnels dans les structures d'accueil de jeunes enfants

Marie-Claude Blanc et Marie-Laure Bonnabesse, 2008

Guide (très) pratique de l'aide sociale à l'enfance

Patrick Refalo, 2008

Rédiger un rapport d'agrément

Nathalie Mathieu, 2009

La mort du père dans le travail social

Marc Zerbib, 2009

Remerciements

Merci tous ceux et celles que j'ai croisé depuis quelques quinze ans que ces recherches ont commencé, et qui les ont alimenté de leurs analyses, de leurs lectures, de leurs critiques, de leurs anecdotes, de leurs pratiques.

Merci à Valérie N'Haux et Blandine Chamouveau pour leurs remarques sur la première version de cet ouvrage.

Merci aux collègues de l'ISCRA, pour cet espace de discussion et de cofabrication qu'est l'institut social et coopératif de recherche appliquée.

Merci à Myriam, pour sa patience et son soutien, encore et toujours.

À nos enfants aimés, Tillian, Maroussia et Nine.

sommaire

Sommaire	9
avant-propos	11
introduction	15
CHAPITRE 1 L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence	27
I. Les évolutions sociales et sociétales : de nouvelles questions pour le social.....	29
• 1 – La massification de la précarisation.....	29
• 2 – De nouveaux publics pour l'action sociale.....	31
• 3 – Face à « l'exclusion » : des questions nouvellement complexes.....	32
II. Les évolutions cognitives : l'action et le social repensés	35
• 1 – De la réponse aux besoins à la promotion des droits ?	35
• 2 – Participation : une nouvelle voie (de garage) ?.....	38
• 3 – Une nouvelle grille de lecture : complexité et fragilité.	40
• 4 – L'émergence de « notions-passerelles ».....	43
• 5 – Libéralisation et néolibéralisation du social.....	45
III. Les évolutions organisationnelles : le social à l'épreuve de « nouvelles » politiques.....	48
• 1 – Décentralisation, territorialisation et démultiplication des acteurs.....	48
• 2 – Jeux et enjeux de pouvoir.....	50
• 3 – Du sectoriel à la sectorisation : entre institution et territoire.....	52
• 4 – Le dispositif comme réorganisation de l'intervention...	55
• 5 – Coordinations et programmations locales : de « nouvelles » régulations.....	56
• 6 – Cofinancement, mutualisation : le « partenariat » forcé	58

Sommaire

IV. Les évolutions professionnelles : métiers et pratiques du travail social.....	60
• 1 – Du travail social à l'intervention sociale.....	61
• 2 – Une généralisation du social.....	63
• 3 – Crise du travail social et remise en cause de l'assistance	65
• 4 – Une évolution déguisée des pratiques ?.....	68
V. Le «partenariat» : symptôme, produit et outil d'une recherche de sens.....	70
• 1 – Le statut du « partenariat » dans les politiques sociales	71
• 2 – Un outil de sauvegarde politico-institutionnelle ?.....	74
• 3 – Un outil de gestion de la complexité ?.....	76
• 4 – Un outil de remise en cause du travail social ?.....	77
• 5 – Un nouvel outil de gestion des risques ?.....	79
• 6 – Un outil idéologique ?.....	80
CHAPITRE 2 Du terme galvaudé au concept à construire.....	85
I. Regard sur l'histoire du terme.....	85
• 1 – Un éclairage par l'étymologie.....	86
• 2 – Permanence et évolution du sens du « partenariat »...	87
• 3 – Un terme récemment et volontairement développé....	88
II. De l'usage intempestif à l'usage polysémique.....	89
• 1 – Du discours de bonne intention à la gargarisation.....	90
• 2 – De la promotion de l'idée pour sa valeur de changement.....	92
• 3 – Du sens commun au jeu d'image.....	94
• 4 – Le développement du terme dans le champ juridique..	95
• 5 – Une absence de sens chez les pouvoirs publics ?.....	97
• 6 – La part de l'effet de mode, ou comment euphémiser la responsabilité.....	98
• 7 – Du sens et du pouvoir des mots.....	100
III. Vers une définition synthétique du partenariat.....	101
• 1 – Dans le domaine des théories économiques.....	102
• 2 – Dans le champ des sciences sociales.....	103
• 3 – Dans le champ juridique.....	105
• 4 – Vers une définition synthétique.....	107
• 5 – Une démarche fondée sur plusieurs principes structurants.....	109

IV. L'esprit et la structure du partenariat : éléments de réflexion sur le travail collectif.....	113
• 1 – Du « faire faire » à l'« agir ensemble » : l'implication dans le collectif.....	115
• 2 – « Faire avec » ou « agir ensemble » : le choix du collectif	117
• 3 – Pour caractériser les structures d'action pluri-institutionnelles.....	118
• 4 – Le travail interinstitutionnel.....	118
• 5 – Le travail transinstitutionnel.....	122
• 6 – Vers le partenariat : élaboration graduelle ou structuration spécifique ?.....	123
V. Quelques questions qui se posent sur l'interprétation du modèle.....	126
• 1 – Existe-t-il plusieurs formes de partenariat ?.....	127
• 2 – Un partenariat peut-il être pérenne ?.....	128
• 3 – Le partenariat engage-t-il des personnes ou des institutions ?.....	130
• 4 – Deux services d'une même institution peuvent-ils travailler en partenariat ?.....	132
• 5 – Peut-on faire du partenariat avec ses financeurs ?.....	133
• 6 – L'action associant les usagers peut-elle être un partenariat ?.....	135
• 7 – Pourquoi est-ce plus difficile de travailler avec certains services qu'avec d'autres ?.....	136
 CHAPITRE 3 Vers l'élaboration d'une méthodologie.....	141
I. Quelques problèmes du partenariat.....	142
• 1 – Pressions et freins autour du travail coopératif.....	142
• 2 – L'effet négatif du temps contraint.....	144
• 3 – L'image du partenariat : de l'idéal relationnel à la peur d'être affecté.....	146
• 4 – Le partenariat face à la fragilisation des institutions....	148
• 5 – La place des acteurs : d'un impossible équilibre à une professionnalité.....	150
• 6 – Les difficultés humaines de l'expérience du partenariat	157
• 7 – Changements internes et stratégies pour le partenariat	158
• 8 – Le partenariat : révélateur et catalyseur des problèmes	161
II. Points de repère pour la construction d'un partenariat	162
• 1 – La logique générale du partenariat.....	164
• 2 – Intérêts et intéressements pour un possible partenariat	165
• 3 – Les conditions d'engagement dans un partenariat.....	169

Sommaire

- 4 – La construction d'un cadre collectif..... 175
- 5 – L'élaboration et la réalisation du projet..... 185
- 6 – La fin du projet ou la mort d'un partenariat..... 198

conclusion..... 199

bibliographie..... 203

avant- propos

Voilà aujourd'hui quinze ans que j'ai entamé formellement cette réflexion sur le partenariat dans l'action publique. Mon travail s'est déplacé, et les politiques publiques ont sensiblement changé durant ce temps. Aujourd'hui, je n'accorde plus l'importance que j'ai mis jadis à attaquer ou au contraire défendre le terme de *partenariat* lui-même. Sans doute étais-je moi-même pris dans ce fétiche, saisi dans le rapport de pouvoir qu'il recèle, m'y débattant.

Ne nous trompons pas d'objet : ce travail avec le *mot* me semble rétrospectivement tout à fait nécessaire, bien que le terme en lui-même importe tout compte fait assez peu. L'importance des logiques consensualistes qui manipulent ce mot ne mérite pas que l'on s'y épuise ; mais cela ne veut pas dire qu'il faille laisser faire. Un éclat de rire, comme le préconisait Gilles Deleuze, est parfois bien plus juste. Avec toute la charge de notre désir de bien faire, justement, il y a lieu de rire, face à ce partenariat qui prétend gouverner le monde !

L'enjeu de la lutte ne me semble pas être *dans le terme lui-même* ; car c'est dans chaque mot que cela se joue, celui-là comme tout autre. C'est dans nos pratiques, dans notre langage, dans notre façon de l'habiter et d'y investir espace et relief (de l'incertitude, du vide, des liens, du silence, des ruptures, des distorsions, de la polyphonie...). La lutte contre l'oppression – si l'on veut la nommer ainsi, car au fond c'est de cela qu'il s'agit – prend place et sens partout, à partir de chaque objet que l'on investit, voire que l'on désinvestit. Il n'y a pas de lieu ni primordial ni final. Il y a par contre *lieu de...* Lieu de résister, de ne pas tenir les injonctions pour valables *en soi*. Il nous faut résister à notre propre tentation de « délocaliser »⁽¹⁾, de « déréaliser » (et pourtant la tentation est grande, face à la violence réelle dans le travail).

Mais il n'empêche : par les usages institutionnels qu'ils servent, certains mots sont des carrefours plus intenses, des points plus chauds d'investissement de l'idéologie gestion-

1) F. Dhume, J. Girardat, « Contre la discrimination : résister à la "délocalisation". Quelques réflexions tirées de l'expérience d'alda », in *Écarts d'identité*, n° 112, 2008.

avant-propos

naire et néolibérale. Et « partenariat », à n'en pas douter, demeure un point très singulier sur ce plan. C'est du moins comme cela que j'interprète la demande continue qui s'adresse à ce livre : le mot demeure important, mais d'une importance qui le dépasse.

S'il est important, ce n'est pas pour une quelconque essence, même si ce terme nous renvoie étymologiquement à une question qui traverse et constitue la politique du plus lointain des âges où elle se donne à entendre : la question de *l'égalité des parts*⁽¹⁾. Si ce mot est important, c'est d'abord parce qu'il est investi de *désirs*, et précisément d'un désir d'égalité ; et seulement secondement parce qu'il est investi par le pouvoir.

Je sais que l'on peut avoir l'impression au sein des politiques publiques que le souhait de « faire du partenariat » découle de l'injonction à en faire. Je sais bien que l'on enseigne désormais le partenariat dans les écoles de travailleurs sociaux depuis les réformes des diplômes et que cela peut générer une demande de discours sur ce thème. Mais là n'est pas le moteur du désir ; ce n'en est qu'est qu'un pauvre reflet. Si le terme de partenariat a autant de prises pour le pouvoir, c'est bien parce que nous y croyons. C'est parce qu'on y investit des valeurs, des affects, des attentes, parce qu'on l'humanise en somme, que ce terme prend une telle épaisseur, et partant devient un enjeu conséquent des rapports politiques. Et, symétriquement, c'est parce qu'on y croit autant que les relations et l'ordre du pouvoir peuvent à ce point se saisir de nos désirs et de nos valeurs⁽²⁾, nous assujettir, par l'intermédiaire entre autres de ce mot, colonisant l'objet à la mesure de notre investissement.

Une réédition est un exercice délicat, car il s'agit d'une répétition particulière : non pas de ces petites répétitions rapprochées qui introduisent des discontinuités et tissent les différences ; mais un bégaiement subi autant qu'accepté. Se remettre dans les mots et les traces d'une autre époque n'est pas un exercice aisé. Après bien d'autres écrivains, ma question a été de savoir s'il fallait retoucher au texte lui-même ou se contenter de le remettre en perspective. Jusqu'où, en effet, faut-il accepter ou refuser que les mots d'une époque poursuivent leur chemin autonome ?

Qu'on le veuille ou non, il faut accepter de lâcher prise sur le destin des mots : on ne sait pas ce qu'ils deviendront, ce que d'autres en feront, comment ils se feront ou non messagers d'une intention.

Une simple préface aurait évité d'avoir à faire ce travail et de s'attaquer à cette difficile question mettant en jeu le processus lui-même d'écriture. Par refus de cette facilité autant que par choix tactique, j'ai opté pour la première solution : celle de réécrire certaines dimensions, de façon partielle et très partielle. Mon choix a été de ne pas rehausser l'ensemble du texte à partir de la littérature actuelle (ce n'est pas un manuel), mais de préciser quelques formulations qui sont arrivées ultérieurement dans mon cheminement – et certaines ont été entre temps publiées ailleurs⁽³⁾. J'ai d'abord pensé limiter la reprise à ce que je tenais pour faisant partie d'une « époque » de mon

1) J. Rancière, *La méésentente. Philosophie et politique*, Galilée, 1995.

2) S. Zizek, « Plaidoyer en faveur de l'intolérance », *Climats*, 2007.

3) Je renvoie le lecteur à la « Docuthèque » de l'ISCRA, bibliothèque en ligne des travaux de l'institut, librement et gratuitement accessible : www.iscra.org/page_244.php

travail. Mais je me suis laissé prendre au jeu ; si le travail sur la notion spécifique de partenariat est datée dans mon parcours, les questions que cela soulève ne cessent de continuer à me hanter, et j'ai donc investi dans cette nouvelle édition certaines formulations des plus actuelles dans ma réflexion.

Pour ce qui concerne la première partie, contextuelle, la mise à jour aurait été un travail immense, car, autant mes propres formulations ont été hésitantes, autant la production a été conséquente en dix ans de lecture des mutations des politiques publiques. Par contre, pour ce qui concerne les deux parties suivantes, un constat s'impose : la littérature n'a pas sensiblement évolué. J'ai le sentiment que c'est surtout mon approche des problèmes qui a évolué, au point souvent de renverser littéralement l'approche : là où je préconisais la précision, le flou m'apparaît des plus féconds ; là où je croyais relativement dans la succession d'étapes, avec des préalables méthodologiques, j'ai compris que la réalité de la coopération n'a rien à voir avec un plan cohérent. C'est donc logiquement la troisième partie que j'ai le plus remodelée, dans le fond, en y investissant quelques considérations tirées de mes recherches ultérieures.

Cette question du partenariat dans l'action publique demeure, pour une large part, en friche, même si plusieurs ouvrages sont parus sur ce thème ces dernières années. Si elle fait l'objet d'une attention pratique, à travers des mémoires universitaires ou de travail social de plus en plus nombreux – un travail de recension et d'analyse étant à faire –, cela reste plutôt un terrain de désintérêt sociologique⁽¹⁾.

Ceci, pour trois raisons majeures, à mon sens : d'une part, il n'y a quasiment aucune commande publique (ni privée) de recherche sur cette question, qui demeure un non-objet ; d'autre part, la question est généralement tenue pour instrumentale, la plupart des chercheurs reprenant l'idée consensuelle de partenariat, tout au plus assortie de quelques critiques de principe ; enfin, et en conséquence, je pense que l'on minore l'enjeu d'une telle question, en sous-estimant à la fois combien elle traverse et interroge aujourd'hui le travail (et le *travailler*⁽²⁾), et combien elle est susceptible de bouleverser les cadres d'analyse de la production des politiques publiques.

Objet sociologique mineur, donc, le partenariat est à la fois surinvesti par les pouvoirs publics comme objet rhétorique, et sous-investi par les chercheurs comme objet de connaissance. Bien malheureusement, ces deux dimensions travaillent de pair : le maintien sous cloche d'un travail de questionnement et de problématisation évite d'ouvrir la boîte des discours du pouvoir sur les pratiques. Et comme la sociologie des politiques publiques s'intéresse encore aujourd'hui (malgré le déplacement vers les questions d'action publique) plus spontanément à la représentation supérieure du pouvoir qu'au micro-pouvoir de l'action⁽³⁾, elle prolonge les usages instrumentaux du terme (en traitant du « partenariat euro-méditerranéen » ou de la « gouvernance partenariale ») et délaisse comme question négligeable ce qui taraude pourtant une multitude « d'acteurs » des

1) Sauf à Québec, et dans quelques secteurs spécifiques (ou le terme a un sens variable). On trouvera en fin d'ouvrage une bibliographie sélective.

2) C. Dejours, *L'évaluation à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, INRA éditions, 2003.

3) O. Noël, *Jeunesses en voie de désaffiliation. Une sociologie politique de/dans l'action publique*, L'Harmattan, 2004.

avant-propos

politiques publiques tous champs confondus. Que fait-on en pratique dans le nom de partenariat, et au nom de celui-ci ? Et que peut-on bien faire de ce mot, figure d'un problème sous les allures d'un consensus ?

Ma proposition est de joyeusement le subvertir, de l'habiter d'une façon qui réticule et fissure la tristesse de l'époque.

J'ai conservé l'articulation de ce texte en trois parties, que l'on pourrait requalifier : contexte, concept, méthode. Sur ce troisième point, cependant, je suis en complet désaccord, non pas avec ce que j'ai écrit, mais avec *ce que j'ai fait* dans cette écriture. C'est la partie que j'ai donc finalement le plus retouché. Rétrospectivement, c'est sur cette partie méthodologique que ma critique est la plus intense car, à défaut d'explorer les pistes soulevées par le travail conceptuel, elle est restée cantonnée à une approche techniciste que je tiens à la fois pour vaine et pour néfaste.

La modélisation du projet, en particulier, que j'avais jusque-là reprise et acceptée par facilité, me semble seulement préoccupée de rationalisation du travail, ce qui est aux antipodes de la compréhension que j'ai aujourd'hui des processus de coopération⁽¹⁾. Toute une abondante littérature, issue de la consultance et de la gestion, notamment, sur la « méthode du projet », est surtout organisée par une visée normalisatrice. Mais a-t-on transformé l'ordre des pratiques à partir des questions que celles-ci soulèvent dans le concret de l'action ? Je ne le crois pas. C'est pourtant aux conditions de cette transformation qu'il me paraît le plus urgent et le plus important de s'attacher.

*Fabrice Dhume
Neuville, le 7 juillet 2010*

1) F. Dhume, *La coopération dans l'action publique. De l'injonction de faire ensemble à l'exigence de commun*, L'Harmattan, 2006.

introduction

«Aucune chose n'est,
où manque le mot.»

Martin Heidegger

«Il n'est de fertile que la grande collaboration
de l'un à travers l'autre.

Et le geste manqué sert le geste réussi.»

Antoine de Saint-Exupéry

LE PARTENARIAT : OBJET DE QUESTIONS, SUJET À DÉBAT

Le partenariat est une drôle de chose. Comme avec beaucoup de termes qui semblent répondre à une mode intellectuelle, la quantité de discours sur lui semble inversement proportionnelle à la réalisation de celui-ci. Aujourd'hui, à écouter ces discours (publicitaires, politiques, économiques et parfois même scientifiques), tout serait partenariat. Le rêve ! ?

1 – Le nouveau monde de Candy

En effet, je peux devenir par l'entremise d'une célèbre boisson à bulles « partenaire » des jeux Olympiques, et grâce à ma banque « partenaire » de la Coupe du Monde ou de n'importe quelle autre initiative. Je peux rouler dans ma voiture *Partner*, choisir selon la ville où je réside mon auto-école et mon agence immobilière « partenaire ». Je surfe sur Internet où, « partenaire particulier » je cherche mes « partenaires particuliers/ères » (« sexy » ou « pour la vie », c'est selon). Et si cela finit mal, je peux recourir aux services de « *partnering* » des juristes, qui proposent sous ce nom des médiations pré-judiciaires. Sur Internet, tous mes sites favoris affichent la liste de leurs « partenaires », le tout étant orchestré par des sociétés de service elles-mêmes nommées Partenaire.com ou Partenarial.fr. Je veux de la logistique, du conseil, du marketing, de l'argent, faire du business ? Pas de problème, mon « partner » est là, quelque part à n'attendre que moi ! Je trouverai en quelques clics les « partenaires de mes envies », « de mes talents », « de mes choix ». Adeptes de la *partner-attitude*, j'ai opté pour une eau minérale qui est aujourd'hui mon « partenaire minceur ». Et, comme je rêvais d'être « partenaire de l'été » (oui, de l'été !), c'est aujourd'hui possible grâce aux magasins de bricolage. Il ne me reste plus qu'à sortir mon porte-monnaie.

N'est-ce là que le domaine du privé et de la consommation ? Que non. Les services publics parlent, eux, de « partenariat avec les usagers », tout comme entre institutions.

introduction

On fait du partenariat stratégique, financier, technique ou encore opérationnel... On signe des « chartes de partenariat », on édicte des « règles de partenariat » et des « *Codes de bonne conduite pour les partenariats en milieu scolaire* »⁽¹⁾ – évoquant en fait les « *grands principes de service public* » à faire respecter face aux pressions commerciales des entreprises. Avec le partenariat, les frontières du public et du privé sont effectivement de longue date devenues obsolètes : on réalise depuis 2004 des « contrats de partenariat », autrement appelés PPP (« partenariats publics-privés »), encouragés et soutenus par le ministère de l'Économie et des Finances⁽²⁾. Bref, ce terme semble devenu un maître mot des institutions et des acteurs des politiques publiques.

Alors, si tout le monde fait du partenariat, pourquoi en parler ? Y-a-t-il vraiment besoin d'écrire sur le sujet, puisque tout le monde donne l'air de savoir de quoi on parle ? Presque par principe, le sociologue se méfie des évidences (c'est là seulement une ruse pour prendre de la distance). La diffusion phénoménale de cette idée laisse songeur. Julien Damon constatait en effet que les dépêches de l'Agence Française de Presse titrant sur le partenariat sont passées de 6 en 1985 à 221 en 1994...⁽³⁾ Et encore ne s'agit-il que des titres. Ce chiffre baisse après le milieu des années 1990, autour de 70 à 80 dépêches par an jusqu'en 2000 (avec des pointes à 160), ce qui semble indiquer une stabilisation. Peut-être lui a-t-on déjà substitué un autre fétiche⁽⁴⁾, mais, plus probablement, le terme a perdu un peu de sa vigueur avec son installation durable dans le paysage discursif.

Du moins peut-on observer certaines tendances au lyrisme, comme si le terme s'était usé et ne se distinguait plus par lui-même. Plus fort encore que le partenariat, certains acteurs signent des « chartes de partenariat durable », d'autres en seraient déjà au « multipartenariat », voire à la « thérapie pluri-partenariale »⁽⁵⁾, quand d'autres encore travailleraient assidûment dans le cadre d'un « partenariat global ». « *On a même dit souvent, pour renforcer l'idée sinon la chose, l'"interpartenariat", la tautologie volant au secours de la volonté pour renforcer la conviction* »⁽⁶⁾ (du moins l'auto-conviction). Sans même parler des « réseaux de partenariat », des « coopérations partenariales et transversales », des « interpartenariats interinstitutionnels » et autres « collaborations partenariales », etc. Est-ce à dire que l'on a déjà épuisé, voire dépassé le simple partenariat ? Et que chacun étant transmuté en *partenaire en soi* développe de nouveaux partenariats de partenaires. Ou, au contraire, ne serait-ce pas là le signe d'une inflation des termes qui sert à masquer le peu de contenu des pratiques en la matière ?

Plutôt que de céder à cette fuite en avant, il peut être bon de s'interroger sur la réalité des pratiques sous couvert de partenariat... Et plus encore, alors que l'on s'acharne à le

1) Ministère de l'Éducation nationale, 78 actions pour la voie des métiers, janvier 2002.

2) Décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.

3) J. Damon, « La dictature du partenariat », in *Informations sociales*, n° 95, 2001, p.41.

4) Certains auteurs évoquent le « réseau » comme nouvelle mode relationnelle. Cf. GREP, « Le clair-obscur des réseaux », *Revue Pour*, n° 132, décembre 1991. Mais l'hypothèse d'une cohabitation, et donc d'une démultiplication des figures me semble plus soutenable.

5) P. Chaltiel, « Familles et psychiatrie : comment réduire les malentendus », in *Adolescence*, n° 52, 2005, p. 333-338.

6) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999, p. 132.

promouvoir comme nouveau modèle d'intervention, il peut être judicieux, si ce n'est urgent, de s'interroger sur le sens. C'est-à-dire, au travers du sens des mots, sonder la direction et l'esprit de l'action... Il s'agit de sortir d'un espace de parole tronquée ou « manipulée »⁽¹⁾ pour questionner, construire, penser ce qu'est et/ou ce que peut être le partenariat. Si cela a du sens, ou au contraire ne mérite guère plus que d'être jeté aux orties et vigoureusement piétiné.

Il y a, face à ces usages, deux attitudes possibles. La première est celle du constat empirique, qui enregistre sous ce terme le foisonnement d'usages différents et hétérogènes, et qui tend à conférer à partenariat une acception ample et incertaine. Entérinant un usage générique (l'idée que toute relation serait tendanciellement qualifiable de partenariat), cette approche suggère que cohabitent sous ce chapô des qualités variables de partenariat. L'autre attitude recourt à un postulat normatif pour affirmer la proposition inverse : toute relation n'est pas partenariat, et nul n'est partenaire *ni a priori* ni *en soi* (on est partenaire que dans un cadre d'interaction spécifique appelé partenariat). Cette seconde attitude pose alors la question de savoir où et en fonction de quoi placer le curseur pour savoir ce que l'on reconnaît comme étant ou non du partenariat. C'est cette seconde approche que j'adopte ici.

L'approche normative se justifie par la nécessité de prendre en compte, avec l'émergence de cette question, un effet de substitution dans le langage. Ainsi, lorsqu'une firme américaine de boisson vend ses bulles sous l'image du partenariat, elle fait croire que le mécénat a disparu, et que la consommation est devenue un acte moral. Quand un service public parle de « partenariat avec les usagers », il tend à accroître l'idée que le recours à un service (fut-il public) relève d'un partage de responsabilité, comme si la « satisfaction d'un besoin » était la base du nouveau lien social⁽²⁾. Quand on prétend faire de « l'interpartenariat », on suppose en fait un changement anthropologique digne d'une humanité mutante : la mutation de ce que l'on peut appeler « les gens » en « partenaires ». Ou encore, lorsqu'une entreprise désigne comme « partenaires » ceux qu'elle a jusqu'ici traité de « sous-traitant », quand une association parle de ses « partenaires financeurs », qu'est-ce que cela veut dire, sinon qu'aurait disparu une asymétrie hiérarchique entre acteurs ? L'ordre des relations a-t-il effectivement changé ? Sommes-nous passés de la verticalité hiérarchique à l'horizontalité démocratique ?

Tout semble en fait se passer comme si les rapports d'argent et de pouvoir étaient devenus innommables. Comme si la hiérarchie, la domination, la violence, les inégalités ne pouvaient plus se dire. Et réciproquement, comme si l'investissement publicitaire et l'intéressement financier avaient pris valeur d'actes éminemment relationnels, démocratiques et égalitaires. Ce serait l'acte de partenaires, individus ou institutions, certes inégalement dotés en « capital », mais égaux dans le partenariat. Il semble donc, avec cette idée, que l'on a trouvé la formule magique qui change non pas seulement le plomb

1) P. Breton, *La parole manipulée*, La Découverte, 1997.

2) Le terme d'usager « désigne celui qui utilise un bien pour satisfaire un besoin », in *L'Amélioration des relations entre l'administration et ses usagers*, La Documentation française, 1991, p. 8.

introduction

en or, mais le vulgaire consommateur en *individu* rationnalo-relationnel. Voilà donc bien les traces d'une mutation dans notre représentation du monde (à défaut de mutation anthropologique et/ou des pratiques). Véritable coup de *maître* publicitaire, le recours au terme de « partenariat » transforme magiquement son propre serviteur en son égal, voire en son obligé. Inégalités suspendues, obliérées.

Toutefois, même si l'on aimerait bien croire à ce conte de fée, on sait, dans le même temps, que l'ordre des rapports sociaux n'a pas pour autant fondamentalement changé. Le monde doux et sucré de Candy, c'est celui qu'offre le *spectacle*⁽¹⁾ en vis-à-vis du quotidien, cortège de tristesse et de malheurs. Aussi, contrairement à un usage de sens commun qui efface des frontières et requalifie les rapports sociaux (d'argent et de pouvoir, notamment) à l'aune d'une approche *managériale*, il me semble nécessaire de poser que ce terme, en réalité, ne renvoie pas à un principe général qui dénommerait toutes les formes de travail collectif. Tout n'est pas partenariat. On ne peut y identifier n'importe quelle relation. Poser cela nous conduit à deux types de question : d'une part, qu'est-ce donc que cette notion dont tout le monde parle et que chacun semble (ou dit) essayer de pratiquer ? Puisqu'il n'est pas tout et n'importe quoi, quelle est la spécificité de ce mode de coopération ? D'autre part, comment comprendre la formidable diffusion de ce terme, son succès proprement *commercial* ?

2 – Du partenariat comme un problème

Derrière ces quelques questions, c'est le sens que l'on peut interroger : le partenariat serait-il une recette miracle qui permettrait de résoudre tous les problèmes sur lesquels les acteurs des politiques publiques butent depuis toujours ? C'est assurément excessif, même si l'usage incantatoire du terme suggère quelque pratique magique... Alors, « partenariat » n'est-il qu'une idée floue qui sert de paravent pour masquer notre incapacité à changer le monde et sa misère ? Est-il un cheval de Troie de l'idéologie néolibérale dont l'apparence de présent cache la conquête en cours des services publics ? N'est-ce qu'un outil qui pourrait servir à faire différemment et donc peut-être mieux, si on sait l'utiliser à bon escient ? Ce qui est compliqué dans notre affaire, c'est que c'est probablement un peu de tout cela. Et qu'il ne sera *a priori* pas aisé de démêler cet écheveau – si l'on considère que tel est l'enjeu.

On peut se demander ce qu'apporte le partenariat : est-il souhaitable ? Est-il possible ? Qu'apporte-t-il à l'action ? À quelles conditions ? Et avec quelles limites, quelles contraintes ? Poser une limite et un sens normatif à ce terme (le *dé-finir*) présente deux risques : d'une part, restreindre très largement le problème alors qu'on sent confusément que le terme prend place et sens à un carrefour ; d'autre part, cela nous engage *ipso facto* dans une situation moins confortable, car les questions affluent, le doute nous submerge.

Si on compare le partenariat à un jeu, encore faut-il pour s'y adonner en comprendre la logique. De qui est-ce le jeu ? Qui en est partie prenante ? Quelles sont les règles et qui

1) G. Debord, *La société du spectacle*, Gallimard/Folio, 1992.

les dit ? Quels en sont les non-dits ? Quels sont les enjeux ? Beaucoup de questions, donc, que cache mal un discours consensuel et généraliste. À travers le dévoilement du jeu, on verra que l'indéfinition du terme tend à masquer certains enjeux. Cette lecture nous invite à porter l'attention aux dimensions tactiques et stratégiques, et donc aux pratiques et rapports de pouvoir autour de cette notion et de son usage.

Les approches conceptuelles, quant à elles, sont quasi inexistantes. Face au flou des discours et de l'objet, la recherche se donne à voir comme peu préoccupée par les enjeux du partenariat. Il est vrai que cette notion peut apparaître à première vue comme un phénomène suscitant plus d'engouement et de discours qu'une véritable (r)évolution des pratiques. Dans le champ scolaire et de la formation, cependant, quelques travaux ont été menés dans les années 1990, avec l'exploration du travail dans les ZEP (zones d'éducation prioritaire), accompagnant la territorialisation des politiques publiques et le développement du périscolaire⁽¹⁾. Mais ces travaux sont peu nombreux, largement cantonnés au domaine en question, et parfois restés confidentiels. Surtout, ils ont généralement exploré l'angle des pratiques à partir d'une approche empirique, sans s'attacher à saisir les problèmes normatifs et épistémologiques qui découlent de cette question.

Ce n'est sans doute pas un hasard si la recherche a peu investi la question. Le partenariat ne désigne pas seulement le lien interinstitutionnel ; il caractérise aussi une forme d'entre-deux institutionnel, un au-delà ou un en-deçà des institutions. Difficile à saisir et à limiter, sortant des cadres d'appréhension centrés sur les institutions, transcendant différentes approches sociologiques (des politiques publiques, du travail, des organisations, etc.), appelant une approche multiréférentielle⁽²⁾, le partenariat n'est pas constitué en objet en soi. Et sans doute n'y a-t-il pas d'enjeu à le constituer comme tel – c'est le paradoxe de ce livre. La critique empirique des pratiques vise plutôt à dénoncer « *le partenariat pour le partenariat* »⁽³⁾, comme si nous avions affaire à un objet qui n'avait de sens que transitif : une catégorie intermédiaire, un passeur d'objets. Il y a là une intuition qui nécessite d'être travaillée, quant au statut fort problématique du partenariat, lequel ne prend sens qu'en relation avec un objet (un projet).

Pour cette raison, le partenariat ne peut être réduit seulement à une méthode. Ce n'est pas qu'affaire de technique et de rationalisation de la pratique, car cela interroge radicalement les postures professionnelles, les identités et le fonctionnement des institutions. Pris au sens strict, ce n'est pas un concept, parce qu'il n'institue pas un champ théorique nouveau⁽⁴⁾ ; ou du moins n'en est-ce pas encore un. Qu'est-ce donc alors ? Un

1) Voir la bibliographie en fin d'ouvrage.

2) « Adopter le terme de multiréférentialité plutôt que celui de complémentarité, de pluri-, multi-, trans- ou interdisciplinarité, nous paraît caractériser une démarche dans laquelle la problématique qui va hiérarchiser les questions à poser et les concepts permettant d'y répondre ne s'articule ni autour de l'objet, ni autour des disciplines, mais autour du sujet, c'est-à-dire, face à la complexité irréductible de l'objet de recherche, une démarche qui va porter d'abord sur l'interrogation sur la diversité des perceptions et des représentations que des sujets peuvent en avoir [...] et sur les conflits que provoque cette multiplicité de représentations personnelles, sociales et disciplinaires de l'objet », in D. Zay (dir.), « La Formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ? », PUF/INRP, 1994, p. 12.

3) E. Bautier, « Le partenariat, la collaboration des différents acteurs pour la réussite des jeunes », in *VEI*, Hors-série n° 1, 2000.

4) Voir C. Maroy, in *Éducation permanente*, n° 131, 1997.

introduction

nouveau paradigme ou un nouveau référentiel de politique publique⁽¹⁾ ? Pas vraiment : si partenariat est une orientation globale sans cesse revendiquée et une figure majeure des nouvelles politiques publiques, il ne constitue en lui-même ni leur enveloppe globale ni leur centre de gravité. Ou alors, c'est un centre vide... Il semble être un instrument dans une redéfinition de la matrice cognitive des politiques publiques. Mais pas n'importe quel instrument : tout à la fois méthode de changement, méthode d'action, nouvelle orientation des pratiques, symbole de la « modernisation » des politiques publiques⁽²⁾, il semble plus un sujet d'exhortation qu'un objet de mise en pratique.

Bref, du point de vue de la recherche comme de l'action, tout se passe comme si nous avions affaire à un ovni. Objet de croyance dont la réalité est sans cesse mise à l'épreuve ; objet hors norme, comme venu d'ailleurs (des États-Unis ?), il pose en pratique l'irréductibilité de la complexité. Il rend presque inopérantes les catégorisations habituelles. Il interroge brutalement nos pratiques quotidiennes. Disons qu'*a minima*, il pointe l'insuffisance du lien interdisciplinaire et appelle une refonte de nos manières de penser et d'agir, lesquelles demeurent très organisées par l'État et les institutions. Je propose donc de tenir le partenariat pour un *problème*.

3 – La politique sous le technique

C'est ici un enjeu bien ambitieux que d'apporter une pierre pour contribuer à combler ce vide qui semble *in-sensé*. J'observe dans mon travail de *sociologue public*⁽³⁾, combien les cadres et les rapports du travail rendent difficile pour les professionnels⁽⁴⁾ l'élaboration de sens, et la construction de tactiques de résistance. Des questions très basiques se posent, auxquelles il faut essayer de répondre, sans les réduire à de pauvres questions, mais au contraire en entendant combien elles sont difficiles.

La demande est souvent d'ordre technique. Tout y concourt, d'ailleurs : de la diffusion de la gestion du partenariat dans les programmes de formations de travailleurs sociaux, aux injonctions au concret de la part des élus obsédés par le faire ou du moins le visible, en passant par l'approche managériale des organisations. (à titre d'exemple, songeons un instant au fait que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont élaboré un partenariat entre eux dans le champ de la jeunesse, dont « *le secrétariat est suivi par un comité de gestion du partenariat* »⁽⁵⁾...) En outre, face à la pression du quotidien, la surcharge du travail, l'enfermement dans l'urgence, on rêve d'un modèle, d'un plan de montage digne

1) « Un référentiel (global) de politique publique est une "image cognitive" et un "espace de sens" qui délimitent et orientent les valeurs et les normes qui s'imposent aux acteurs dans le cadre de l'action publique ». P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, « Que sais-je ? », 2003.

2) F. Lorcerie, « La modernisation de l'Éducation nationale et le partenariat », in *Migrants-Formation*, n° 85, p.49-67.

3) M. Burawoy, « Pour la sociologie publique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1-2, n° 176-177, 1999, p. 121-144.

4) Je parlerai volontiers de « professionnels », dans la mesure où je considère ces questions du point de vue du travail, du métier, du cadre de travail. Que tous les praticiens du partenariat ne soient pas au sens strict « professionnels » (mais bénévoles, élus, etc.) ne change pas la perspective : des conditions équivalentes de travail, de normes, de contraintes, et de lien aux institutions, entre autres, se posent, du moins au niveau de généralité auquel j'écris.

5) S. Hanjo, « Le partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le domaine de la jeunesse entre dans une nouvelle phase », Strasbourg, Conseil de l'Europe. [En ligne] URL : http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resourses/Forum21/Issue_No9/N9_CoE_EU_Partnership_fr.pdf

d'un magasin de meuble en kit. « *Ponds-nous un truc qui marche !* » (chantait Baschung). Avec ce paradoxe majeur, que le concret attendu n'est que le reflet de l'écran publicitaire : virtualité et idéologie. Derrière le technique, il y a donc du politique. Et réduire les problèmes à de la technique, cela aussi est un acte politique, mais qui ne dit pas son nom.

La demande résultant des problèmes à faire du partenariat parle donc de questions politiques, sous ses habits technicistes. Pour le comprendre, il ne me paraît pas inutile de dire tout simplement que, lorsqu'on a comme projet de travailler ensemble, il faut tenter de se mettre *d'accord* sur ce que l'on veut faire et *sur le sens* qu'il y a à le faire *ensemble*. La simplicité de cette réponse n'a d'égal que l'immense exigence de sa réalisation et la profondeur insondable des problèmes qu'elle soulève. Il faut en effet tenter de *s'entendre* sur les conditions d'un travail qui est ni plus ni moins celui de fabriquer de la collectivité à partir de la construction d'un accord entre ses membres sur le sens de la réalité à produire. C'est à la fois très banal (nous le faisons tous les jours à travers diverses interactions) et potentiellement très politique. Accord, entente, mais aussi désaccord, malentendus et plus fondamentalement : mécontentement. Il y a dans cette question le défi et le risque tout entier de construire le lien politique d'une collectivité de travail (c'est au fond l'auto-organisation des travailleurs !). La figure technique et consensuelle du partenariat recèle donc bien des surprises, si on sait la prendre *au mot*. Car l'accord et l'entente soulèvent des questions aussi fondamentales que celles du pouvoir de nommer, de décider, de faire ; celle de distribuer les parts, les places et les voix. Et la question de l'égalité (ou des inégalités) dans tout cela.

S'ils ne construisent pas des références communes (un monde habitable en commun), les partenaires potentiels risquent fort de passer l'un à côté de l'autre sans s'être vus ni compris ! Et sans jamais avoir fait de partenariat. À l'inverse du conte de fées, la Belle au Bois dormant risque bien d'attendre longtemps son Prince charmant, si elle campe sur son statut. Et si elle ne prend pas en charge ce qu'elle désire voir advenir, notre princesse pourrait bien se faire leurrer par un loup déguisé en grand-mère !

Remarquons à ce propos que chacun fait souvent comme si le partenariat allait de soi. Comme s'il suffisait d'attendre des partenaires. Ou comme s'il suffisait de dire « nous sommes partenaires » pour que le monde commun fût et que le partenariat commençât à exister. Manifestement, les difficultés récurrentes et la complexité apparente ne suffisent pas à provoquer la recherche collective de sens ; on fait avec l'insensé (combien de réunions subies, de partenariats bidons...) en espérant pouvoir se réserver par ailleurs un petit coin bien à soi, un petit espace de bricolage où l'on se sent exister, respirer, résister... mais hélas bien seul.

Pour tenter autre chose, posons que plus le terme est important dans les discours, et plus son indéfinition pose question. Plus la demande est opérationnelle et plus il y a lieu d'en interroger le sens. On peut émettre l'hypothèse que l'inflation de l'usage du terme partenariat n'est pas qu'un effet de mode, même s'il y a dans ses emplois des jeux d'image, des effets de représentation de soi, un paraître typique d'une époque. On sait que le champ social, les politiques publiques, et la société dans son ensemble connaissent des changements importants depuis quelques dizaines d'années. Pour comprendre ce qui

introduction

s'y joue, et ce que vient faire ici l'injonction au partenariat, encore faudra-t-il en retracer les lignes directrices. Mon hypothèse est donc que le désir de partenariat est pour partie un reflet de cette situation mutante, à la fois expression et produit de ces évolutions. C'est pourquoi seraient susceptibles de se jouer *a contrario*, autour du partenariat, des réactions à ces évolutions, des résistances, des conflits.

Plus avant, on peut supposer que la promotion de cette idée renvoie à quelque stratégie d'organisation globale des politiques publiques. Il serait, non seulement un symptôme, mais aussi un outil du changement. Ce pourrait être un signe, parmi d'autres, d'un État devenu « animateur », pour reprendre la thèse de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe⁽¹⁾. Ce pourrait être aussi une arme servant l'extension du contrôle pour un État sécuritaire, en forçant le partage et le contrôle global d'informations. Ce pourrait être une tentative de régénérer la démocratie par le local, sous la forme d'une incitation à la participation des travailleurs. Ce pourrait encore être un nouveau mode de gestion des deniers publics fondé sur la dispersion économique des contributions. Etc. Ce ne sont là que quelques formulations hypothétiques parmi d'autres possibles ; ce livre ne prétend pas proposer de lecture des significations sociopolitiques du partenariat dans un État en mutation. Il s'agira seulement de resituer cette question dans une série de transformations, pour indiquer comment cette idée s'y accroche et en représente à sa façon une figure congruente.

Au niveau du terrain, le désir de partenariat peut signifier d'autres choses. Par exemple, chacun se rend compte de la complexité des situations et de son incapacité individuelle à tout traiter. De plus en plus souvent, me semble-t-il, la démarche collective apparaît nécessaire pour tenter de dépasser les limites individuelles ou institutionnelles. Et à moins d'être aveugle, les velléités à céder au « syndrome de Zorro » (celui-qui-pense-qu'il-peut-tout-changer-et-que-les-autres-n'ont-décidément-rien-compris) sont vite rattrapés par un sentiment d'impuissance et de solitude face à la complexité. Que ce soit une nouvelle prise de conscience (forcée) de l'environnement, le sentiment d'une limitation dans un monde de plus en plus segmenté, ou encore celui d'isolement dans un contexte de fragilisation des institutions, tout cela peut participer de donner à la volonté coopérative un nouvel élan. Là encore, ce ne sont que formulations hypothétiques et il y aurait à comprendre ce qui nous fait en venir au partenariat, et comment là-dedans se conjuguent ou se percutent, etc., le poids de l'injonction et le désir de faire autrement. Ceci aussi relève d'autres recherches. Je questionnerai simplement ici la possibilité d'un passage de l'injonction (qui s'adresse à moi) à l'exigence (que j'affirme), dans la figure du partenariat.

On s'épuise parfois à créer des relations entre services ou institutions qui auraient comme objectif une réponse commune. Au-delà de la coordination (articulation des réponses des uns et des autres dans un principe de cohérence), on peut chercher à faire ensemble. Le partenariat serait alors une nouvelle manière de faire, un *modus operandi* qui dépasse l'articulation des compétences des uns et des autres. Il faudra, pour soutenir

1) J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit, 1994.

cela, proposer une lecture modélisante (avec ses limites), permettant de situer diverses formes de relations interinstitutionnelles – si l'on admet que partenariat n'est pas n'importe quelle forme.

Il faut donc tenter de comprendre ce qu'est cette figure du partenariat, et ce qu'elle représente. D'autant que, si l'on se réfère aux pratiques, celui-ci paraît difficile à construire. Du point de vue du terrain, force est de constater que l'aspiration au partenariat ne se traduit pas toujours concrètement. Ou du moins, les résultats ne sont pas forcément conformes aux attentes des uns et des autres. Pour reprendre une parole entendue, « *le partenariat, c'est difficile de faire sans, mais c'est difficile de faire avec* ». Il nous faut donc comprendre les enjeux, affiner nos cadres d'interprétation, et aussi à proposer une image des possibles, une piste dont il restera à voir si elle est praticable. C'est ce que propose ce livre, essai à la croisée de l'étude, de l'analyse et de la proposition.

4 – Le cadre et la destination de cet ouvrage

Précisons d'emblée que cet ouvrage n'est une analyse ni exhaustive ni systématique des politiques dites sociales au sens strict. Il aborde, sous cette appellation large et volontairement incontrôlée, une analyse plus générale du partenariat. Au-delà du support limitatif que représente la distinction de champs d'action⁽¹⁾, et par-delà des exemples choisis préférentiellement dans le registre qualifié de politiques sociales, le sens de cet ouvrage ne se limite pas au strict domaine social. Le champ même de l'intervention corrective des pouvoirs publics s'est déplacée, étendue, au point que le sens du social s'est lui-même distendu⁽²⁾. Surtout, ce serait une bien étrange réduction du social, au regard du fait historique que la *question sociale* est au fond un autre nom de la *politique*, dans une société qui se rêve démocratique, égalitaire et libérale en même temps⁽³⁾.

En outre, ce serait un comble que de prétendre circonscrire de façon dure l'espace de la réflexion, dans la mesure où notre objet est tout entier dédié au passage des frontières, au travail autour d'elles et à leurs propos. Cette porte d'entrée ne se veut, ne se peut pas limitative. Le partenariat, c'est par définition une forme d'entre-deux. Il pose, par principe, les questions en termes d'interface, de relations et de tout ce qui interagit, voire interfère, à l'occasion de la rencontre. L'un de ses intérêts est justement de mettre l'accent sur la recherche collective de cohérence. La question transcende à la fois la diversité du champ social lui-même et les découpages sectoriels plus ou moins arbitraires et générateurs de conflits, de superpositions ou d'incohérences. À ce titre, les exemples proposés n'ont *a priori* d'autres liens entre eux que de se situer dans un domaine de

1) J'utiliserai ce vocabulaire dans un sens commun, c'est-à-dire comme espace dont les limites sont définies par les pratiques et les positions des acteurs.

2) « *Les questions sociales ne se réduisent pas aux problèmes du travail et de la Sécurité sociale. Elles englobent aujourd'hui la plupart des conditions d'existence des individus, car il n'est presque aucun de ces aspects qui ne soit affecté par l'évolution économique et qui ne doive faire l'objet d'une intervention collective* », J. Fournier et al., *Traité du social : situations, luttes politiques, institutions*, 5^e édition, Dalloz, 1989.

3) J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, « Point Essais », Le Seuil, 1994.

introduction

pratiques et d'organisations caractérisées par la relation à des publics, sans exclusivité aucune. Ils ont comme fonction de nourrir une réflexion par essence transversale.

Cette réflexion traite plus généralement des politiques publiques. Bien qu'inspiré de la sociologie des politiques publiques, l'usage de ce terme est ici entendu dans une acception assez générale, désignant ce qui est l'objet de l'intervention publique (directe ou déléguée). Reprenant ce vocabulaire passe-partout, je ferai l'impasse sur son analyse en profondeur. En effet, je tiens pour implicite que sous ce vocable sont posés des actes (ou des non-actes) et désignés des choix (ou des non-choix) qui ne relèvent pas toujours d'une politique au sens socio-juridique du terme, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures articulées entre elles pour former un projet cohérent et décliné de manière concrète⁽¹⁾. Une chose est cependant importante, dans ce choix de cadrage : c'est le poids des institutions, c'est leur centralité organisationnelle. Car il n'y a pas à mon sens de partenariat qui n'engage pas des institutions. Partenariat est le nom d'une forme de travail nécessairement *interinstitutionnelle* (mais il faudra y revenir).

Cet essai vise à poser les premières pierres d'une réflexion qui en appelle bien d'autres (et qui, espérons-le, mettrons à l'épreuve les présentes propositions). Il part d'un double constat : d'une part, l'importance de renforcer la pratique par une réflexion sur le sens ; et d'autre part, commencer à combler déficit, encore actuel, de recherche sur la question qui nous occupe. Du point de vue des sciences sociales, on peut dire que ce travail vise d'abord à ouvrir une *problématisation* du partenariat, dans un sens proche de celui que donnait Michel Foucault à ce terme⁽²⁾. Avec une perspective d'inspiration socio-historique, il s'agira de définir un « *faisceau unifié de questions (dont il faut définir les caractéristiques communes), qui ont émergé à un moment donné (qu'il faut dater), qui se sont plusieurs fois reformulées à travers des crises et en intégrant des données nouvelles (et il faut préciser ces transformations), et qui sont encore vivantes aujourd'hui* »⁽³⁾.

Eu égard au double besoin d'outillage des professionnels et de distanciation à l'égard des pratiques, je ne m'arrêterai pas à l'ouverture de ce seul chantier pour la recherche. Dans une perspective plus immédiatement opérationnelle, je tenterai de faire le lien entre la démarche conceptuelle et la dimension d'application. Pour cela, je questionnerai aussi les conditions, les limites et les difficultés qui se posent à ceux qui veulent construire un partenariat. Malgré les éventuelles fragilités d'un édifice problématique, dues à la « nouveauté » du questionnement, je prendrai le risque de proposer une piste de méthode pour aider à cette construction. Ce ne seront guère plus que des indices, générant probablement plus de questions que de réponses (dans ce cas tant mieux!).

1) Comme le relève Jacques Chevallier, « le concept même de "politique publique" prête à discussion : il ne s'agit pas en effet d'une simple catégorie analytique, à usage scientifique, mais d'un label symbolique, porteur d'effets politiques ; tout décideur cherchera à capter à son profit les connotations positives [...] qui s'attachent au vocable, en transmutant par la magie du verbe une opération concrète de gestion en "politique". Dès lors, toute action, même répétitive, voire toute inaction, pourra être considérée comme l'expression, fût-elle embryonnaire ou minimale, d'une "politique" ». « Décentralisation et politiques publiques », in *L'Actualité juridique - Droit administratif*, 20 avril 1992, p. 120.

2) « Problématisation ne veut pas dire représentation d'un objet préexistant, ni non plus création par le discours d'un objet qui n'existe pas. C'est l'ensemble des pratiques discursives ou non discursives qui fait entrer quelque chose dans le jeu du vrai et du faux et le constitue comme objet pour la pensée. », M. Foucault, « Le souci de vérité », in *Magazine littéraire*, n° 207, mai 1984, p. 18.

3) R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p. 17.

Car il y a lieu de refuser, non seulement comme charlatanisme, mais surtout comme dangereuse absurdité, l'idée que l'on pourrait suivre un programme pour réaliser du partenariat, et que l'on pourrait apprendre à le gérer. Au contraire de la prescription managériale, il nous faudra suivre des voies d'explorateurs, en comptant tout au plus sur quelques cairns, laissés à l'occasion de précédents passages.

Le plan de cet ouvrage en témoigne: c'est ici une tentative de faire une synthèse dynamique (mise en perspective) de multiples enjeux du partenariat, théoriques et pratiques. Chacune des facettes de ce livre est une porte entrouverte vers d'autres hypothèses, telles des pistes à creuser dans un travail de longue haleine. L'on passera tour à tour par une analyse de l'émergence de ce schème, une esquisse de problématisation, l'étymologie et la définition du terme, l'ébauche d'une conceptualisation, l'analyse de quelques obstacles à contourner, pour aboutir à quelques balises pour un cheminement vigilant. Cependant, il faut être très clair: on ne trouvera ici aucune solution. Les réponses sont à construire ici et là en fonction des réalités vécues, en prenant en compte la complexité inhérente à chaque situation, et en s'autorisant à faire ses choix propres.

Terminons d'introduire en précisant ceci: cet ouvrage s'appuie sur un parti pris et une croyance. Ma croyance, qui n'est pas neuve ni originale, c'est celle d'un nécessaire changement des politiques publiques, non seulement parce qu'elles répondent mal aux problèmes d'une société néolibérale génératrice d'injustice et de violence, mais en outre parce que nos institutions participent activement de produire violence, souffrance et non-sens. Et il n'y a tout simplement aucune raison d'accepter de subir cela.

Mon parti pris, c'est de postuler la pertinence générale des modèles de coopération pour tenter de changer cela, de contribuer à faire mieux en faisant autrement, de prendre en charge collectivement les défis complexes auxquels nous sommes confrontés. Cela ne signifie pas que le partenariat soit un modèle meilleur que d'autres. Il serait risqué de limiter notre désir d'un monde meilleur à l'attente d'une méthode inédite. En matière de méthode, il n'y a pas de dogme qui tienne; la méthode n'a de sens que relative à des questions. Mais ma croyance porte seulement sur le fait que la segmentation hiérarchique du travail n'a pas le même sens que la mobilisation de l'intelligence collective pour affronter ensemble des questions communes.

chapitre 1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

On ne découvre évidemment pas seulement à la fin du xx^e siècle l'enjeu du « savoir travailler ensemble ». Le mouvement coopératif et associatif a une longue histoire, qui est l'écho de celle des luttes politiques et de l'organisation des travailleurs (coopératives ouvrières, etc.). Mais la nouveauté du terme de « partenariat »⁽¹⁾ et son développement fulgurant donnent à cette tardive redécouverte un sens qu'il faut ici interroger.

Partons du constat que dans les politiques sociales en France, la valorisation des pratiques d'agir ensemble semble relativement récente. L'idée de « partenariat » comme organisation du « travailler ensemble » d'institutions et d'acteurs différents s'inscrit, comme toute production humaine, dans une historicité qui la voit émerger. Dans cette partie, je m'attacherai à dessiner un panorama de quelques-unes de ces évolutions, pour essayer de montrer qu'elles contribuent à l'émergence d'une nouvelle approche de l'action publique, au sein de laquelle « partenariat » prend place et sens. Je fais ici l'hypothèse que l'idée de « partenariat » est à la fois un reflet, un produit et un outil de mutations plus générales des politiques publiques.

Précisons qu'il ne s'agit pas d'une approche proprement historique. En outre, on pourrait avoir à la lecture de ce qui suit le sentiment d'un simple lien de causalité, ce qui aurait alors une limite évidente : cela donnerait à cette histoire un air de nécessité et de finalité. Là n'est pas mon intention. Je voudrais juste indiquer que l'émergence de l'idée de « partenariat » suppose des conditions de possibilité, et qu'en retour son apparition vient comme confirmer un mouvement. Une telle idée prend place et sens dans une transformation à la fois cognitive (les représentations et images de la situation), organisationnelle et pratique des politiques publiques. Ce sont quelques-unes de ces lignes de transformation qu'il s'agit d'indiquer, afin de replacer notre objet dans une trame complexe et multidimensionnelle. Car l'idée de partenariat, comme je l'ai dit, ne se laisse pas résumer ni à une méthode ni à un outil ; elle engage plus largement une représentation de la situation, et un « modèle » de traitement du social.

1) « L'idée de partenariat » est entendue dans le sens commun, indéfini. Le terme est donc maintenu entre guillemets. La deuxième partie consacra une acception plus tenue, que je nommerai « principe de partenariat ».

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

L'idée de « partenariat » ne me paraît pas être seulement une image à la mode, porteuse d'une logique de dynamisation du travail social. Ce serait aussi un outil au service d'une forme de changement des politiques publiques. Poursuivant cette hypothèse, on pourrait supposer que le partenariat, en tant que symptôme des changements en œuvre dans le champ social, serait un peu l'arbre qui cache la forêt. Il ne serait qu'un médium (ce qui est déjà beaucoup), véhiculant des enjeux plus profonds, et dépassant donc la seule idée d'agir ensemble. Ou plutôt : il donnerait à l'idée d'agir ensemble un tour un peu particulier, caractéristique d'une époque, que l'on ne pourrait saisir qu'en élargissant le regard.

Dès lors, le fait même de poser l'idée de « partenariat » conduirait implicitement à mettre en question le sens de l'action et la place des acteurs, leur légitimité, leur identité, la complexité, l'organisation institutionnelle, etc. Cela contribuerait peut-être à expliquer pourquoi il est si difficile de faire du « partenariat ». Cela expliquerait aussi pourquoi ce symptôme des mutations en cours peut devenir symbole des difficultés de changement. L'effet de *catalyse* de difficultés professionnelles ou de questions identitaires plus amples, que j'ai analysé dans un précédent ouvrage ⁽¹⁾, ne résulterait que d'un paradoxe apparent. Il découlerait de logiques incorporées dans le projet, et comme cachées à première vue. Cela nous renvoie donc à ces questions : à quoi et à qui sert le partenariat ? Quels enjeux y a-t-il dans la promotion et la valorisation de cette idée ?

Tenter de répondre à ces interrogations revient à analyser le contexte dans lequel apparaît cette notion, les enjeux qu'elle véhicule ou induit, les logiques qui sous-tendent sa promotion. Il est ainsi nécessaire de revenir sur le sens de grandes évolutions qui caractérisent le champ social et les politiques sociales depuis quelques dizaines d'années. Globalement, on peut distinguer dans les évolutions passées et encore souvent en cours au moins quatre registres différents. Lesquels sont évidemment complémentaires et interagissant, leur dissociation étant au fond assez arbitraire :

- les évolutions sociales et sociétales, concernant les questions sociales ;
- les évolutions cognitives, ou les manières de penser le social ;
- les évolutions organisationnelles, soit le cadre de l'intervention sociale ;
- les évolutions professionnelles, concernant les acteurs du champ social.

L'analyse qui suit est présentée sous la forme d'une déclinaison successive de ces différents registres de changements. Par touches multiples, j'essaierai de montrer la complexité et la multiplicité à partir de laquelle le partenariat émerge ⁽²⁾. Cette présentation, établie dans un souci de lisibilité, pourrait laisser supposer une analyse d'ordre mécanique. C'est-à-dire une forme d'effet en chaîne qui résulterait à l'origine de déci-

1) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ? L'interinstitutionnalité et le partenariat comme catalyseurs des problèmes d'identité du travail social et de la psychiatrie*, L'Harmattan, 1997. La métaphore de la catalyse est empruntée au vocabulaire de la chimie. Elle y est définie comme l'action par laquelle une substance rend possible une réaction chimique, par sa seule présence.

2) La complexité reste cependant difficilement saisissable. J'ai choisi ici une présentation « multifacette », faisant des liens implicites entre les différents registres de changement. Cette perspective est évidemment réductrice et j'ai conscience qu'elle peut même apparaître comme un éparpillement. Par cette approche, je tiens à montrer que l'idée de « partenariat » tel qu'elle est construite dans le champ social naît d'une convergence de problèmes, de questions et de façons de les regarder, comme réponse transversale et complexe à de multiples dimensions de la situation. C'est ce qui explique à mon sens le caractère polysémique et multiréférentiel de la notion de « partenariat ».

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

sions d'ordre purement politico-juridique, lesquelles ne seraient qu'adaptation au changement social, voire à la demande sociale. Ces différentes évolutions ne peuvent être résumées à cela. Une vision strictement verticale, et surtout uniquement descendante, méconnaîtrait à l'évidence la complexité des processus de changement des politiques publiques. Celles-ci émergent aussi « par le bas », dans les pratiques locales ; et elles doivent être également comprises comme une coémergence, c'est-à-dire qu'une transformation n'intervient pas seule mais s'articule à divers niveaux simultanément. Les liens entre ces différents niveaux de changement sont complexes. Ils peuvent à la fois être de l'ordre de la causalité directe, de l'évolution parallèle ou simultanée, le résultat d'effets non maîtrisés, l'extension ou la translation d'idées ou d'actions d'un domaine à un autre, etc. C'est-à-dire que des changements, même pensés et voulus, génèrent eux-mêmes d'autres effets, qui modifient le cours des choses, de manière toujours en partie non maîtrisée. Si j'insiste sur cela, c'est pour signifier que l'émergence de l'idée de « partenariat » ne me paraît pas découler d'un plan d'ensemble, mais plutôt de la rencontre et de la conjugaison de divers processus. Ce n'est là qu'une hypothèse de travail – une recherche socio-historique confirmant ou infirmant cela reste à faire.

I. LES ÉVOLUTIONS SOCIALES ET SOCIÉTALES : DE NOUVELLES QUESTIONS POUR LE SOCIAL

Ce n'est pas l'objet de rappeler ici toutes les évolutions sociétales qui ont conduit certains à qualifier notre société de postindustrielle. Et ce faisant, de mettre en avant la réorganisation de l'architecture de la société, qui passe par une réinterrogation (parfois excessivement rapide si ce n'est orientée) de ses valeurs. Je tiens comme postulat que les modifications intervenues dans la structure sociétale, et en particulier autour du travail et de l'emploi, sont à l'origine d'un accroissement vertigineux du chômage depuis les années 1970. Le tableau dressé ci-dessous ne propose pas de lecture nouvelle. Il se contente de reprendre quelques arguments et schémas d'explications qui fournissent des *raisons suffisantes* à l'émergence de l'idée de « partenariat ». Avec le risque que cette explication par le contexte participe de fonder le mythe du partenariat comme *nécessité* d'une époque.

1 – La massification de la précarisation

Faut-il le rappeler, le chômage a progressé de façon exponentielle, passant de quelque 807 600 chômeurs (au sens du Bureau international du travail) en 1975 à 2 964 000 au 1^{er} juillet 1993. Et les demandeurs d'emploi en fin de mois sont passés de 757 000 à 3 211 000 sur la même période ⁽¹⁾. Entre 1991 et 1998, le nombre de bénéficiaires du RMI

1) Sources : ministère du Travail, Insee (Choisir l'emploi) et Dares, Documents statistiques du marché du travail et de l'emploi, 1993. Cités par M.-T. Join-Lambert (dir.), *Politiques sociales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques*, Dalloz, 1994.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

a été multiplié par deux, atteignant en 1999 près d'un million de personnes. Parallèlement, le nombre officiel de demandeurs d'emploi a augmenté de 45 % et celui des emplois précaires de 60 %, comme le rappelle Roland Pfefferkorn⁽¹⁾. Pour sa part, le Haut Comité de la santé publique écrivait en 1998 que « *le phénomène de précarisation, au sens d'absence d'une ou plusieurs sécurités, (...) touche 20 à 25 % de la population totale vivant en France soit de 12 à 15 millions de personnes* »⁽²⁾.

Depuis le début des années 70, c'est l'amplification rapide du phénomène qui a semblé faire problème. Au point que l'idée de dualisation de la société a apporté un modèle de lecture efficace mais manichéen (inclus/exclus, insérés/désinsérés, etc.), qui reste loin de refléter la complexité des situations et la complexité sociale. Cette évolution a cependant eu des conséquences importantes sur les populations touchées : perte d'indépendance financière et économique, sentiment d'échec personnel et développement de processus identitaires fondés sur la honte, fragilité souvent accrue des liens sociaux et familiaux, obsolescence des qualifications, éloignement à l'égard des normes du travail à mesure que celles-ci ont été de plus en plus sélectives, exclusion durable de la vie culturelle et sociale, développement de « pathologies de l'exclusion »⁽³⁾, etc.

Cette évolution considérable, à la fois quantitative et qualitative, a aussi, sous d'autres formes, touché l'architecture des politiques sociales. La remise en question des équilibres financiers des dispositifs d'assistance et d'assurance, l'augmentation considérable du nombre de personnes plus ou moins dépendantes, par exemple, a questionné l'organisation et les formes de réponse. La « question des retraites », du « déficit de la sécurité sociale », etc. sont devenus des classiques du débat public et des points chauds pour les différents gouvernements. De nouvelles formes de réponses ont été testées puis généralisées, au premier plan desquelles on retrouve les politiques dites d'insertion et de lutte contre les exclusions. Sur le plan des méthodes d'intervention, on retrouve aussi des signes de ces changements. Par exemple, la production d'actions d'insertion collectives a sans doute autant été suscitée par un besoin de réponse en nombre (avec des moyens limités) que par une adaptation à des besoins nouveaux.

Les fondements éthiques, mais aussi techniques du travail social ont été rudement questionnés et déstabilisés. L'utopie de la prise en compte individualisée de la globalité des individus, qui fonde le principe de l'action sociale, a pu apparaître en décalage avec la réalité des moyens mis en œuvre pour répondre à la massification des problèmes. Cette remise en question, qui passe par des changements considérables, semble partout réveiller, depuis plusieurs années, les vieux démons du travail social. L'action sociale individuelle est-elle encore réaliste face à la masse de situations à gérer ? L'idée de « travailler ensemble » serait-elle une tentative de réponse au changement d'échelle des problèmes ?

1) R. Pfefferkorn, « Que sont les RMIstes devenus ? », *Lettre d'information Pénombre*, n° 19, octobre 1999.

2) Haut Comité de la Santé publique, *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé*, Éditions ENSP, 1998, p. IX-X.

3) J. Maisondieu, *La fabrique des exclus*, Bayard, 1997.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

Du côté des pouvoirs publics, en tout cas, la focalisation sur la massification des problèmes sociaux a contribué à imposer un mot d'ordre rassembleur repris des luttes sociales : « tous ensemble dans la lutte contre... » (la pauvreté, le Sida, les discriminations, etc.). Ce mot d'ordre cache en même temps des motivations idéologiques : la promotion d'incessants nouveaux « ennemis » à combattre évite d'interroger les ressorts du consensus. Ici, l'émergence du « travail ensemble » semble aller de pair dans le temps avec une diffusion de l'idée de « d'individualisation des réponses ». Ce ne serait donc pas un schéma *collectif vs individuel* auquel nous aurions affaire, mais à une recombinaison d'un traitement de masse avec une exigence d'adaptation et d'intensification individuelle de l'action sociale (et du contrôle).

2 - De nouveaux publics pour l'action sociale

Le point précédent conduit à constater l'apparition dans l'espace du travail social de publics nouveaux et de nouveaux symptômes de mal-être. En particulier avec la mise en place de dispositifs plus ouverts (revenu minimum d'insertion, couverture maladie universelle...), le travail social enregistre l'arrivée de populations jusqu'alors inconnues ou ignorées. D'une part, il semble que cela ait concerné des personnes très marginalisées, qui n'étaient pas repérées dans le système précédent de protection sociale ou pas prises en compte par ses règles. C'est le résultat logique de dispositifs tels que le RMI, pensés initialement comme « dernier filet de protection sociale », et qui par la généralité de ses catégories a ramené dans le giron du travail social d'autres publics. L'autre face de cette question, révélatrice de la dégradation du système-emploi, c'est l'arrivée vers le travail social d'une partie grandissante de la population, souvent jeune, parfois très diplômée, qui n'a jamais connu les services sociaux auparavant. De plus en plus de publics sont, à un moment ou à un autre, concernés par l'action sociale, qu'elle soit publique ou caritative.

Parallèlement, du point de vue des symptômes, on parle aujourd'hui de « souffrance psychique » (mettant en relation la souffrance des publics et celle des professionnels)⁽¹⁾ ou de souffrance sociale, de « polyhandicap » et de « *borderline* », comme d'une réalité grandissante. Ces nouvelles figures témoignent que les problèmes des publics sont inscrits au carrefour de plusieurs logiques : entre social et médical, entre santé et justice, etc. Situations carrefour face auxquelles chaque service a ses limites propres. Ce faisant, le travail social met en avant la complexification de certaines situations « d'usagers » des services sociaux pour expliquer l'évolution de ses méthodes et ses objets d'intervention. On s'intéresse à de « nouvelles » formes d'expression du mal-être, qui ont pour caractéristiques de déborder les frontières, de faire toucher les limites : violence, suicide, alcoolisme, errance, usage de psychotropes... Mais d'un autre côté, ces situations sont liées à de nouvelles manières de catégoriser et de définir les problèmes. De sorte que l'émergence de « nouveaux publics » est à comprendre aussi comme une transformation des limites de l'action sociale.

¹⁾ A. Lazarus, H. (dir), *Une souffrance qu'on ne peut plus cacher*, DIV-DSU, DIRMI, 1995 ; Haut Comité de la santé publique, *La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes*, février 2000.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

C'est pourquoi cette situation est également le support d'une déstabilisation des professions « classiques » du travail social. L'émergence de la complexité des situations est d'autant plus vivement ressentie que la plupart des professionnels n'étaient pas *a priori* préparés à cela ; et beaucoup ont mis un temps certain à s'adapter. *« La condition des allocataires du RMI et de tous ceux qui vivent grâce aux minima sociaux pose donc un problème totalement différent de celui des marginaux de la société industrielle pour lesquels ont été formés les travailleurs sociaux. Confrontées à cette population, les assistantes sociales ont découvert les limites de l'accompagnement social, ce mélange de pressions morales et de sollicitude psychologique envers l'inadapté »*⁽¹⁾.

Il faudrait donc distinguer, si cela est possible, ce qui relève de l'évolution des publics et ce qui est une réaction du travail social face à cette évolution. Par exemple, le travail social a tendance à désigner assez facilement comme « handicap » tout écart entre le profil d'une personne et les normes implicites de l'emploi ou des comportements attendus. Cette désignation ne reflète pas seulement l'évolution des symptômes. Elle révèle aussi un changement de position du travail social. Cette dénomination n'est en effet pas neutre ni dénuée d'enjeux : parler de handicap revient à poser un diagnostic de référent médical, qui renvoie implicitement certaines catégories de personnes vers des secteurs de prise en charge spécialisés. *« C'est tout le problème de la "défausse" qui, tant par souci de confort que par délimitation stricte de son propre champ de compétences, conduit à exclure de son horizon les gêneurs »*⁽²⁾. Cette requalification médicale peut soutenir une tentative de relégation du public, au risque d'une stigmatisation plus grande encore.

Force est de constater que, le passage d'une catégorie à une autre semblant devenir plus légitime, dans le secteur de l'action sociale, les personnes percevant l'allocation adultes handicapés (AAH) peuvent parfois être considérées par les professionnels comme les « riches des pauvres ». L'écart de ressources selon le statut (près d'un tiers entre l'AAH et le revenu RMI/RSA) peut donc servir d'argument à des stratégies de « médicalisation des problèmes sociaux ». De telles évolutions, accentuées par des logiques de mise en concurrence des publics et des services, s'accompagne de discours sur la nécessité d'une plus grande et d'une meilleure articulation entre les différents domaines du social, entre le social et le sanitaire, etc.

3 – Face à « l'exclusion »⁽³⁾ : des questions nouvellement complexes

En filigrane, ce que l'on voit se dessiner, c'est l'émergence d'approches plus complexes, dont témoigne le terme d'exclusion. Cette notion porte cependant mal le changement qu'elle est censée désigner. Serge Paugam rappelle à juste titre que le mot

1) J. Donzelot et J. Roman, « 1972-1998 : Les nouvelles donnes du social », in *Esprit*, mars/avril 1998.

2) M. Jaeger, *L'articulation du sanitaire et du social*, Dunod, 2000, p. 165.

3) Je parlerai, par facilité, d'exclusion, bien que le terme soit caractérisé par un flou impressionnant. Sans doute cette brume que le mot contribue à entretenir sert-elle une analyse trop réductrice des mécanismes et une tendance à totaliser les problèmes, et donc à les réduire à une nébuleuse qui peut justifier beaucoup de choses.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

servait, lors de son apparition, à désigner « *non pas le phénomène de dégradation du marché de l'emploi et d'affaiblissement des liens sociaux, mais plutôt une survivance visible et honteuse d'une population maintenue en marge du progrès économique*⁽¹⁾ » des Trente Glorieuses. Quoi qu'il en soit, le terme est aujourd'hui en usage pour qualifier les conséquences d'une nouvelle donne des déséquilibres des rapports sociaux. Cette évolution qualitative et quantitative questionne les rapports sociaux, la place de chacun, le modèle de société.

La recherche a largement questionné et analysé le sens et les formes de ces évolutions. Il n'est qu'à voir l'émergence de nouveaux concepts pour dire le nouvel ordre social, ses enjeux complexes et ses conséquences inquiétantes. Ainsi parle-t-on de processus de désaffiliation (Castel), de disqualification sociale (Paugam)... Vincent de Gaulejac suggère d'y voir le remplacement d'une société fondée sur des rapports de classes par une société atomisée où l'individu lutte pour avoir une place – puisque de place, il n'y en a pas pour tout le monde ! Pour sa part, Pierre Rosanvallon⁽²⁾ estime que ce sont là les formes et les fondements d'une nouvelle question sociale, qui prend sens sur le principe que les phénomènes actuels d'exclusion ne renvoient pas aux catégories anciennes de l'exploitation. L'auteur suggère que l'avènement de cette « nouvelle question sociale » se traduit par une inadéquation des anciennes méthodes de gestion du social. Les évolutions sociales et sociétales questionnent les institutions et professionnels du social, les organisations, les pratiques et les méthodes et jusqu'aux principes fondateurs...

À titre d'exemple de ces transformations, prenons l'insertion, présentée comme réponse à l'exclusion. Il s'agit d'un processus global, à la croisée de facteurs personnels, sociaux, sociétaux, qui impose en principe une approche intersectorielle de l'action. Cette conception devrait en théorie conduire à interroger les rapports et les interactions entre les individus, leur environnement et les groupes sociaux. C'est ce qui a guidé la proposition de Bertrand Schwartz, en 1981, de mettre en place des « missions locales », soit des structures « locales, partenariales et transversales », pour une insertion des jeunes. Processus complexe qui vise à répondre à des situations complexes, l'insertion appelle, par définition, l'intervention croisée mais articulée de plusieurs acteurs aux compétences différentes. En effet, aucune institution n'a en soi les capacités et les compétences de traiter l'ensemble de la complexité des situations individuelles. Et ceci, d'autant moins que le champ des droits et des politiques publiques est segmenté : logement, santé, emploi, sociabilités...

Dans le contexte de division du travail et des espaces sociaux, imaginer qu'une institution puisse tenir tous ces rôles revient à lui confier une mission d'ordre totalitaire⁽³⁾. C'est-à-dire qu'elle aurait pour fonction de traiter l'individu dans sa totalité, dans toutes ses composantes, créant ainsi un lien de dépendance radical et univoque. Mais a

1) S. Paugam, « La constitution d'un paradigme », *L'Exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 9.

2) P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, 1995.

3) L'idée de totalitarisme institutionnel s'oppose à celle de pluralisme institutionnel (E. Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Éditions de Minuit, 1979). Le terme totalitaire est pris dans son sens premier, hors de l'usage qu'il peut avoir dans la sociologie des systèmes politiques.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

contrario, face à la segmentation des politiques publiques, et avec la démultiplication des intervenants et des espaces possibles pour faire valoir des problèmes, on voit s'imposer des discours gestionnaires appelant à la « cohérence », au « guichet unique », à « l'unification des parcours », etc. Le contrôle s'intensifie. L'on cherche à fabriquer de l'unité à partir de l'hétérogénéité des interventions, en restreignant éventuellement les choix des « usagers », en contraignant leur mobilité après l'avoir encouragée (par exemple, avec le dispositif du « médecin traitant » comme condition d'un remboursement optimal des frais de santé). Les idées de « coordination », de « concertation », de « réseau », de « maillage » sonnent ainsi comme des réponses aux angoisses gestionnaires d'une perte de contrôle sur les populations. On peut penser qu'il y a ici une source de l'intérêt gestionnaire au « partenariat ».

L'histoire d'un dispositif tel que le RMI marque à la fois la volonté de travailler ensemble pour prendre en compte la complexité, et l'échec de cette dynamique. Ceci, à deux niveaux. Au niveau de la gestion, d'une part, la loi du 1^{er} décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion oblige un travail ensemble en confiant conjointement à l'État et aux Conseils généraux, ainsi qu'aux caisses d'allocations familiales pour l'allocation, la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif. Elle tente d'articuler de nouvelles mesures aux cadres et aux organisations qui existent, en forçant la coopération entre État et collectivités (notamment). Mais la loi du 7 mai 2003 confiant finalement la gestion aux seuls départements entérine les limites d'une approche par la « cogestion ». Au niveau des pratiques, on observe une réduction de la complexité au profit d'une segmentation puis d'une hiérarchisation des catégories administratives. En effet, en distinguant des formes d'insertion différentes selon des critères administratifs – par le logement, par l'économique, etc. –, c'est la conception de l'insertion comme processus global qui est modifiée. De la catégorisation des problèmes on est passé à la catégorisation des individus, en assimilant les sujets à l'objet de leur « déviance » à la norme. Or, les textes sur le RMI au début des années 1990⁽¹⁾ étaient très explicites : ils soutenaient une insertion globale, ne parlant du logement ou du travail, etc., qu'à titre d'exemples de facteurs à prendre en compte. En moins de dix ans, l'exemple est devenu catégorie de gestion. Et la hiérarchisation progressive de ces catégories a conduit tendanciellement à disposer les publics au regard d'une norme de plus en plus univoque : la « distance à l'emploi ». Désormais se succèdent différents segments hiérarchisés – emploi, « social », « psy » –, étapes de plus en plus figées d'une graduation fondée implicitement sur une théorie de la déficience : la distance plus grande à la norme est imputée à une déficience croissante de l'individu.

On voit, de façon générale, l'émergence de problèmes qui sont *a priori* posés comme systémiques et complexes. Face à cela, chaque service ou institution est appelé à évoluer, à remettre en question ses propres pratiques, à s'ouvrir aux autres... Ces enjeux, qui concernent désormais tout le monde, professionnels et habitants, public et privé, institutions et « usagers », etc. sont le signe d'une nouvelle donne du social, côté problème

1) Je pense en particulier à la circulaire du 27 mars 1993.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

comme côté réponse. La complexité appelle une réponse construite collectivement et construite différemment. Mais on voit en même temps, dans l'exemple rapidement brossé de l'insertion, comme une hésitation dans la logique « partenariale ». Les problèmes publics, saisis à travers des processus globalisant (insertion, intégration, etc.) oscillent entre une invitation au « tous ensemble » contre l'exclusion et une tentation du « chacun à sa place » pour mieux contrôler les populations.

L'évolution des problèmes sociaux participe de poser le « travailler ensemble » comme nécessité. La complexification des questions semble pousser à une prise en compte globale et à une articulation sans cesse plus poussée des différents segments. L'apparition de nouveaux publics pose aux acteurs des problèmes à la frontière de leurs compétences ou à la croisée de plusieurs disciplines. La massification des publics, avec des situations tenues pour plus complexes, pose la question de l'ampleur des moyens à mobiliser, des coordinations à effectuer, etc. Dès lors, la prise en compte de ces évolutions appelle à travailler autrement. Mutualiser et développer, harmoniser et coopérer, informer et communiquer, etc., autant d'enjeux qui apparaissent afin de mieux assurer les réponses. Cela conduit finalement à repenser le social, autant dans son organisation que dans ses fondements paradigmatiques. Mais, comme on l'a vu, la définition même des problèmes sociaux n'est pas indépendante des façons de regarder la société. Aux nouveaux problèmes correspondent de nouvelles approches cognitives.

II. LES ÉVOLUTIONS COGNITIVES : L'ACTION ET LE SOCIAL REPENSÉS

1 – De la réponse aux besoins à la promotion des droits ?

Droit au logement, droit à la santé, droit à l'éducation adaptée, droit à des ressources permettant de vivre dignement... Les slogans ne manquent pas⁽¹⁾. Depuis les années 1990 au moins, on semble redécouvrir le sens et le contenu des textes fondateurs de la République. C'est en quelque sorte une réaction morale à ce qui est présenté comme l'effilochement du « lien social » ou encore le « risque de la fracture sociale ». Face à ce phénomène, on revient aux principes fondateurs de la collectivité nationale, en faisant mine de renouer avec d'anciennes expériences politiques. En effet, le « droit au travail » avait été édicté en 1848, donnant lieu à la création d'Ateliers nationaux pour donner du travail aux chômeurs de l'époque. Mais, repris dans la constitution de 1946, puis celle de 1958, le principe est aujourd'hui faussement symétrique : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Mais, le sens de ces affirmations est profondément différent, entre 1848 et 1958, car ce qui était une obligation de résultat (un

1) Voir le numéro d'*Informations sociales*, « Le droit à... de l'émergence à l'effectivité », n° 81, 2000.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

travail pour chacun) n'est aujourd'hui qu'une obligation de moyens... en outre définie comme aide à l'insertion.

Les modifications du rapport au travail consécutives à l'expérience de la précarité et de l'incertitude du chômage, et la (re)découverte de la pauvreté massive ont changé la façon de définir le sens de l'intervention sociale. Auparavant, on considérait qu'il s'agissait d'une « frange de marginaux » pouvant bénéficier de droits subsidiaires selon des catégories de risque. Cette situation était, au moins implicitement, jugée normale du point de vue du système, avec des explications morales (« ceux qui ne veulent pas travailler ») ou économiques (« marge incompressible »). Le chômage servant « d'armée de réserve » au capitalisme, selon la théorie marxienne. Aujourd'hui, la « paupérisation » ou la « précarisation » est vue comme une menace pour le système de protection sociale, parce que ce qui était pensé comme étant une marge est devenu comme une nouvelle norme générale... Les frontières sont désormais instables, dès lors que les « pauvres » sont débordés par les « nouveaux pauvres », que les précaires sont partout à commencer par les travailleurs, rompant la digue qui semblait protéger efficacement ceux que l'on ne désignait pas, parce que tenus pour « normaux ».

C'est là une remise en cause directe de l'équilibre social tel qu'on le pensait. La réaffirmation des droits oblige donc à rechercher des réponses aux limites d'un système de protection sociale attaché principalement au statut salarial. La proclamation de droits est « *en fait juridiquement une créance qui pèse sur la collectivité au profit de ceux qui n'ont pas "les moyens concevables d'existence"*. Créance particulière cependant, puisqu'elle ne peut être invoquée par les bénéficiaires et suppose que la collectivité, par la loi, lui donne un contenu effectif⁽¹⁾ ». On sait ce qu'il en est du « droit au logement », depuis qu'il est passé d'une revendication associative (DAL) à un mode de gestion (judiciaire ?) du non-logement.

L'émergence de ces « droits-créances » (« droit à... ») renvoie, du moins théorique-ment, au pouvoir du citoyen d'exiger de la collectivité la traduction d'engagements sociaux. Cette catégorie de droits se distingue des « droits-libertés » (« droit de... », pouvoir de faire), même si cette distinction est en elle-même un problème. Du point de vue juridique, la première catégorie implique une obligation d'intervention de la collectivité en vue de fournir une prestation, alors que la seconde implique plutôt une non-intervention de la collectivité, pour ne pas freiner le pouvoir de faire (droit de circuler, de s'associer...).

Le principe de ces droits n'est pas fondamentalement nouveau⁽²⁾. Ce qui change aujourd'hui, c'est la croissance de leur affirmation, et la façon dont ils semblent prendre le relais d'une forme d'épuisement de « l'État-providence ». Avec les « droits-créances », c'est paradoxalement un renforcement de l'action attendue de la collectivité, mais au

1) R. Lafore, « La pauvreté saisie par le droit », in R. Castel et J.-F. Lae, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, L'Harmattan, 1992, p. 71.

2) Il est aussi ancien que celui des droits-libertés, nés autour de la Révolution française, et développés de manière quasi continue de la I^{re} à la III^e République. Ces principes seront inclus dans la Constitution de 1946, alors qu'ils sont déjà consacrés par les lois. Ils seront par la suite développés, avec l'affirmation des droits à l'insertion ou au logement... Cf. M. Borgetto, « L'irrésistible ascension des droits à... », in *Informations sociales*, n° 81, 2000.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

moment même où le néolibéralisme a fragilisé l'État social. Cette inflation de droits est donc en liaison étroite avec un double mouvement contradictoire : d'un côté, le développement de l'idée démocratique, avec une augmentation de droits ; de l'autre, une remise en question de l'équilibre politico-économique affirmé dans les Trente Glorieuses, et une fragilisation de l'égalité au profit de la « liberté d'entreprise ».

Ces nouveaux droits paradoxaux témoignent d'une évolution de la conception de la justice sociale et de la solidarité. Ils semblent fonctionner en partie comme principe de reconnaissance symbolique, mais sans pour autant modifier les conditions d'existence et le statut sociopolitiques réels. Cette évolution de l'approche philosophique concerne au premier plan le travail social, et ceci d'au moins trois manières :

- d'abord, en se référant à l'accès à des droits, on met en exergue l'importance de l'environnement social. De façon au moins indirecte, on place au cœur de l'intervention sociale la nécessaire ouverture vers l'extérieur, vers la mobilisation d'une pluralité de ressources pour rendre effectif le droit à. On décentre donc le problème, en situant l'intervention sociale dans la médiation des droits et non dans la gestion directe des populations ;
- parallèlement, on réduit la place du travail social à une fonction instrumentale, à la fois plus administrative et plus dépendante des choix de la collectivité. L'intervention est moins centrée sur la relation entre le travailleur social et ses publics. Plus qu'avant, le travailleur social n'est qu'un maillon parmi d'autres d'une chaîne qui s'est sensiblement allongée. Ce qui contribue à la « *disparition de l'idéal éducatif de l'émancipation* » du travail social à l'égard de son commanditaire ⁽¹⁾ ;
- enfin, l'affirmation des « droits à » a un effet sur la demande du public. Certains auteurs, tels François Dubet, estiment en effet que « *les "clients" des services sociaux ne demandent plus de relationnel ; ils sont moins prêts à échanger la relation contre un service* ⁽²⁾ ». Du moins, certains peuvent avant tout venir pour revendiquer leurs droits, ce qui là encore déplace la fonction du travail social. Il est potentiellement tiraillé entre deux pôles : être un soutien au développement des droits du public, ou être un agent de contrôle moral et de limitation de l'usage des droits.

Contre toute attente, ce changement de conception de l'intervention fragilise le travail social en réduisant ce qui fait sa spécificité (la relation) et en restreignant son pouvoir d'action (son autonomie). On risque donc de favoriser la défense d'une position, qui se jouerait contre les publics, plutôt que de promouvoir le changement et l'ouverture aux autres. On peut alors se demander quel sera l'effet du point de vue du partenariat.

1) J. Donzelot, « Une Fonction sociale généralisée », *Esprit*, mars-avril 1998, p. 94.

2) F. Dubet, « Table ronde : Une fonction sociale généralisée », in *Esprit*, « À quoi sert le travail social », mars-avril 1998, p. 91.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

2 – Participation : une nouvelle voie (de garage) ?

Participation des usagers, recherche-action, évaluation participative, concertation publique... Les mots et les idées ne manquent pas pour affirmer le règne de la participation et le retour sur le devant de la scène du citoyen. Cette idée de prendre part, que l'on retrouve dans le terme de « partenariat », s'est imposée. Si l'on peut penser qu'elle correspond à un mouvement plus profond d'exigence démocratique⁽¹⁾, elle renouvelle au moins les discours politiques. La pratique est toutefois plus incertaine.

Concrètement, l'émergence de dispositifs participatifs tient beaucoup aux expériences de la politique de la ville. Cela remonte en particulier à la deuxième moitié des années 1970, avec la mise en place des opérations Habitat et vie sociale (HVS) dans le domaine de la réhabilitation du logement collectif. Ces opérations cherchaient à combiner l'action sur le cadre bâti et des interventions à caractère social. Ces dernières se devaient d'associer les habitants au processus de transformation urbaine les concernant. Dans certains projets récents, cette participation s'est même étendue à la construction ou à la réhabilitation. On voit ce mouvement également sous des formes associatives, avec par exemple l'action des Compagnons bâtisseurs, qui proposent de « *construire ensemble* », autour de formes « d'auto-réhabilitation accompagnée ».

Cette notion de participation est apparue comme un modèle de décision et de gestion publique répondant aux besoins de l'heure : jeter des ponts au-dessus de la fracture sociale. Il fallait éviter que la démocratie ne sombre totalement ou du moins donner l'impression qu'elle ne sombre pas. Dans un esprit de décentralisation, de rapprochement entre services et usagers, la notion de participation tient une place de choix. La floraison de discours prônant la prise de part des « usagers » dans la gestion de la chose publique traduit le retour à une réflexion sur les conditions de survie d'un système politique. Il est assez symptomatique de voir associées, d'une manière intempestive, les notions de participation et de « citoyenneté active » ; plus que jamais, c'est l'État qui en appelle à la « citoyenneté » (mais tout en se gardant bien de laisser « gouverner la rue »).

Cet enjeu n'est bien sûr pas nouveau. Philippe Brachet replace au XIX^e siècle, chez Alexis de Tocqueville et Léon Duguit, la préoccupation qui fonde l'émergence de ces paradigmes. Il s'agissait d'« *affermir la démocratie en combattant la tendance objective de l'administration au despotisme, par dessaisissement des citoyens au nom de la souveraineté de l'État qu'elle accapare. Ceci en confiant leurs affaires communes qui peuvent être gérées au plus près du terrain à des citoyens librement associés*⁽²⁾ ».

Force est de constater que cette régénération discursive a rapidement été restreinte à de vaines exhortations ou à des processus factices singeant la démocratie. Pour expliquer les limites de la participation et/ou de la concertation, on pourrait s'en tenir à trois

1) A. Bevort, *Pour une démocratie participative*, Presses de Science-Po, 2002 ; P. Breton, *L'incompétence démocratique. La crise de la parole au cœur du malaise (dans la) politique*, La Découverte, 2006.

2) P. Brachet, *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, p. 83 et s.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

constats. D'abord la difficulté d'ordre technique ou méthodologique. Il est difficile de mobiliser les habitants ou les usagers sur les questions de politiques publiques. Nombre de projets s'épuisent à cela, pour des expérimentations souvent de courte durée et de portée limitée. Mais, la technique et la méthode ne sont pas indépendantes de choix politiques. Ensuite, il faut remarquer que la logique de concertation générée par le mouvement de décentralisation n'empêche pas la perdurance d'un système d'action et de décision fortement marqué par la gestion sectorielle de l'État. Laquelle tend souvent, dans les faits, à contredire la réalité d'une décision partagée, surtout dans le cadre de négociations contractuelles (contrat de plan État-Région, etc.⁽¹⁾). Enfin, sur le plan de la visibilité politique, les tentatives de participation dans le cadre de la politique de la ville restent limitées, quand bien même certaines réalisations concrètes justifient l'intérêt de la démarche. Des résultats peu visibles, d'ampleur toujours limitée, conduisent souvent le politique à choisir l'échelle du « macro » plutôt que celle du « micro », à privilégier le travail global et spectaculaire plutôt que le travail de fourmi.

Au fond, le problème est ailleurs. Si l'on voulait véritablement agir dans le sens d'une démocratisation, cela nécessiterait de changer non seulement les pratiques, mais plus fondamentalement de modifier les règles du jeu pour faire de la décision commune le centre de gravité politique. Or, on voit bien que ce n'est pas vraiment l'enjeu ; l'absence d'autorisation politique a ici pour effet de rendre les tentatives pratiques singulièrement fastidieuses et incertaines. Dans la gestion des grandes décisions en matière de politiques publiques, derrière la façade de la concertation et de la participation, nul n'est dupe que les principales décisions sont généralement prises avant même le lancement d'un éventuel processus de débat contradictoire. Au mieux, ne restent que les miettes de la forme, en guise de « débat », sur des sujets soit tenus pour peu importants, soit maintenus à un niveau de grande généralité. Lors même qu'on lance un « grand débat national » (de la jeunesse, « sur l'avenir de l'école », sur les rapports « universités-entreprises », sur les nanotechnologies, sur « l'identité nationale », etc.), le cadre de travail est organisé de façon à fermer les questions.

Car l'enjeu n'est pas le *débat* mais la mise en scène spectaculaire d'un thème soumis à un rituel : l'État fait mine de prendre en charge le passage de la diversité des opinions au consensus national. Ce poids du référent nationaliste et républicain nous fait croire qu'un compromis doit nécessairement transiter par l'État, et que les logiques conflictuelles doivent préalablement être neutralisées. Cela pèse lourdement sur la situation démocratique. En effet, cela freine le développement de « forums hybrides »⁽²⁾ et autres « conférences de consensus » permettant aux citoyens de prendre en charge collectivement et de façon plurielle des questions complexes. L'évolution paradigmatique qui porte l'idée de renouvellement des formes de gestion démocratique sert en partie à préserver

1) Voir par exemple P. Ligneau, « La coopération verticale dans le secteur social et la santé », in *Cahiers du CNFPT*, mars 1994, n° 40.

2) M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, 2001.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

un pouvoir derrière un masque d'ouverture. Et l'idéologie du consensus prend le pas sur l'existence effective du débat d'idées.

Face au malaise démocratique et à une perte de légitimité de l'acteur public, il n'est pas sûr que de tels paravents servent à limiter la décrédibilisation du politique. Peut-être même au contraire. Et en l'occurrence, les travailleurs sociaux – comme acteurs des politiques publiques – n'ont pas été épargnés par la perte de confiance de l'opinion, à l'instar des politiques ou des journalistes.

Mise à part cette question de légitimité, l'intérêt de la recherche de nouvelles formes d'action demeure comme un formidable enjeu praxéologique. Mais cela nécessite de passer de la *participation* au *partage* de responsabilités. Il faut travailler sur l'obstacle sur lequel la participation bute : la monopolisation du pouvoir politique. C'est ici que l'idée de « partenariat » peut prendre corps, entre les acteurs, pour décider, faire et assumer ensemble. Cet enjeu appelle à dépasser les cloisonnements, à construire une action capable de transcender les manichéismes, et surtout à accepter de poser la responsabilité comme une question *collective*. Sur ce plan, on voit bien que la figure du partenariat est tiraillée entre d'un côté la mise en scène d'un semblant de partage des responsabilités, et de l'autre un désir démocratique qui appelle.

3 – Une nouvelle grille de lecture : complexité et fragilité

L'émergence du paradigme de complexité tel qu'il est aujourd'hui entendu tient beaucoup aux travaux d'Edgar Morin. Le chercheur voit dans la complexité une véritable « réforme de l'entendement ». Celle-ci résonne de manière dramatique parce « *qu'elle nous incite à quitter le havre des certitudes scientifiques* »⁽¹⁾, telles qu'elles avaient été construites par les travaux des philosophes des XVII^e et XVIII^e siècles (Spinoza, Hume, Leibniz, etc.). Cette évolution remet donc fondamentalement en question les modes de pensée qui, interrogeant la légitimité des actes que nous posons, cherchaient à distinguer le mal du bien, le normal du pathologique, le vrai du faux, l'utile du pervers, le prudent de l'insensé, le digne de l'inique...

On semble découvrir depuis peu que le monde n'est pas maîtrisable par l'alliance du Savant et du Politique... Et même que le développement de la science a pour effet de peupler nos mondes de monstres hybrides, de moins en moins saisissables⁽²⁾. On semble découvrir que la pensée ou l'action ne peuvent être résumées à des éléments simples, éventuellement articulés entre eux. Il faut reconnaître déjà avec Gaston Bachelard que « *le simple est toujours le simplifié...* ». Et l'on oublie trop souvent « *qu'il n'y a pas de phénomènes simples ; le phénomène est un tissu de relations. Il n'y a pas de nature simple ; la substance est une contexture d'attributs. Il n'y a pas d'idée simple, parce*

1) E. Morin et J.-L. Le Moigne, *L'Intelligence de la complexité*, L'Harmattan, 1999, p. 6.

2) B. Latour, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte/Poche, 1997.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

qu'une idée simple doit être insérée, pour être comprise, dans un système complexe de pensées et d'expériences⁽¹⁾ ».

Depuis au moins les années 1970, une prise de conscience semble émerger dans nos cultures. La connaissance semble prendre conscience qu'elle est connaissance, soit une « *coémergence de l'intelligence et du monde* »⁽²⁾ et non une prise de pouvoir directe sur lui. Une nouvelle grille de lecture qu'est « l'intelligence de la complexité » accepte une relativité du savoir, et une sorte de fuite en avant du monde. « *Une intelligence de la complexité qui [assume] "l'écologie de l'action humaine"* (Edgar Morin), *[soit être] consciente du fait que tout acte s'engageant engendrera toujours des effets non anticipés et souvent non désirés, parfois tenus alors pour pervers. [Il s'agit d']une intelligence qui assumera son caractère pragmatique en affichant sa conscience de la contingence socioculturelle de toute connaissance présumée absolue et universelle...* »⁽³⁾. S'il n'est pas sûr que cette prophétie soit appelée à se réaliser, elle montre au moins sur quoi nous butons.

La sociologie des politiques publiques accorde toute son importance aux processus par lesquels « chaque avancée dans la maîtrise de la reproduction sociale va générer toute une série d'effets plus ou moins inattendus qui doivent être pris en compte »⁽⁴⁾. Comme le dit Pierre Muller, le degré de « maîtrise » technologique de nos sociétés fait que « l'incertitude maximum n'est pas générée aujourd'hui par des événements extérieurs mais par la mise en œuvre de moyens destinés à maîtriser l'environnement. » La maîtrise échappe à elle-même. « L'événement » devient un élément interne de la production⁽⁵⁾. Et il implique de plus en plus des processus de coopération pour faire face à l'incertitude, et pour reconstruire un nouvel ordre collectif avec ce qui arrive.

Dans le champ social aussi, ce mouvement transparait. L'émergence de nouvelles approches *écologiques*, c'est-à-dire cherchant à prendre en compte l'individu et son environnement dans leurs interactions, reflète une telle évolution conceptuelle. En théorie, du moins, la « globalité » des personnes ne peut plus être réduite à une unicité du sujet⁽⁶⁾ et à une clôture de l'individu sur lui-même. Et, comme cette globalité passe aussi par le travail sur/avec la subjectivité, on affirme la volonté d'appréhender la personne comme sujet. Sujet (pensant, responsable, actif...) d'une intervention et non objet (passif, dépendant, irresponsable...). Du moins en principe, car dans la pratique, il est toujours plus commode de traiter l'autre comme un objet, de lui ordonner « sa » place, de le convaincre des choix faits pour lui, etc.

1) G. Bachelard, *Le nouvel esprit scientifique*, PUF, 1934 (chap. 6).

2) M. Benasayag, *La fragilité*, La Découverte, 2004, p. 48.

3) E. Morin et J.-L. Le Moigne, *L'intelligence de la complexité*, L'Harmattan, 1999, p. 10.

4) P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, « Que sais-je ? », 1990, p. 22.

5) P. Zarifian, *Le travail et l'évènement*, L'Harmattan, 1995.

6) En fait, différentes variantes de la psychologie tiennent pour acquis qu'un individu « normal » suppose un socle unitaire et cohérent de personnalité. Les présupposés de ces théories, qui ont organisé une grande partie du champ du savoir, sont encore très actifs aujourd'hui, et nourrissent les théories psycho-culturalistes qui soutiennent le travail social et éducatif, mais aussi les travaux de sciences sociales sur la réussite ou l'échec scolaire. (Par exemple : B. Lahire, « La réussite scolaire en milieux populaires ou les conditions sociales d'une schizophrénie heureuse », *in VEI*, n° 114, 1998.)

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

Diverses catégories témoignent de ce changement cognitif. Dans l'insertion, dans l'orientation scolaire, etc., les termes de parcours, de trajectoire, de projet individuel..., ont pris le pas sur la seule logique de prise en charge ou de traitement. Si elles témoignent d'une responsabilisation des individus à l'égard de leur sort, ces catégories positionnent en même temps le travail social dans une subtile activité de composition avec la complexité du monde. Ou du moins une activité de gestion de la pluralité de ce qui peut servir de ressource pour « faire tenir » l'individu. Cette dimension se retrouve au niveau organisationnel : divers auteurs estiment que les catégories de « *management* » ou de « *gouvernance* », qui remplacent celle de gestion, traduisent une prise en compte de la complexité. Autrement dit, l'approche de la complexité est reprise à son compte par la gestion néolibérale, qui tente d'en tirer le profit maximum.

Car ces néologismes et ces nouvelles catégories sont en même temps typiques de l'ère néolibérale et de sa « novlangue ». La logique gestionnaire et utilitariste du « capital humain » s'y déploie et s'y renforce⁽¹⁾. Les effets de l'intensification de l'exploitation salariale sont considérables : la mise en concurrence, la précarisation des statuts, la pression productiviste, l'intensification des rythmes de travail, la violence des rapports sociaux au travail, la subjectivation et la surimplication⁽²⁾, le déficit de régulation des institutions, etc. épuisent les travailleurs et banalisent les inégalités et injustices sociales⁽³⁾. Il y a lieu de penser que les sentiments d'impuissance et de fragilité sont ici comme des signes des temps. De même, la résurgence des questions liées à l'éthique dans le travail social peut apparaître comme une réaction à un sentiment de perte de sens et de maîtrise face à la complexité. Ce sentiment met en effet en jeu d'une façon radicale le rapport à l'altérité⁽⁴⁾, et invite à penser autrement les conditions d'un travail relationnel.

Autant de signes, me semble-t-il, du développement (progressif et hésitant) d'une pensée complexe, ou au moins d'une volonté d'appréhender la complexité en la posant comme fondement de l'organisation et de l'action humaine. Mais cette perspective est immédiatement ressaisie, si ce n'est barrée par l'utilitarisme néolibéral. Sans doute l'idée de « partenariat » prend-elle aussi sens ici. L'appel à une mobilisation de tous face aux défis contemporains d'un monde compris comme complexe place désormais la coopération au cœur du travail et de l'action, et cette coopération même est reprise dans le projet capitaliste. Le travail mute et devient en large partie coopératif. Et cette coopération est prise entre d'une part la possibilité de nouveaux rapports de travail, et d'autre part l'intensification de l'implication des professionnels.

1) Valérie N'Haux remarque que le terme de GMU (pour « gestion des moyens utilisables ») a pu remplacer celui de GRH (gestion des ressources humaines), radicalisant la réduction des travailleurs à des objets.

2) P. Nicolas-le-Strat, *L'implication, une nouvelle base de l'intervention sociale*, L'Harmattan, 1996.

3) C. Dejours, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Le Seuil, 1998.

4) F. Giust-Desprairies, *La figure de l'autre dans l'école républicaine*, PUF, 2003. Cette hypothèse sur le recours à « l'éthique » repose sur des observations empiriques qui me font voir que les travailleurs sociaux questionnent souvent l'éthique lorsqu'ils sont aux prises avec des injonctions contradictoires et paradoxales.

4 – L'émergence de « notions-passerelles »⁽¹⁾

L'évolution de la terminologie reflète le changement de positionnement des politiques sociales. De nouveaux registres sémantiques, fondés sur un autre point de vue, désignent en effet certains problèmes publics et les orientations de l'action sur eux. Ces glissements, que tout un chacun peut observer, correspondent finalement à un changement d'objet pour l'action.

Cette évolution des mots du social s'inscrit à la fois dans le prolongement et en rupture avec les modes de classifications inhérents au sens du travail social⁽²⁾. Elle en est le prolongement dans le sens où elle n'est finalement qu'une forme nouvelle de catégorisation. Mais en même temps, la désignation ne passe plus par le ciblage de publics en fonction de risques spécifiques. Les catégories reflètent bien plus une volonté de dire l'effet de mécanismes de débordement du social, qui touche des publics plus vastes et plus flous. Ainsi, on ne traite plus les « pauvres », on accompagne les « désinsérés » ou les « exclus ». À mon sens, ce n'est pas seulement une euphémisation ; c'est aussi un effet de flou permettant de nouvelles façons de gérer les problèmes sociaux.

Prenons un exemple : le champ de la psychiatrie a connu le passage, dans les textes et dans le langage professionnel, d'un objectif de « *lutte contre les maladies mentales* » à celui de « *promotion de la santé mentale* »⁽³⁾. Il passe alors de l'intervention en négatif (lutter contre la maladie) à une démarche en positif (promouvoir la santé). Au-delà de l'inversion polaire de l'image du travail de la psychiatrie, cette redéfinition de son action a des effets considérables. En passant du concept de maladie mentale à la notion de santé mentale, le législateur et les pouvoirs publics ont, d'un mot, ouvert le cadre de travail à une sphère tellement globale qu'elle concerne potentiellement toute la société. Sans développer outre mesure, précisons que la santé mentale est en effet un terme générique qui est appréhendé comme la « *résultante des interactions entre (...) trois composantes* » : le biologique, le psychique et le social⁽⁴⁾. Cette définition, avec son caractère sommaire, montre bien l'amplitude énorme de cette notion. Elle a un caractère presque totalisant, qui appelle une action transdisciplinaire.

Plus spécifiquement, cet exemple appelle trois remarques :

- d'abord, cette modification impose une notion floue en lieu et place d'un objet historiquement construit et dont les limites faisaient globalement consensus. La notion de santé mentale, issue de la distinction opérée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), met l'accent sur la dimension psychologique de la santé des personnes. Mais, de manière concrète, elle renvoie à un symptôme – la souffrance

1) Je reprends ici l'un des axes que j'ai traités dans un article. Cf. F. Dume, « Enjeux et illusion d'un partenariat autour de la santé mentale », in *Soins psychiatrie*, n° 204, septembre-octobre 1999. J'ai dans le temps oscillé et hésité entre l'appellation « paradigme-passerelle » (que j'emploie dans l'édition de 2001 de cet ouvrage) et celle de « notion-passerelle ». J'opte finalement pour cette dernière car il m'apparaît rétrospectivement que ces mots n'ont pas tous un rôle paradigmatique (comme c'est le cas pour l'insertion, la santé...). Ce mouvement me semble plus large et il inclut toutes sortes de catégories. En outre, le terme de « notion » traduit le flou et donc la variabilité même des usages et fonctions de la catégorie.

2) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999.

3) Voir la circulaire du 14 mars 1990 sur ce point.

4) Définition proposée par François Cloutier, in P. Chanoit et J. de Verbizier (dir.), *La psychiatrie à l'heure de la santé mentale – un objectif de santé publique*, Erès, 1994.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

psychique – qui n'a plus de borne du point de vue de la dialectique normal *versus* pathologique. *A priori*, la notion de souffrance psychique concerne potentiellement l'ensemble des individus du corps social. Et pour reprendre les termes de Simon Kipman, « *c'est un curieux paradoxe que de considérer qu'un important problème de santé publique repose sur une pathologie qui n'existe pas : la souffrance psychique, fantôme de la douleur. [...] Il n'y a plus de support objectivable à trouver. Ne reste que la brume* »⁽¹⁾. Certes, les politiques vont finir par cibler des publics et spécifier la notion, en l'intégrant par exemple dans la loi de 2005 relative au handicap. Mais la catégorie dépasse les cibles. De sorte que l'on peut penser que les frontières catégorielles deviennent plus floues, que les problèmes sociaux s'épaississent d'un large halo. Et force est de constater que cette zone de flou peut s'avérer très pratique pour gérer le passage d'une catégorie dans une autre, pour masquer des déplacements de problèmes, voire des basculements de référentiels de politiques publiques.

- du point de vue du législateur et des pouvoirs publics, le passage à la « souffrance psychique » a initialement pour objet la prise en compte de « nouveaux » symptômes, considérés comme étant consécutifs à l'exclusion ou à la précarisation sociale. Au départ, la prise en charge de cette souffrance ne relève *a priori* d'aucun service clairement identifié. Et l'on a pu constater que les institutions tenues pour *a priori* « compétentes » (psychiatrie notamment) pouvaient rechigner à répondre aux demandes de ce type. Le passage à une catégorie floue permet de créer comme une « passerelle » cognitive entre institutions, entre secteurs et entre champs d'activité, pour couvrir une sphère de problèmes jusque-là quasi ignorés. C'est l'émergence de ce que j'appellerai une notion-passerelle, c'est-à-dire qui prend corps sur les failles générées par la définition des champs institutionnels. Ces nouvelles catégories de gestion sont le produit de la remise en cause du système sectoriel, de ses limites, de ses « cloisonnements ». À partir de l'apparition d'un nouvel objet à l'interstice entre plusieurs champs ou secteurs, et avec la critique des frontières institutionnelles jugées trop rigides, ces notions-passerelles permettent de monter en généralité, perdant en précision (on s'intéresse au symptôme) mais gagnant en capacité de gestion globale de la contribution de chaque institution.⁽²⁾
- enfin, du point de vue des professionnels de la psychiatrie, ce changement de terminologie a un effet considérable sur l'action et sur la structuration interne des professions. Le placage d'une notion-passerelle s'est fait au détriment du concept de maladie mentale, qui structurait historiquement la psychiatrie autour d'un consensus (plus ou moins fort) sur son objet, sa légitimité, son discours, son identité, ses techniques et méthodes d'action. Bref, en substituant à un concept structurant (pour la psychiatrie) une notion-passerelle, le législateur risque de favoriser la dilution des identités professionnelles. Car la disparition de l'objet à

1) S.D. Kipman, « Le fantôme de la douleur », in *Les Dossiers de la santé de l'homme*, n° 11, mars-avril 1994, p. II.

2) Il ne faut toutefois pas minorer les mouvements contradictoires, et l'histoire des champs sectoriels, le secteur sanitaire créant par exemple lui-même ses propres structures médico-sociales internes. Cf. M. Jaeger, *L'articulation du sanitaire et du social*, Dunod, 2000.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

l'origine de la structuration de la psychiatrie a pour effet de rouvrir le consensus sur le travail. Il concourt en tout cas à une déprofessionnalisation⁽¹⁾ des acteurs de la psychiatrie. J'ai montré ailleurs que ce changement de dénomination, parce qu'il masque un changement de référentiel, participe de faire « exploser » le consensus professionnel en réveillant les vieux démons de la psychiatrie⁽²⁾.

Cet exemple peut s'appliquer à bien d'autres champs professionnels et d'autres objets – pensons par exemple au passage récent de la « lutte contre les discriminations » (1998) à la « promotion de la diversité » (2004), à travers lequel le flou sert à masquer un changement de référentiel politique⁽³⁾. Il est significatif de voir le foisonnement actuel de telles notions floues et autres notions-passerelles. Au premier rang desquelles on peut voir la notion d'insertion, jamais véritablement définie et pour cause...

L'émergence de telles notions présente l'intérêt apparent de rendre possible la rencontre des professions en favorisant la création de ce que l'on peut appeler une « zone partenariale ». Au départ, il y a une zone de confluence institutionnelle aux limites indistinctes, autour d'un objet très global nommé par une notion-passerelle. Investi par des institutions et des professionnels différents, cela devient une zone de convergence, potentiellement partenariale. C'est un peu la création de champs cognitifs transculturels, qui ont comme impact visible de remettre en cause l'isolement professionnel et l'ignorance institutionnelle réciproque. Face à des questions aussi larges, personne ne peut impunément « faire l'autruche ».

Ces notions-passerelles produisent à l'évidence de la mobilité possible. Elles ont à mon sens été créées pour répondre aux vides institutionnels, mais aussi pour gérer le passage d'un univers à un autre, d'une catégorie dans une autre, d'un référentiel à un autre. Mais en même temps, l'orientation de l'action et des acteurs vers un terrain de rencontre aux contours flous, assortie d'une injonction au « partenariat », amène des risques évidents de déstabilisation des professions. Le passage à l'insertion l'a montré, avec l'émergence de « nouveaux métiers » venant interroger l'ordre et les frontières du travail social. Ces risques sont d'autant plus évidents que d'autres évolutions concomitantes menacent l'équilibre fragile du travail social.

5 – Libéralisation et néolibéralisation⁽⁴⁾ du social

L'évolution du système social a été fortement marquée par ce qui est appelé, par convenue, la « crise ». Dans ce contexte, les tensions entre des logiques économiques

1) Voir sur ce point : F. Aballéa, « La professionnalité : d'une notion à son usage », in *Revue française de service social*, décembre 1997, pp. 7-17.

2) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ? L'interinstitutionnalité et le partenariat comme catalyseurs des problèmes d'identité du travail social et de la psychiatrie*, L'Harmattan, 1997.

3) O. Noël, *Une sociologie politique de et dans l'action publique de lutte contre les discriminations ethniques et raciales à l'emploi*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Montpellier III, 2008.

4) J'entends dans néolibéralisme un modèle caractérisé par la régulation par la mise en concurrence, alors que le modèle libéral est fondé sur une régulation par le marché. Sur cette différenciation, cf. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Gallimard/Le Seuil, 2004.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

et sociales ont été exacerbées. Et les vieux démons du travail social (dans son rapport à l'économique), réapparus avec force et vivacité, se sont avérés fortement déstabilisants.

Michel Autès remarque qu'à partir de 1974 les conceptions libérales du social vont prendre une place de plus en plus forte. Ce retour marque « *l'épuisement d'une conception étatisée...* ». L'État est passé d'une logique interventionniste à une logique économiciste et gestionnaire, c'est-à-dire dictée par une analyse avant tout économique des questions sociales et sociétales. Le chercheur montre que cette réapparition sur le devant de la scène d'une pensée libérale se traduit par trois types de discours :

- d'abord la réaffirmation du lien entre croissance économique et justice sociale. Cette thèse postule que le social représente un coût pour la société et qu'il faut une économie forte pour le payer. Il s'agit dans cette logique de privilégier la croissance pour ensuite utiliser ses bénéfices pour corriger les « dégâts du progrès ». La formule qui peut résumer cette approche serait « pas de social sans croissance économique », puisque le premier ne serait qu'un sous-produit de la seconde. (Le vocabulaire concernant les « bénéficiaires » des prestations sociales témoigne de cette approche économiciste qui culpabilise en faisant de l'aide de la collectivité un « bénéfice », et par suite, on passe logiquement au thème des « abus » et des « profiteurs »...);
- ensuite, c'est l'idée que la correction des inégalités sociales doit se faire principalement par l'aide monétaire, afin de permettre aux plus pauvres d'accéder au marché. Le marché étant implicitement l'espace de la norme, il devrait permettre de remédier aux « handicaps » de ceux qui en sont exclus. Les réflexions autour de l'impôt négatif et la priorité donnée aux transferts monétaires sur les équipements collectifs, par exemple, traduisent cette orientation ;
- enfin, soutènement des deux premières affirmations, l'idée que cette correction à apporter en vue d'une justice sociale doit être équitable. Équité et non égalité. C'est-à-dire retrouver une « inégalité juste » entre des individus qui ne sont pas égaux devant la vie. L'inégalité étant jugée non seulement compatible avec les lois du marché, mais surtout nécessaire aux mécanismes du besoin et de l'échange... À partir des années 1960, le recours à l'idée « d'égalité des chances » va caractériser cette logique⁽¹⁾. Utilisée d'abord à l'école au moment de la massification scolaire, elle va devenir la matrice de la réorganisation des politiques sociales. Or, le modèle « d'égalité des chances » est adossé à une conception néolibérale de mise en concurrence des individus : l'égalisation visée est simplement celle qui consiste à agir en amont pour que les individus puissent concourir.

« La boucle idéologique est ainsi complète : il faut une économie prospère pour financer le social, le social est la régulation des inégalités nées des excès du fonctionnement du marché, il faut des inégalités pour que le marché fonctionne. Cette brèche

1) Historiquement, le concept politique « d'égalité des chances » est attribuée à P. Pétain, qui voulait signifier par ce terme la rupture avec l'approche égalitariste rousseauiste, et le remplacer par la sélectivité au mérite. Cf. R. La Borderie, « 60 années d'égalité des chances, 60 années d'inégalité des résultats », in *L'école émancipée*, n° 6, 2000.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

idéologique produira la pensée unique des années 1990 qui va dès lors déverser ses flots d'énoncés d'évidence d'un économisme "énervé" »⁽¹⁾.

Ce qui est très significatif, en France, c'est que la diffusion du néolibéralisme à partir des années 1970 ne s'est pas faite principalement par « l'extérieur » de l'État ; elle a été menée, au contraire, de l'intérieur de celui-ci, à travers l'adhésion des hauts fonctionnaires à la nouvelle dogmatique⁽²⁾. Les pouvoirs publics ont eux-mêmes imposé l'idée d'un « trop d'État », et recouru aux experts en économie pour penser de nouveaux modèles : rationalisation des choix budgétaires⁽³⁾, puis évaluation de l'efficacité des politiques publiques, puis normes de « performance », « culture du résultat » et obligation de concurrence avec la loi organique relative aux lois de finance de 2001, etc.

L'affirmation de la pensée unique néolibérale a modifié non seulement la lecture du sens de l'intervention sociale, mais également son contenu. La logique économiciste sous-tend aujourd'hui de nombreuses approches de l'insertion : priorité à l'insertion professionnelle (ou par l'économique), objectif d'autonomie financière, focalisation des débats sur les montants des allocations censés ne pas « décourager de chercher un emploi », etc. Et face à ce credo, les travailleurs sociaux, autrefois si prompts à la critique idéologique, ont – par défaut ? par aveuglement ? par adhésion ? – largement intégré cet unique et puissant mode de pensée qui résume en quelques « coups de cuillère à pot » la complexité du monde...

Cela n'est pas sans conséquence sur la crédibilité même du social. Car, comme le dit M. Autès, « *cette représentation du marché comme réalité indépassable dont la logique, les "lois" s'imposent à la volonté politique pose un problème insurmontable à une définition et à une vision positive du social comme régulation nécessaire. Ce cadre indépassable forme un nouveau contexte de formulation de la question sociale* ».

Ce processus de (néo)libéralisation, largement étayé par un discours idéologique très offensif et organisé par des *think tank* et autres lobbys⁽⁴⁾, a sans doute facilité l'appropriation de notions et de conceptions venues de l'entreprise (d'une logique de moyens à une culture du résultat, d'une logique de structure à une logique d'individu...) – on verra qu'il en est en partie de même pour le « partenariat ». L'État a en tout cas largement promu ce nouveau cadre de pensée et d'action. Il l'a imposé dans la formation des travailleurs sociaux et plus encore des cadres du social et du secteur médical, aujourd'hui poussés à être des entrepreneurs du social⁽⁵⁾. C'est également le cas pour ce qui concerne les rapports avec les associations : mise en concurrence sur les marchés publics de

1) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999, p. 116-117.

2) B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, 1994.

3) Élaboré à partir de 1970, cette doctrine a été abandonnée en 1984 suite aux critiques du rapport Bianco-Lamy quant à son application dans le domaine social.

4) V. Laurent, « Enquête sur la Fondation Saint-Simon. Les architectes du social-libéralisme », in *Le Monde diplomatique*, septembre 1998. Sur l'idéologie sécuritaire, cf. L. Wacquant, « L'idéologie de l'insécurité. Ce vent punitif qui vient d'Amérique », in *Le Monde diplomatique*, avril 1999. Sur le rôle de l'Institut Montaigne dans le passage de la lutte contre les discriminations à la promotion de la diversité, cf. O. Noël, S. Dukic, *État des lieux de la connaissance et réflexion problématique. L'engagement des élus et des collectivités territoriales contre les discriminations*, IS CRA-Méditerranée, 2006.

5) À titre d'exemple, les mémoires professionnels soutenus à l'École des hautes études en santé publique de Rennes (EHESP) titrent de façon croissante sur la « gestion » : 48 dans les années 1970 ; 178 dans la décennie 1980 puis 207 dans la suivante. Dans le même temps, « partenariat » passe dans les titres de 0 à 7 puis 49.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

prestations sociales ; promotion des fédérations gestionnaires au détriment des logiques associatives ⁽¹⁾ ; redéfinition de la stratégie de financement des pouvoirs publics avec la réforme générale des politiques publiques ⁽²⁾...

Le « partenariat » est une notion par laquelle transite cette « modernisation » de l'État et des collectivités. Dans cette logique, on pourrait penser que le « partenaire » n'est que la nouvelle figure de l'autre. Figure apparemment plus proche, parce qu'elle ne se réfère plus à l'altérité, mais au contraire à un « partage », à une proximité dans l'espace-temps et à une ressemblance dans l'action.

L'évolution cognitive des politiques sociales se traduit par l'émergence d'une culture de l'entre-deux. Le développement des notions-passerelles, la systématisation de logiques telles que la participation, les « droits à » ou la transversalité, poussent le travail social vers l'élargissement de son terrain à la rencontre des autres. Autant de signes d'une orientation en faveur du travail ensemble. En même temps, on voit bien que des freins subsistent : les démarches participatives et la prise en compte de la complexité se heurtent à des obstacles de l'ordre de la volonté politique. Il y a comme un mur à franchir, pour aller au-delà, vers un véritable partage du pouvoir de décision et d'action. L'idée de « partenariat » semble prise dans cette tension. N'est-ce pas là le principe qui appelle une nouvelle formule permettant de dépasser ces limites, formule qui pourrait être le « partenariat » ? Si tel est le cas, le « partenariat » n'ira pas de soi. En effet, le travail social est fragilisé dans ses fondements par l'émergence de cette nouvelle manière de penser le social. Perte de pouvoir ? Déstabilisation identitaire ? Comment travailler ensemble lorsque non seulement les bases conceptuelles s'effritent, mais aussi l'organisation est mouvante ?

III. LES ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES : LE SOCIAL À L'ÉPREUVE DE « NOUVELLES » POLITIQUES

1 – Décentralisation, territorialisation et démultiplication des acteurs

Malgré d'innombrables analyses sur le sujet, on n'a pas fini de mesurer les effets indirects de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques. Ce processus n'est, aujourd'hui encore, pas terminé, si l'on considère ne serait-ce que les rapports de force entre collectivités, ou entre collectivités et services de l'État. Ces enjeux, qui ont précédé les lois de 1982-1983, continuent à structurer nombre de

1) F. Dhume, « Faire union ». *Les centres sociaux dans leur processus fédératif*, IS CRA-Méditerranée, 2003, consultable sur le site : www.iscra.org/page_50.php.

2) J.-L. Langlais, *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport au ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, La documentation française, juin 2008.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

débats, et orientent l'évolution des rapports entre gestionnaires de politiques sociales publiques.

Il faut ici souligner combien ce processus administratif, visant à redistribuer et clarifier les fonctions (et les circuits financiers) en instaurant des blocs de compétences, a renforcé le caractère éclaté de la gestion du social. L'intervention sociale relève d'institutions très diverses dont la légitimité et le pouvoir ont été accrus. Si les conseils généraux ont bénéficié d'une large part dans la redistribution du pouvoir en la matière, et que les services de l'État et organismes publics conservent des attributions importantes, d'autres collectivités sont impliquées. Les conseils régionaux ont investi ce champ, notamment au travers de la formation et de l'insertion⁽¹⁾. De nombreuses communes ont engagé plus avant leur responsabilité dans la gestion des problèmes sociaux. Cela, non seulement à travers un transfert de compétences vers les centres communaux d'action sociale, mais aussi dans le cadre de la politique de la ville, du logement, parfois de l'intégration, etc. Les communautés d'agglomérations, et autres collectifs de communes investissent certains pans du social. Au-delà de la mutualisation de moyens (centres intercommunaux d'action sociale, missions locales intercommunales, etc.), ils peuvent développer des compétences dans les domaines de la politique de la ville, des services socioculturels, de la petite enfance, etc. Si l'État tend à s'effacer relativement, il reste à la manœuvre dans la production de normes, dans la distribution et le contrôle de ressources financières, dans la coanimation de territoires ou de dispositifs, dans des choix stratégiques, ou encore dans la gestion des équilibres de la Sécurité sociale, avec les « partenaires sociaux ».

Par ailleurs, avec environ 1,9 million de salariés et près de 14 millions de bénévoles en 2005⁽²⁾ les associations représentent une contribution très importante aux politiques publiques, et notamment sociales. Il ne faut donc pas sous-estimer la place essentielle tenue par le tiers-secteur assurant de fait ou par délégation une mission de service public. Ce secteur a été lui-même fortement mobilisé et transformé : professionnalisation, technicisation, codépendance de plus en plus étroite avec les pouvoirs publics⁽³⁾. Enfin, il est aujourd'hui mis en concurrence avec le secteur privé, que ce soit dans l'insertion (associations intermédiaires, entreprises d'insertion, etc.), dans l'animation et la prévention socio-urbaine, ou encore avec les aides à domicile – avec la prestation de compensation du handicap (PCH). Le mouvement de diversification des acteurs s'amplifie donc, si l'on prend en considération les dispositifs territorialisés et le développement de marchés de « services ».

Enfin, notons qu'avec la marchandisation progressive des services, les entreprises privées prennent une part croissante dans le jeu. Poussé par les directives européennes et les négociations internationales sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce

1) P. Ligneau, « Les régions, nouveaux acteurs dans le secteur social et la santé », *Droit sanitaire et social*, n° 32 (3), juillet/septembre 1996.

2) Selon une étude de Viviane Tchernogog citée par J.-L. Langlais, *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, *op. cit.*

3) J. De Maillard, « Les associations dans l'action publique : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique », in *Lien social et politique*, n° 48, 2002.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

(OMC), mais aussi sous l'effet des pratiques de l'État en faveur de l'externalisation de la gestion de certaines dimensions de l'action publique ⁽¹⁾, les « partenariats publics-privés » s'épanouissent. De longue date déjà, les entreprises ont été sollicitées ; on se rappelle par exemple que le Club méditerranée (avec d'autres) avait pu être sollicité pour organiser les premières opérations « anti-été chaud » du début des années 1980. Aujourd'hui, en particulier avec les politiques d'insertion, mais aussi dans le champ hospitalier, l'entreprise est devenue non seulement un acteur majeur, mais surtout une norme à l'aune duquel les organisations, la productivité, « l'employabilité »... sont mesurées.

De manière rapide, on peut dire que la décentralisation et la « localisation » de l'action publique a contribué à l'émergence de nouveaux « besoins » professionnels. Combiné avec une territorialisation des politiques publiques, les enjeux stratégiques d'alliances locales, d'adaptation et de coordination, de réseaux d'information, etc. se sont accrus. Avec la multiplication des acteurs, la complexification des procédures, le travail coopératif est devenu quasi indispensable. Bien au-delà de son encouragement dans le cadre du processus de décentralisation, la construction de réponses interinstitutionnelles est devenue nécessité et habitude, au moins « sur le papier ». Ceci, à la fois du point de vue de la définition des orientations (« politiques programmatiques ») et du point de vue de la réalisation concrète ⁽²⁾. Cette complexification du contexte institutionnel a été largement relevée lors des travaux de préparation du XI^e Plan.

La logique territoriale de ces nouvelles organisations des politiques publiques a conduit à penser la cohérence entre des acteurs et des actions différents dans leurs contextes, leurs enjeux, leurs formes. Mais elle se heurte à des difficultés. Ainsi, bien que la décentralisation soit fondée sur le principe de l'absence de tutelle d'une institution sur l'autre, la répartition des compétences n'exclut pas les zones d'interférence. On peut voir dans l'initiative du « partenariat » et la volonté de le contrôler des rapports de pouvoir pour savoir qui contrôlera ou imposera finalement la gestion ou la représentation de tel domaine d'action. Reste alors des questions : la coopération peut-elle prendre le pas sur des logiques de pouvoir concurrentielles ? Le « partenariat » n'est-il pas pris dans des injonctions contradictoires, entre mise en concurrence et appel à la mutualisation ?

2 – Jeux et enjeux de pouvoir

À un niveau plus fin, il faut remarquer un véritable éclatement des responsabilités et des pouvoirs. La répartition des niveaux de décision, qui n'est pas le fait du seul processus de décentralisation, n'amène peut-être pas en tant que telle plus de conflits de pouvoir. Mais ce qui se jouait habituellement dans les coulisses peut aujourd'hui apparaître au-devant de la scène, la « fronde » des collectivités face à l'État pouvant faire partie de la mise en scène des rapports de force.

1) Par exemple : N. de Saint-Pulgent et alii, *Les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé, Inspection générale des finances*, 2009.

2) Voir par exemple J.-L. Sanchez, *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, ODAS éditeur, 1996.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

Entre services de l'État, les enjeux sectoriels (attributions, responsabilité, cultures professionnelles, logiques de corps professionnels, etc.) ont toujours interféré avec le sens de l'action. Aujourd'hui, après la décentralisation, ils perdurent. Dans les directions du travail et de l'emploi, par exemple, les schémas d'opposition entre inspection du travail et politiques de l'emploi se renouvellent. Dans de nombreux services (municipaux, préfectoraux, policiers, judiciaires, pénitentiaires, etc.), la distribution morale du travail – et particulièrement du « sale boulot »⁽¹⁾ – met en jeu de tels rapports de force : les places valorisées ou dévalorisées sont en large partie liées à l'histoire des corps professionnels et des stratégies de (non-)régulation interne des institutions. Autre exemple : les structures hospitalières. Dans nombre d'entre elles, l'orientation d'un service tient plus au pouvoir du médecin-chef qu'à celui du directeur de l'hôpital ou qu'à celui des services tutélaires de l'État. La hiérarchie médicale est telle qu'elle conforme en partie les autres métiers. Cela n'est pas sans conséquences dès lors qu'il s'agit de réorienter, d'harmoniser ou de développer tel ou tel service, telle ou telle pratique. Sur le plan du travail coopératif, les services sociaux sont bien souvent mis en difficulté par les divergences de volonté et de capacité d'ouverture d'un service hospitalier à l'autre. Dans les associations, enfin, et singulièrement dans les grandes associations du secteur médico-social, les rapports de force internes se jouent entre des Directions aux logiques fortement gestionnaires et technicistes, d'une part, des conseils d'administration associatifs en perte de vitesse, d'autre part, et enfin diverses générations de salariés ou de bénévoles dont l'implication varie considérablement⁽²⁾. On imagine sans peine que l'intérêt pour le « partenariat » est pris dans ces tensions et contradictions, et qu'il peut aussi représenter dans ces jeux des ressources différentes pour chaque type d'acteur.

D'un autre côté, en ramenant au cœur des processus de décision des enjeux de représentation politique locale, la décentralisation a rendu plus visibles les différences d'orientations politiques⁽³⁾. L'association étroite entre gestion et représentation politique peut encourager une concurrence largement organisée autour de préoccupations électoralistes. Le clientélisme⁽⁴⁾ ou les pressions sur les associations, s'ils ne sont pas nouveaux, peuvent trouver dans le « localisme » des conditions pour s'épanouir. Le rythme cyclique des mandats et des échéances électorales, et l'opportunisme concernant l'investissement de certains domaines plutôt que d'autres participent de segmenter l'action publique et d'en relativiser la portée générale, d'y asservir une partie de l'action (et des financements). Cela peut éventuellement conduire à ce que les décisions prises soient d'ampleur inversement proportionnelle à l'importance stratégique de ces échéances. Cela a en outre pour effet d'accroître les enjeux de publicité et de visibilité de l'action, qui peuvent parfois prendre le dessus sur le sens de l'action. En tout cas, c'est aussi un frein à

1) E.C. Hugues, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Éditions de l'EHESS, 1996 ; D. Lhuillier, « Le "sale boulot" », in *Travailler*, n° 14, 2005, p. 73-98.

2) J. Ion, *La fin des militants ?*, Éditions de l'Atelier, 1997.

3) Cela ne favorise pas, loin de là, l'égalité des citoyens devant les droits sociaux. Des droits identiques peuvent être appliqués différemment selon les orientations politiques des collectivités ou selon le contexte électoral.

4) P. Tafani, *Les clientèles politiques en France*, Éditions du Rocher, 2003.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

la mise en place d'un « partenariat » : le temps nécessaire, les conflits qui traversent de tels projets, etc. risquent fort d'être entravés ou détournés au profit de ces enjeux.

Par ailleurs, le mouvement de va-et-vient quant à la place de l'État (d'un relatif effacement des services aux stratégies de recentralisation, d'une réduction du financement à l'accroissement du contrôle) replace au premier plan les enjeux stratégiques des relations interinstitutionnelles. La position de l'État dans le jeu local n'apparaît ainsi pas toujours très claire. La déconcentration est elle-même freinée par de multiples limites qui pénalisent l'action des services de l'État⁽¹⁾. Mais d'un autre côté, celui du contrôle sécuritaire, économique, sanitaire, etc., le rôle de l'État se durcit. Dès lors, des enjeux de pouvoir réémergent plus tendus encore.

À ce propos, plusieurs observations peuvent être formulées :

- cela suggère d'abord que les enjeux de pouvoir n'ont pas radicalement changé. Les exemples précédents tendent à montrer que l'État n'a jamais abandonné ses logiques de gestion au profit d'un rôle d'impulsion et de coordination. S'il faut un exemple, on mesure aujourd'hui le poids déterminant du ministère de l'Économie et des Finances et de la Cour des comptes dans l'arbitrage des politiques publiques. Ils ne se contentent plus de juger de la validité et de la pertinence budgétaires, mais sont investis d'un rôle de pilotage et de contrôle de l'opportunité des politiques. En quelle mesure la priorité est-elle alors de réfléchir au sens de l'action publique ?
- les enjeux relatifs à ces rapports de pouvoir peuvent primer sur le sens de l'action, et capter l'action au profit du renforcement d'une position. Ainsi, les velléités institutionnelles d'assurer un pouvoir local se font le plus souvent au détriment du partage des décisions avec les autres acteurs et, qui plus est, avec les administrés ;
- enfin, la mise en place de dispositifs interinstitutionnels et de « partenariats » n'a pas de sens si les services qui s'y engagent restent figés sur des enjeux de légitimité et d'identité. Chaque étape de transformations institutionnelles peut peser lourdement sur la capacité d'engagement des institutions, sur leur propension à s'impliquer de façon durable et à partager effectivement des zones de coresponsabilités. Ce sont là des symptômes qui montrent la fragilité des dispositifs transversaux face aux enjeux de pouvoir des services qui les portent.

3 – Du sectoriel à la sectorisation : entre institution et territoire

Le processus de territorialisation des politiques publiques précède la décentralisation. La réorganisation des DDASS portant création des circonscriptions en 1964 en est un

1) Un haut fonctionnaire, écrivant sous le pseudonyme de Pierre Armor, estime que « la répétition des mesures de régulation budgétaire qui amoindrissent, quand elles ne l'annihilent pas, la portée des politiques publiques que les gouvernements jugent prioritaires et que les services déconcentrés de l'État sont chargés d'appliquer, la faiblesse persistante des moyens d'une administration territoriale de l'État trop émiettée sur le territoire, la rémanence de pratiques "recentralisatrices" des administrations centrales, sont autant de réalités vécues au quotidien par les fonctionnaires des services territoriaux de l'État qui inclinent à penser que la déconcentration et la réforme de l'État s'apparentent au mieux au mythe de Sisyphe, au pire à un exercice de rhétorique administrative ». « Les freins à la déconcentration », in J.-L. Boëuf, *Quinze ans de décentralisation*, La Documentation française, n° 787, juillet 1997, p. 59.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

exemple. Plus globalement, le mouvement de sectorisation des champs social et sanitaire, depuis les années 1950, a été une étape importante dans la dynamique d'ouverture des institutions. On ne saurait donc voir la territorialisation comme un phénomène récent, et d'autre part, il y a lieu de penser que les modalités d'une gestion par les territoires varient selon les champs sectoriels.

« Secteur » est un terme polysémique, dans le contexte administratif français des politiques sociales : il parle tantôt avec le point de vue des institutions et tantôt avec celui des territoires. Le terme de *sectorisation*, au sens restrictif, s'applique à l'organisation de l'intervention en secteurs géographiques ; une approche territoriale, donc. Cela consiste en un découpage du territoire en secteurs correspondant approximativement à une unité en nombre d'habitants (secteurs médico-sociaux, secteurs psychiatriques, etc.). Chaque secteur s'est vu attribuer une équipe de professionnels (pluridisciplinaire et polyvalente) et des moyens spécifiques pour identifier les besoins et y répondre. L'objectif de cette évolution était à la fois une adaptation des logiques d'intervention (développement de la prévention des risques) et une adaptation qualitative des réponses (prise en compte du contexte local, rapprochement à l'égard des usagers).

Après la Seconde Guerre mondiale, l'État-providence avait organisé son intervention gestionnaire sous une forme sectorielle. C'est-à-dire que « *pour faire face à ses responsabilités nouvelles, l'État a en effet été conduit à recourir à un traitement sectorisé des problèmes : des dispositifs d'intervention spécialisés ont été mis en place, en fonction des divers secteurs d'activité* ⁽¹⁾ ». Avec le recul, on peut dire que la sectorisation a marqué le début de la remise en cause de la gestion sectorielle. Il s'agissait d'« ouvrir », aux sens propre et figuré, les institutions (on se rappelle la figure symbolique de « l'ouverture des murs de l'asile », dans le domaine psychiatrique). Cette réorganisation a eu un impact direct dans la rencontre des professionnels. En effet, en définissant des territoires d'intervention et en attribuant leur « gestion » à des équipes délocalisées, elle a rendu inévitable la confrontation aux autres acteurs, sur un territoire devenu commun et à partir de problèmes intéressant potentiellement toute la « collectivité ».

Ce constat doit cependant être nuancé. D'une part, au plan idéologique, l'approche d'orientation « communautaire », comme on dit dans le contexte nord-américain, a eu des échos limités en France. Très fidèle à une organisation verticale du pouvoir (centralisme, hiérarchie...), l'État est réticent à reconnaître les « communautés » et autres corps intermédiaires au nom du mythe de l'intégration républicaine ⁽²⁾. D'autre part, au plan organisationnel, les découpages administratifs ne coïncident souvent pas. Ce qui pose des problèmes difficilement solubles d'articulation des interventions entre secteur (sectoriel) et secteur (sectorisé). Dans nombre de départements, en effet, les découpages des circonscriptions d'action sociale coïncident rarement avec les cartes sanitaires, scolaires, ou encore les bassins d'emploi et de formation. Parfois même au sein de

1) J. Chevallier, *op. cit.*, p. 121.

2) P. Genestier, J.-L. Laville, « Au-delà du mythe républicain. Intégration et socialisation », *Le Débat*, n° 89, mars-avril 1996.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

l'organisation des collectivités, les découpages internes divergent selon les champs sectoriels et les dispositifs (Commissions locales d'insertion, etc.).

Ainsi, de nombreux professionnels passent leur temps et leur énergie à jongler avec des interlocuteurs divers, souvent peu coordonnés, pour traiter des situations que seule une barrière administrative arbitraire distingue... Les logiques de « parcours », de « trajectoires » n'ont pas sensiblement réduit cela, car l'individuation des problèmes sociaux auxquels elles recourent n'a pas infléchi les frontières administratives. Tout au plus a-t-on créé des « commissions » et autres « cellules » censées coordonner les divers apports institutionnels. Mais, le schéma institutionnel demeure dominant quand le schéma territorial est mineur, ce qui maintient des effets de rupture lorsqu'on veut passer de l'un à l'autre. Cela peut certes fournir des ressources de mobilité et de diffusion de certaines logiques, en jouant des chevauchements, des intersections entre les registres institutionnels et territoriaux ; mais cela même supposerait une culture tactique dans le travail qui me semble être somme toute assez rare.

Un exemple : la reconnaissance par l'État français des discriminations ethnico-raciales, en 1998, a conduit à la définition d'un nouvel objectif de « lutte contre les discriminations ». Si, au départ, on a cherché à mobiliser les institutions et les secteurs (emploi, logement, éducation...), cette politique a glissé à partir de 2000, vers le cadre de la politique de la ville. En 2001, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) a poussé à l'engagement d'expérimentations de plusieurs territoires concernés par des Contrats de ville. La généralisation de ce dispositif a été nommée « plans territoriaux de lutte contre les discriminations ». On s'est donc déplacé vers une approche territoriale. Or, que faut-il entendre par « territoire » : le cadre géographique de compétence de l'institution communale (ou intercommunale) qui porte le dispositif ? Les zones stigmatisées comme « quartiers prioritaires » ? Ou l'espace géographique d'intervention de divers acteurs concernés, et dont le « territoire » de compétence est variable ? Les trois, probablement. Mais cela conduit à deux tensions : entre une lecture d'ordre territorial et une lecture d'ordre institutionnel, et entre une entrée par les zones stigmatisées (prolongeant le stigmate) ou par un cadre territorial général. Le choix, fréquent, d'une définition *communale* du territoire (donc : niveau institutionnel et cadre territorial général) a pour effet d'interroger la place des organismes ayant une compétence territoriale plus large ou d'autres découpages administratifs (Pôle emploi, mission locale intercommunale, Préfecture, etc.). Cela n'est pas sans poser des problèmes importants de diffusion de la norme antidiscriminatoire, surtout lorsqu'il s'agit de « ramener » à l'intérieur des institutions « partenaires » un problème travaillé à une échelle qui ne les concerne que partiellement (et qu'en outre elles préfèrent dénier).

L'évolution de la notion de secteur (de l'institution au territoire), n'est qu'un reflet de la réorganisation institutionnelle. Mais ce reflet est significatif : il a lui-même contribué à l'évolution des modes de pensée en induisant une conception plus globale de l'intervention, qui articule des champs de compétence. En retour, cette évolution demeurant très partielle, les contradictions, tensions et conflits peuvent être exacerbés. L'idée de « partenariat » arrive ici, entre une réponse gestionnaire à l'enjeu de coordination des

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

institutions, et une opportunité de se saisir de phénomènes complexes à partir de cadres géographiques plus appropriés (sinon à partir de leur géographie propre). Mais là encore, le « partenariat » apparaît comme produit, comme symptôme et comme réponse, tout à la fois, à ces divers enjeux.

4 – Le dispositif comme réorganisation de l'intervention

La remise en cause des politiques sectorielles s'est faite au profit d'un nouveau paradigme : celui de transversalité. De manière complémentaire à l'évolution vers la territorialisation des politiques publiques, l'organisation de l'intervention publique a, elle aussi, changé. Ainsi en est-il de l'apparition des « dispositifs ». En rupture avec l'organisation institutionnelle sectorielle, la notion de dispositif est nouvelle en ce qu'elle est directement fondée sur le principe de transversalité. Depuis l'apparition de cette formule, le social s'est très sensiblement réorganisé autour d'elle. Au point qu'aujourd'hui, les dispositifs sont innombrables et devenu des « classiques » tant du vocabulaire que des cadres de travail des professionnels (RMI, RSA, CMU...)

La notion de dispositif implique un changement, non pas de la structure même de l'organisation, mais de sa forme. Le sens courant de ce terme signifie en effet « *manière dont sont disposés les organes d'un appareil* »⁽¹⁾. Plus que des procédures et moins que des institutions, les dispositifs ne se substituent pas aux acteurs, aux services et aux institutions préexistants. Ils s'appuient sur eux, en organisant le travail interprofessionnel et interinstitutionnel⁽²⁾. Avec Jacques Ion, on peut relever plusieurs principes communs de fonctionnement des dispositifs. Ils sont le plus souvent :

- expérimentaux, au moins au départ, avant d'être éventuellement généralisés et pérennisés par une loi (comme pour la CMU, le RMI, le contrat formation...);
- exemplaires, du moins implicitement, donnant souvent lieu à une intense communication politico-médiatique au moins au niveau local;
- décentralisés, c'est-à-dire le plus souvent placés sous la responsabilité des collectivités, ou au moins sous une coresponsabilité État/collectivités;
- interinstitutionnels, presque par définition, et parfois placés sous la houlette de délégations interministérielles, impliquant des procédures de concertation;
- transversaux, dans le sens où leurs missions touchent au social sans relever de la stricte protection sociale, et intéressent autant les politiques de la culture, du logement, de la justice, de l'éducation, de l'emploi, de la jeunesse, etc.;
- territorialisés, c'est-à-dire que la logique d'intervention repose sur un ciblage géographique (à l'exception notable du RMI, qui garde aussi comme cible des catégories de population).

1) A. Rey (dir.), Dictionnaire historique de la langue française, *Le Robert*, 1997.

2) F. Dhume, « La CMU : un carrefour de compétences », *Journal de l'AMIF*, avril 2000.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

« Les nouveaux dispositifs ne sont pas que des procédures, ils définissent un contenu nouveau de l'intervention en action sociale »⁽¹⁾. Mais, remarquons que l'État organisateur a défini des règles politico-administratives, plus qu'il n'a défini très clairement les objectifs. Par exemple, dans le dispositif RMI, la promotion de l'insertion relève plus d'un credo que d'un véritable projet de politique locale. D'ailleurs, quand cette idée se précise (insertion professionnelle versus insertion sociale...), on voit bien que les représentations qui sous-tendent les discours politiques sont fréquemment en décalage avec la complexité de la réalité.

Finalement, le dispositif est une organisation au service du lien entre des champs de compétences et de pouvoir. Sur le plan philosophique ou idéologique, c'est la promotion d'une conception d'ouverture, de travail ensemble autour de problèmes et à partir de cadres communs, etc. Sur le plan organisationnel, cela implique la mise en place d'instances de coordination, nationales et/ou locales, intersectorielles, interinstitutionnelles et interprofessionnelles. Cela s'accompagne de nouvelles catégorisations des problèmes publics – comme par exemple le rapprochement de la gestion du « handicap » et des « personnes âgées » au nom de « l'autonomie » (les Maisons de l'autonomie remplaçant les MDPH, maisons départementales des personnes handicapées⁽²⁾).

L'émergence des dispositifs est donc initialement congruente avec l'idée de « partenariat ». Mais cette congruence est en même temps fortement paradoxale, car elle prend la forme d'une sorte d'injonction contradictoire. En effet, « ce partenariat "obligé", tout en étant volontaire, est en effet paradoxal. D'un côté, il repose sur la volonté et l'initiative d'acteurs qui décident de dépasser et de changer les fonctionnements cloisonnés et sectoriels de l'administration publique. (...) L'aspect facultatif et dérogatoire des dispositifs transversaux renforce in fine l'obligation partenariale puisque les acteurs ont d'abord besoin de s'entendre pour mettre en place puis pour gérer ces dispositifs spécifiques »⁽³⁾.

5 – Coordinations et programmations locales : de « nouvelles » régulations

Avec la déconcentration, la décentralisation et la territorialisation, on privilégie désormais l'administration à un niveau de proximité à l'égard des « besoins ». La coordination en amont apparaît comme un mode de régulation de plus en plus privilégié, et lui-même déconcentré ou décentralisé. La volonté de stimuler l'émergence de nouveaux acteurs collectifs à un échelon intercommunal et la mise en place de dispositifs locaux pilotés par les collectivités (conférences communales dans le domaine du logement, contrats de rivières dans le champ de l'environnement, conférences régionales des

1) J. Ion, *Le Travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, 2000, p. 21.

2) Valérie N'Haux me signale que, dans certains départements, l'évaluation de la Prestation de compensation du handicap (PCH) et l'Aide personnalisée à l'autonomie (APA) – dispositifs subsidiaires selon la loi de 2005 – est parfois réalisée par les mêmes personnes et avec le même référentiel (le GEVA, guide d'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées).

3) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 132-133.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

recteurs ou présidents d'université, par exemple) généralisent, à tous les niveaux de responsabilité, le principe de la coordination des interventions. On peut penser que cela devient un mode de penser et d'agir de plus en plus systématique dans l'organisation des politiques publiques.

On peut voir là un transfert local (partiel) des rapports de force, s'inspirant des schémas de « gouvernance fédérale » (à Québec, par exemple, les régions administratives sont gouvernées par des « conférences régionales des élus »). « *Si la décentralisation a pour effet de repositionner localement la démocratie, elle a aussi pour effet, et cela est complémentaire, de maintenir les rapports de forces au niveau local, c'est-à-dire à un niveau où le sentiment d'être partenaires semble plus fort que celui d'être adversaires. (...) la proximité force au pragmatisme au détriment de l'idéologie* »⁽¹⁾. Comme pour la gestion scolaire⁽²⁾, le niveau « établissement » est désormais chargé de fabriquer localement des compromis et arrangements en tenant compte à la fois du territoire et de la complexité, et en recourant pour cela à des « projets ». Ce mode d'organisation est repris tout le long de la chaîne administrative, du local au national.

Plusieurs outils institutionnels reflètent cette évolution : au niveau national, le développement dans les années 1980-90 de l'interministérialité ; aux différents niveaux administratifs, le développement systématique des « comités de pilotage » et « comité de suivi » ; les pratiques d'administration consultative (collecte des avis) ; le recours massif à l'expertise extérieure, positionnant les élus et les administrations dans un format collectif de « décision »... Par ailleurs, trois outils clés marquent ces transformations à grande échelle dans l'organisation des politiques publiques : les schémas et les programmes, puis les agences, qui correspondent à deux mouvements successifs et assez différents.

Depuis les années 1990, notamment, la mise en place systématique de « schémas » et de « plans » témoigne d'une stratégie de cogestion découlant de la décentralisation-déconcentration. Les programmes et schémas étant effectivement arrêtés conjointement entre les collectivités et l'État (ou d'autres acteurs locaux) : Plans départementaux d'hébergement d'urgence (PDHU), Plans départementaux d'accès au logement des populations défavorisées (PDALPD), Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) puis d'intégration et de lutte contre les discriminations de 2001 à 2006 (PRILD) ; Schéma départemental d'accueil des gens du voyage, ou d'action sociale et médico-sociale, Schéma régional d'organisation des soins, des formations sanitaires et sociales, ou encore du logement étudiant, etc.

De leur côté, les « programmes » renvoient à des actions plus fortement définies en amont, plus ciblées dans le temps et les objectifs, et donc plus immédiatement mesurables par des méthodes économétriques. Leur développement est concomitant de l'évaluation des politiques publiques. Cette logique, reprise des États-Unis où l'État fédéral a historiquement une faible légitimité, indique une action publique désormais

1) J.-F. Garnier et J.-Y. Dartiguenave, *Travail social, la reconquête d'un sens*, L'Harmattan, 1998, p. 25.

2) J.-L. Derouet, *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?*, Métailié, 1992.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

soumise à des conditions préalables d'efficacité⁽¹⁾. On remarque que cette efficacité est entendue dans un sens à la fois économique et individualiste. On a tendance à évaluer l'intérêt des programmes par la réduction de problèmes du point de vue d'un gain tangible au niveau individuel (logique du résultat individuel), au détriment de l'attention accordée aux processus, aux effets de système, aux conséquences sociales/politiques connexes ou globales.

Enfin, depuis les années 2000, surtout, on voit se développer des « agences » : Agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Agence départementale d'insertion (ADI : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion...), ou encore Agences régionales de santé (ARS). Selon la loi du 21 juillet 2009, ce dernier établissement public a pour but « *d'assurer un pilotage unifié de la santé en région, de mieux répondre aux besoins de la population et d'accroître l'efficacité du système* ». Nous sommes là dans une transformation récente, dans le droit fil néolibéral de la LOLF et d'une stratégie combinant : la réduction des coûts, l'ouverture au privé, la mise en concurrence locale, et la reprise de contrôle étatique sur la production locale. Le développement des agences combine en effet un retrait local de l'État (qui contredit le mouvement de déconcentration) et une nouvelle forme de concentration au niveau intermédiaire des agences.

Le développement de la programmation à tous les niveaux locaux et intermédiaires a de quoi interroger quant à la capacité institutionnelle à générer du lien. D'une part, la dimension de coordination prend une place de plus en plus conséquente dans le travail (temps de réunion, attention aux articulations, etc.). Le foisonnement des schémas, plans et programmes transforme le travail. D'autre part, les mutations vers une logique de contrôle par l'économique déplace progressivement la question, d'une logique de coresponsabilité à une logique de concurrence économique doublée d'un contrôle accru. Nous sommes dans ce paradoxe, où « l'économique » se pose aujourd'hui comme principe supérieur de gouvernement ; aux logiques de codéfinition des années 1990 a succédé une logique d'encadrement programmatique de plus en plus contraignante.

6 – Cofinancement, mutualisation : le « partenariat » forcé

Ces dynamiques de réorganisation des politiques publiques ont forcé, au moins partiellement, à faire ensemble. Par glissements successifs, la coopération est devenue un élément à la fois nécessaire et souhaité. Mais le « partenariat » est aussi et très largement forcé. Et ceci, d'abord par une stratégie économique poussant à la mutualisation et au cofinancement. Face à la complexité des questions et dans une orientation privilégiant l'approche territoriale (et non plus sectorielle), les rapprochements entre institutions ont été dictés par l'impératif de mutualiser des moyens. Les associations

1) L. Rouban, « L'évaluation, produit d'importation ? Une tradition bien ancrée dans les pays anglo-saxons », in Bœuf J.-L., « L'évaluation des politiques publiques », Coll. « Problèmes politiques et sociaux », n° 853, La documentation française, 2001.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

sont poussées à se regrouper dans des plateformes de gestion, les centres sociaux sont incités à se fédérer, etc. On assiste ainsi à une volonté de restructuration du secteur social, par le biais de la contractualisation et de la « coopération » interinstitutionnelle. De nouveaux dispositifs juridiques sont promus à cette fin : groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) permettant l'embauche de salariés par plusieurs employeurs associés, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), ou encore groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). Ce dernier dispositif permet non seulement la mutualisation de moyens (locaux, véhicules, personnel...) ou le partage de services (juridiques, comptables...), mais il autorise en outre des interventions communes de professionnels.

Si l'on retrouve ici un des principes de l'association, celui-ci est dévoyé : « s'unir pour être plus fort » prend un tour très particulier, dont le modèle est plutôt la fusion économique que la coopérative du début du xx^e siècle. Les rapprochements sont d'abord dictés par un principe utilitaire : avoir des moyens à hauteur des enjeux qui se posent face à une raréfaction relative des financements publics, ou autrement dit pallier le désengagement financier des pouvoirs publics. Le « partenariat » prend donc sens également ici : comme une nouvelle stratégie de gestion globalisée, permettant une réduction des dépenses, soit directe, soit par des économies d'échelle.

Les pouvoirs publics eux-mêmes s'y sont mis. D'une part à travers des dispositifs juridiques de gestion interinstitutionnels (groupements d'intérêts publics), mais aussi dans les modes de financement. Depuis les années 1980 se sont en effet développés les dispositifs fondés sur une contractualisation et un cofinancement obligatoires : les contrats de ville, les actions Ville-Vie-Vacances (VVV), les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), etc. Et les programmes européens ont systématisé l'obligation au pluralisme financier, incitant en outre à rechercher des financements complémentaires privés. L'injonction à « l'auto-financement » semble s'être développée en même temps que se réduisait celle de « subvention de fonctionnement ». Ce qui indique un double changement : non seulement un financement qui n'est plus à la hauteur des « besoins » de fonctionnement, mais aussi un déplacement vers le financement au projet. Cela est donc lié aux différentes facettes soulignées précédemment : mise en concurrence, dépendance accrue, précarisation, logique économique au détriment du sens politique, etc.

Le cofinancement obligé est souvent un vrai casse-tête pour les porteurs de projet, parce que l'engagement d'un financeur dépend de l'engagement des autres et réciproquement. Par ailleurs, au regard des difficultés des financeurs à produire une véritable politique, le cofinancement contribue à générer des montages plus ou moins cohérents et sensés. Dans les faits, cette obligation se traduit parfois par un bricolage dans lequel on retrouve un peu de tout : publics divers, fonctionnements différents en fonction des critères financiers et non en fonction du sens, etc. Pour contrebalancer cette logique, sont apparus des systèmes de financement coordonnés (contrats locaux d'accompagnement scolaire, Ville-Vie-Vacances...), parfois même avec un pilotage unique tendant à favoriser la cohérence (contrat de ville, commissions d'attribution des fonds européens

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

pour l'économie sociale...). La coopération obligée devient donc de plus en plus structurée, du moins au plan financier. Mais cette « cohérence » a un coût : elle accroît la dépendance des organismes à l'égard des orientations définies par les pouvoirs publics, ce qui peut correspondre à une « mise au pas » ; et la préoccupation des pouvoirs publics, elle, est de façon plus nette tournée vers le contrôle de gestion, et la chasse aux « doubles financements ».

Certes, en principe « *aujourd'hui est, officiellement, le temps de la considération et de l'action commune dans le respect de chacun. Le terme de "partenariat" paraît résumer la nouvelle symbolique des rapports entre l'État et les collectivités locales. Le partenaire, c'est celui avec lequel on affronte des adversaires, celui sans lequel on ne peut jouer, c'est-à-dire, appliqué à notre domaine, celui sans lequel on ne peut exister. [Mais] passer, dans les relations entre l'État et les collectivités locales, de la conception de l'adversaire à celle du partenaire, est un changement d'état d'esprit considérable, et qui n'est pas totalement achevé* »⁽¹⁾. En fait, il n'est pas sûr que sous couvert de « partenariat » ce soit une logique respectueuse de chacun qui se mette en place ; il semble plutôt que le « partenariat forcé » recouvre une forme de nouvelle domination économique.

L'émergence de nouveaux modes d'organisation, en particulier à travers la décentralisation, nous ramène inexorablement vers l'idée de « partenariat ». Mais on voit que, au-delà de l'idée, les freins pratiques perdurent, et l'instrumentalisation de cette idée fait dériver le « partenariat » d'une logique de coopération à une forme de dépendance accrue. Dit autrement, si la coopération devient nécessaire, cela ne signifie pas forcément que l'on en arrive à un partage du pouvoir de décision et de la responsabilité. Des déclarations d'intention et des signes de rapprochement sont parfois hâtivement, et pompeusement, appelés « partenariat ». Si ce premier pas symbolique est important, il ne se traduit peut-être pas de manière significative dans la mise en œuvre des politiques publiques. Reste alors en question le pouvoir des acteurs de faire de cette idée une réalité pratique.

IV. LES ÉVOLUTIONS PROFESSIONNELLES : MÉTIERS ET PRATIQUES DU TRAVAIL SOCIAL

Les évolutions professionnelles sont d'abord consécutives à la structuration des professions « classiques » du social. Sans que l'on observe véritablement de rupture dans le travail social, le processus de professionnalisation⁽²⁾ semble s'accélérer depuis une vingtaine d'années, modifiant la lisibilité que l'on peut avoir du champ social. En particulier depuis les programmes de recherches lancés par la Mire (Mission recherche du ministère des Affaires sociales) à la fin des années 1990, une littérature abondante

1) J.-M. Pontier, « La décentralisation et le temps », in *Revue de droit public*, 1991, p. 1225.

2) P. Dubechot, P. Le Queau et M. Messu, « La nouvelle vague d'un processus de professionnalisation d'emplois dans le travail social », in *Cahiers de recherches de la Mire*, n° 3, octobre 1998.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

permet aujourd'hui de retracer l'histoire et de décortiquer les enjeux qui se posent au travail social. Ce n'est pas l'objet ici que de faire un tour d'horizon de la production écrite sur cette évolution des professions et des acteurs. Je tiens pour acquises les analyses retraçant la « fin du romantisme social »⁽¹⁾ ou encore la « genèse d'un nouvel âge du social »⁽²⁾. J'insisterai surtout sur quelques points significatifs pour comprendre l'émergence de l'idée de « partenariat » et sa (ses) mise(s) en pratique.

1 - Du travail social à l'intervention sociale

Il est aujourd'hui d'usage commun de parler d'intervention sociale pour désigner ce que le terme de travail social ne semble plus suffire à résumer⁽³⁾. Les dénominations de travail vont de pair avec celles des institutions, qui se déplacent d'une définition ciblée de l'action vers une thématique générale du « lien social » et depuis la fin des années 2000, de la « cohésion sociale ». Le passage de la Direction générale de l'action sociale (DGAS) à celle de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), consécutive à la réforme générale des politiques publiques, en témoigne.

Dans les pratiques, une multitude d'acteurs différents se confrontent aux mêmes questions. Publics ou privés, de statuts, de fonctions ou de métiers divers, tous interviennent sur des enjeux aux frontières mal définies et de plus en plus lâches : les « problèmes sociaux ». Ainsi, depuis les années 1980, avec la mise en place de la politique de la ville ou les expérimentations autour de l'insertion, devenues finalement pérennes, on constate l'émergence de « nouveaux métiers » du social.

Ces nouveaux métiers sont difficiles à saisir, parce qu'ils recouvrent des fonctions multiples aux origines diverses. Certaines de ces fonctions ne sont pas nouvelles : remise en place de gardiens d'immeubles, par exemple... D'autres, et c'est là l'une des causes d'inclassabilité, répondent à des logiques d'urgence, sans que les contours philosophiques, idéologiques, professionnels et éthiques soient très clairs. C'est le cas par exemple des métiers touchant à la médiation ou à l'insertion. On ne sait trop sur quels critères distinguer des métiers qui seraient « classiques » d'autres dits émergents. C'est beaucoup autour des « fonctions » et des « services » que la réorganisation semble s'être opérée. À partir de la fin des années 1990, le développement des « services à la personne », et la mise en place des « nouveaux services-nouveaux emplois » (emplois-jeunes) a marqué fortement le champ, malgré une remise en cause de cette dernière politique, lors de l'arrivée de la droite au pouvoir.

Les évolutions du champ social ne se résument pas à la création de nouveaux métiers répondant à des besoins nouveaux ou à des questions aujourd'hui posées différemment. Parler d'évolution des *fonctions* montre un déplacement dans la conception même du travail dans le champ social, qui se retrouve dans la formation des professionnels. Les

1) J. Donzelot et J. Roman, « 1972-1998 : Les nouvelles donnes du social », *Esprit*, mars/avril 1998.

2) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999.

3) Voir M. Fourdrignier et C. Bon, « Recomposition du travail social et structuration de l'intervention sociale », in *Cahiers de recherches de la Mire*, n° 3, octobre 1998.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

référentiels se font en effet plus fonctionnalistes, technicistes, gestionnaires et utilitaristes, mais sont aussi de plus en plus marqués par l'idéologie entrepreneuriale : gestion des clients, maîtrise des coûts, management, et rapports de commande...⁽¹⁾. La formation des cadres, avec par exemple le Caferuis⁽²⁾, intègre à ce titre le « partenariat » en tant que « fonction » attendue dans le « management d'équipe ».

Pour ce qui concerne les nouveaux métiers, ce qui semble déterminant est leur position dans l'espace institutionnel. On peut ici distinguer trois approches parallèles.

Dans la première approche, les professionnels sont rattachés à des dispositifs. Dans ce cas, c'est la création des dispositifs qui a conduit à structurer des métiers centrés autour de fonctions institutionnelles d'animation, de coordination, de développement territorial, etc. On peut citer les exemples des chefs de projet dans le cadre du développement social urbain, ou les agents de développement local. C'est aussi le cas des animateurs locaux d'insertion (RMI), etc.

Dans la deuxième approche, c'est la création de postes qui reposent sur des professions souvent anciennes, mais avec un cadre d'exercice institutionnel, fonctionnel et relationnel différent. Un exemple est celui des médecins ou des psychologues embauchés par les conseils généraux dans le cadre du dispositif RMI. S'ils ont un statut de médecin ou de psychologue, ils n'ont bien souvent qu'une fonction de soutien à l'égard des autres professionnels du dispositif, et une fonction d'interface avec leur institution de provenance ou leur corps professionnel d'origine. Cela participe plus généralement de la diffusion du modèle médical et psychologique dans la conception et l'évaluation des problèmes sociaux, qui va de pair avec un modèle de gouvernement des corps et des âmes⁽³⁾.

Dans la troisième approche, les métiers sont étroitement articulés avec des fonctions de médiation ou de prévention des conflits, d'information et de régulation, d'accompagnement, etc. la plupart du temps en lien direct avec la population. Ici, les appellations ne manquent pas : médiateurs de rue, agents de sécurité, médiateurs interculturels, agents d'ambiance, etc. Parfois, ce ne sont que des extensions de fonctions administratives tout juste appliquées au social : informateurs sociaux, conseillers sociaux... Dans ce registre, on compte une grande part d'emplois précaires, accueillant des personnes aux qualifications extrêmement variables, et aux profils plus ou moins adaptés à des fonctions qui oscillent entre technicité et relationnel, avec un mélange plus ou moins heureux.

Dans tous les cas, me semble-t-il, il s'agit de répondre aux failles et aux déficiences des structures et services déjà en place, mais aussi et surtout aux limites inhérentes aux positions professionnelle et institutionnelle des travailleurs sociaux (au sens strict). « Les

1) Valérie N'Haux m'a fait remarquer que, en formation, les stagiaires arrivent désormais avec des « commandes », et que les terrains de stage on pu être qualifiés par le terme de « commanditaire », dans un institut de formation en travail social qu'elle a observé.

2) Le Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale, créé en 2004, est organisé autour de 6 modules : pilotage de l'action ; encadrement d'équipes et de professionnels ; gestion administrative et budgétaire d'une unité ; communication interne ; participation au projet de la structure ; partenariat d'actions et travail en réseau.

3) M. Foucault, *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France. 1977-1978*, Éditions Hautes études, Gallimard, Le Seuil, 2004.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

métiers de l'insertion, qui se sont développés depuis une quinzaine d'années parallèlement aux métiers de la ville, ont pour objectif de combler ce hiatus entre protection sociale et production sociale de l'individu. Ils occupent un créneau à l'horizon incertain mais dont la ligne de départ est claire : faire ce que le travail social ne sait pas faire, à savoir maintenir ou restaurer le sentiment que les inclus de la protection ne sont pas reclus, confinés dans une survie sans horizon, qu'ils peuvent se mouvoir dans la société et surtout, y trouver ou retrouver un rôle, une preuve manifeste de leur utilité sociale »⁽¹⁾.

Parallèlement, il s'agit quasi systématiquement de métiers positionnés autour de fonctions d'interface ou d'intermédiaire. Celle-ci peut d'ailleurs viser les rapports entre personnes, entre usagers et services ou même entre institutions. Sans doute est-ce là un symptôme du besoin de coordination et de concertation. Et au passage, l'émergence de professionnels implicitement dotés de fonctions spécifiques de médiation interinstitutionnelle montre les difficultés pour des services à travailler ensemble. Par une sorte d'effet en chaîne, ce besoin peut se traduire dans l'apparition de formations universitaires sur la médiation, comme, par exemple, le DESS « Conception et conduite de projets en intermédiation sociale », devenu master « Intermédiation sociale et développement », à l'université de Montpellier III.

2 - Une généralisation du social

Conséquence croisée des logiques de décentralisation et de dispositif, la décision et l'action dans le champ social changent partiellement de lieu et de forme. Face aux « débordements du social », c'est l'ensemble de la société qui est appelée à œuvrer à la relance de la grande machine à tisser du lien social. « *Il faut donc s'atteler à reconstruire quelque chose qui soit un équivalent de la société* »⁽²⁾, en espérant que ce ne soit pas un simple ersatz (une figure du spectacle). Cette grande cause nationale appelle à fédérer toutes les énergies solidaires, à commencer par ses représentants territorialisés – élus au nom du peuple ou désignés au nom du jacobinisme centralisateur.

Là encore, cela signifie l'apparition sur la scène du social d'acteurs nouvellement concernés par ces questions : élus ou représentants de l'État, professionnels de l'économie, du logement, de la formation... Dès les années 70, les opérations HVS sont initiées, non pas par le ministère des Affaires sociales mais par celui de l'Équipement et du Logement. Dans le même sens, à partir de 1977, la création de stages d'insertion à travers le premier Pacte pour l'emploi marque l'entrée des préoccupations sociales dans le cadre des politiques de l'emploi. Au début des années 80, la mise en place de procédures, plus tard intégrées dans un ensemble défini comme Politique de la ville, va généraliser ce principe de cointervention dans le champ social. Avec les opérations « anti-été chaud » visant à répondre dans l'urgence aux incidents survenus dans certaines ZUP telles que les Minguettes (banlieue lyonnaise), des activités d'occupation ont été

1) J. Donzelot et J. Roman, « 1972-1998 : Les nouvelles donnes du social », *op. cit.*, p. 14.

2) M. Autès, « Les territoires politiques de l'action sociale », *in Informations sociales* : « Les institutions face au débordement du social », n° 76, CNAF, 1999.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

proposées aux jeunes. Plus largement, les opérations prévention été (OPE) ont conduit des services tels que la police nationale ou l'armée à investir partiellement le champ du social en apportant une contribution à la réponse aux « problèmes ». Ces exemples témoignent d'une forme de généralisation du social. Devenues questions interpellant l'ensemble de la société, au titre de la « cohésion sociale », les politiques sociales concernent désormais des acteurs multiples, bien au-delà des seuls travailleurs sociaux.

Poursuivant cette logique, le revenu minimum d'insertion a marqué un tournant, comme le rappelle Robert Lafore, *« parce qu'il introduisait des préoccupations de politique sociale dans la pratique d'acteurs jusque-là relativement éloignés de ces questions : élus, formateurs et pédagogues, administrations et structures en charge du logement, de l'emploi, etc. Certes cette dilution-pénétration réciproque de la politique sociale et des autres secteurs de l'activité publique n'était pas totalement nouvelle [...] mais ce phénomène prenait avec le RMI un tour systématique »*⁽¹⁾.

Cette évolution a au moins deux impacts sur les pratiques de l'intervention sociale : d'abord, elle met en confrontation sur un territoire des acteurs de plus en plus divers. Et cette diversité est en elle-même radicale : elle concerne à la fois les références professionnelles, les cultures, les savoir-faire, les moyens, l'éthique... Ensuite, et cela est lié, elle modifie les processus de décision, réduisant la place des travailleurs sociaux à un rôle de technicien. L'exemple le plus significatif est sans doute l'émergence de ce que Jacques Donzelot et Joël Roman ont qualifié de « magistrature sociale » dans le revenu minimum d'insertion. *« Avec l'instauration du RMI, leur pouvoir se réduit, de fait, à l'instruction des dossiers. La décision appartient à présent à un collectif, celui de la commission locale d'insertion qui réunit une multiplicité de partenaires (...). Cette "magistrature sociale" met fin à la confidentialité de la relation entre l'assistant et l'assisté. »* Il faut ajouter à cela la place désormais prise par les nouveaux acteurs de l'insertion qui assument, bien plus que les assistants sociaux, le suivi effectif du parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI.

Le Commissariat général du Plan observe d'ailleurs que « le positionnement du secteur de l'action sociale a changé ; chargé, dans le cadre de l'État-providence, de gérer l'ensemble des dysfonctionnements des autres secteurs, il tend aujourd'hui à n'être plus qu'un des outils d'une régulation éclatée dans tous les segments de l'administration et de la société »⁽²⁾. Cette transformation des processus de décision touche directement le pouvoir du travail social sur l'action, mais aussi sur le public qu'il a à traiter. D'autant que le traitement en question se limite de plus en plus à une dimension administrative – ce que regrettent de nombreux professionnels. Contraints de s'ouvrir aux autres en même temps fragilisés dans leur position, les travailleurs sociaux sont-ils prêts pour le partenariat ?

1) In R. Castel et J.-F. Lae, *op. cit.*, p. 67.

2) Commissariat général du Plan, Cohésion sociale et Prévention de l'exclusion, commission présidée par Bertrand Fragonard, préparation du XI^e plan, La Documentation française, 1993, p. 36.

3 – Crise du travail social et remise en cause de l'assistance

Alors même que les travailleurs sociaux s'évertuent à faire de l'emploi ou de l'économique, les acteurs de l'économie et de l'emploi découvrent (parfois à leur insu) l'enjeu du social et les théories psychologisantes. Par exemple, le processus de rencontre des travailleurs sociaux et des agents de l'ANPE (devenu Pôle emploi avec la fusion avec les Assedic en 2008), sur le terrain de l'insertion, est significatif de ce croisement.

Face aux difficultés sociales du public, et avec la pression croissante en faveur du modèle entrepreneurial⁽¹⁾, les intermédiaires à l'emploi se font moins intermédiaires, i.e. régulateurs du marché entre offre et demande d'emploi, que gestionnaire de la concurrence et du (dé)classement des publics. Ils recourent facilement pour ce faire au diagnostic d'ordre psychologique voire médical, pour justifier l'orientation des publics vers le marché sans cesse renouvelé des « mesures » (dites « pour l'emploi ») et autres « prestations ». La notion de « partenariat », utilisée par l'ANPE, a d'ailleurs traduit cette diffusion normative au sein du champ de l'insertion, notamment. Certes on peut penser que cette évolution s'inscrit dans la lignée des stratégies de recrutement des entreprises, qui recourent volontiers au psychologisme managérial. Mais il est singulier de voir en retour que cette orientation reprend les grilles de lecture du travail social. Alors que de son côté, le travail social cherche à s'appropriier les notions d'employabilité, de compétences... vocabulaire pour le moins entrepreneurial.

Cette fuite vers de nouveaux terrains est à mettre en relation avec la pression que subissent les intervenants du champ social. On demande au travail social d'adopter une approche entrepreneuriale. *« Le social est de plus en plus sommé de rendre des comptes. Il a à justifier ses investissements, son rapport qualité-prix, la spécificité de son produit, la pertinence de ses interventions, la solvabilité de son existence professionnelle. [...] Le coût du social est bien un coût : enregistrable, prévisible, rectifiable. La tutelle ou le contrôle parfois tatillon des dépenses (depuis le prix de journée jusqu'à la mise en rapport entre le temps passé dans une démarche et les résultats qu'on peut en escompter, sans oublier le nombre d'entretiens sinon celui de photocopies, d'appels téléphoniques et de kilomètres-familles visitées) introduisent dans l'action sociale des mensurations à visée objectivante et de repères datés et localisés »,* écrivait déjà Saül Karsz vers la fin des années 1980⁽²⁾.

Aujourd'hui, les objectifs politiques à l'égard du social ont intégré ce contrôle. L'efficacité attendue porte surtout sur la visibilité de l'impact du travail social. C'est-à-dire que celui-ci est lu en termes d'efficience (impact au regard des moyens). Dans cette logique, il est parfois plus important (car moins coûteux) de rendre invisible les problèmes, que de les résoudre. Pour les éducateurs de prévention, par exemple, la demande des collectivités peut assez banalement être celle d'une pacification sociale

1) S. Ebersold, *La naissance de l'inemployable. Ou l'insertion aux risques de l'exclusion*, Presses universitaires de Rennes, 2001.

2) S. Karsz, « Le social à l'épreuve du néo-libéralisme et vice-versa », in *Cahiers de la recherche en travail social*, n° 14, 1988, p. 56.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

et d'une invisibilisation des publics et/ou de ses manifestations indésirables. Les intervenants sociaux sont ici soumis à des injonctions contradictoires qui semblent de plus en plus dures, générant des pratiques d'ordre « schizophrénique ».

Pour les intermédiaires à l'emploi, par exemple, il faut augmenter les parts du marché des offres, faire plus de mises en relation réussies, mieux satisfaire les employeurs, faire baisser les chiffres du chômage, et bien sûr, respecter et faire respecter la loi contre la discrimination, lutter contre l'usage abusif des stagiaires et des contrats précaires, etc. Pour les instructeurs du RMI, devenu revenu de solidarité active (RSA) en 2009, l'objectif de contractualisation systématique se double d'un interdit d'assistance. Ce qui se traduit, par un surcroît de pression à « l'insertion » sur les allocataires. D'ailleurs, si le RMI était pensé initialement comme un « double droit », l'insertion n'étant expressément pas la contrepartie de l'allocation (circulaire du 27 mars 1993), le passage au RSA a entériné la soumission des allocataires à « l'obligation d'entreprendre des actions favorisant une meilleure insertion professionnelle et sociale »⁽¹⁾. Et pour ceux jugés trop « handicapés socialement », on songe à l'orientation vers la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH, qui a pris le relais de la Cotorep) : ce sera toujours cela, puisque « l'allocation adultes handicapés, c'est 1 000 francs de plus que le RMI ! », comme on pouvait l'entendre dire par des travailleurs sociaux (constat qui ne semble pas avoir changé, d'autant que l'écart de ressources s'est accru, étant en 2010 d'environ 300 euros). Bref, la pression normalisatrice et l'injonction contradictoire pesant sur l'intervention sociale, fabriquent de l'altérité et de la stigmatisation⁽²⁾ plutôt qu'elles n'aident à réduire les distances.

On attend du travail social qu'il trie ceux qui seraient ou non « employables ». Et ce faisant, on ne lui demande pas moins de mettre l'accent sur les parcours d'insertion... Ce paradoxe se ressent aussi au niveau des élus qui président les dispositifs : confrontés aux limites de l'insertion et à un sentiment d'impuissance, ils ont tendance à s'abandonner aux principes de la catégorisation des publics, se faisant « travailleurs sociaux » de substitution. Il peut en aller de même pour les chargés d'insertion, qui, surchargés de dossiers (plusieurs centaines parfois), recourent à la catégorisation de référence psychiatrique pour justifier d'écarter certains publics et réduire ainsi leur charge⁽³⁾. L'intervention sociale se retourne donc finalement contre le public, pour justifier de la pression subie.

Bref, on peut comprendre la difficulté de positionnement du travail social, et sa mise en crise face à ces injonctions contradictoires. « *Le paradoxe fonctionne ici comme un piège pour le travail social : invité à rompre avec l'assistance, il y est en même temps renvoyé par les nouvelles modalités de sa gestion, renforcées par la pression des événements qui multiplient les situations de détresse où il doit intervenir. Le travail social se trouve ainsi immobilisé, paralysé, disqualifié* »⁽⁴⁾. Plutôt que de ne pas répondre à l'in-

1) <http://www.rsa.gouv.fr/Qu-est-ce-que-le-rSa,1585.html>. Consulté le 15 juillet 2010.

2) E. Goffman, *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Éditions de Minuit, 1975.

3) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ?*, L'Harmattan, 1997.

4) M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 138.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

jonction ou de chercher à la modifier, seules issues possibles face à l'injonction contradictoire, Michel Autes voit deux types de réactions des travailleurs sociaux, en forme d'impasses qui s'opposent, mais qui sont aussi dangereuses l'une que l'autre.

D'une part, la tentation gestionnaire qui consiste à répondre à la critique par l'appropriation de celle-ci, et l'orientation vers une stricte dimension de gestion du social au nom du réalisme et de l'efficacité. On parle alors le langage des chiffres, alors que le travail social est proprement inquantifiable, on parle de résultats visibles alors qu'ils ne sont que rarement. « Inaudible » sur le plan comptable et financier, le travail social reprend à son compte le discours sur le coût du social, mais en le répercutant vers la responsabilisation du public. Ce versant bureaucratique est dénoncé par certains travailleurs sociaux eux-mêmes, lesquels regrettent une « fonctionnarisation » ou une « perte d'idéal ». Le résultat, en tout cas, est une perte de sens et un abandon du symbolique, qui sont pourtant à mon sens des fondements de l'efficacité et de l'intérêt du travail social.

D'autre part, la tentation du « repli identitaire », qui privilégie l'enfermement, la défense et la protection. On oppose alors son manque de temps ou pour les assistantes sociales, par exemple, on objecte un « secret professionnel ». Pour les conseillères en économie sociale et familiale, on se replie sur la technicité de l'aide budgétaire. Ou on change de terrain, dans l'espoir de trouver un espace de travail moins contradictoire. Les autres professionnels sont lestés à la critique : on entend parler de « corporatisme », de « vieille école », de « bureaucrates », et autres insultes témoignant que le temps de la légitimité inconditionnelle de l'administration et la croyance dans la rationalité intrinsèque de la bureaucratie⁽¹⁾ est révolu. C'est alors qu'on dénonce, avec « l'incapacité à s'adapter », le refus du « partenariat »...

Finalement, la remise en cause de l'assistance et l'injonction contradictoire faite aux professionnels conduisent à une impasse et une déqualification du travail social. À la fois contraints de changer et de faire ce qu'ils savent faire, les professionnels sont en position pour le moins instable. Ce qui peut les conduire à rechercher vers l'extérieur des modes de renouvellement de l'intervention, ou tout simplement un soutien implicite et une légitimation : la psychiatrie devient un recours pour les travailleurs sociaux en charge de l'insertion ; la police, l'aide sociale à l'enfance ou le Procureur de la République deviennent des alliés pour des enseignants confrontés à la violence et au racisme⁽²⁾ ; etc. En ce sens, le travail en crise peut avoir la tentation de trouver dans le « partenariat » une porte à ouvrir vers des terrains supposés moins caillouteux. Mais cela confère alors au « partenariat » des bases bien troubles et incertaines...

1) Pour Friedrich Hegel, le développement de l'État est l'aboutissement de la raison dans l'Histoire car la société civile est dominée par l'irrationnel et les intérêts des corporations. Max Weber, lui, définit la bureaucratie comme une « *forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins* », M. Weber, Économie et Société, Presses Pocket, 1995. On voit bien qu'avec le succès du néolibéralisme et de sa critique sur « l'irrationalité » de l'État (face à la rationalité de l'entreprise), c'est tout un monde du travail social adossé à l'imaginaire d'un État républicain inconditionnellement rationnel qui s'effondre.

2) F. Dhume-Sonzogni, *Racisme, antisémitisme et « communautarisme » ? L'école à l'épreuve des faits*, L'Harmattan, 2007.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

4 – Une évolution déguisée des pratiques ?

La loi sur le RMI, en décembre 1988, avait donné lieu à un débat parlementaire qui n'est pas sans étonner... De nombreux élus ont, dans leur discours, mis l'accent sur le travail social avec l'affirmation que « *les travailleurs sociaux (...) seront conduits à changer leurs pratiques* » (Claude Évin). Il est singulier de voir que les discours des travailleurs sociaux eux-mêmes ne font que répondre en écho (plusieurs années après) aux discours de conviction ou d'exhortations des politiques, en affirmant que le RMI a changé leur manière de travailler. Mais, dans le fond, les pratiques ont-elles effectivement changé ?

Il me semble qu'il faut faire la part entre les discours et les pratiques. Sur le plan des discours, d'abord, on observe l'essor de termes issus d'un registre méthodologique, tels que « projet », « contrat », « réseau », « parcours individualisé », « accompagnement », « évaluation », etc. Ces termes, qui ne sont pas nouveaux, semblent avoir retrouvé une jeunesse, en devenant les vecteurs d'une image de changement. En particulier au niveau du législateur et des pouvoirs publics, la pression est forte, comme le note Chantal Humbert à propos du projet : « *Il y a vingt ans, dans le secteur du travail social, la seule perspective d'écrire un projet était immédiatement associée au risque de "figer l'action". Aujourd'hui le législateur impose la rédaction du projet, dans un mouvement général de société où tout doit être projet au risque de ne pouvoir être reconnu et d'être exclu* »⁽¹⁾. Cette remarque me semble pouvoir s'appliquer à bon nombre de termes cités, à commencer par celui de « partenariat »... Alors, au-delà des discours, observe-t-on la traduction concrète de cette revendication méthodologique dans les pratiques ?

Une anecdote me paraît éclairer cette question. Dans le cadre d'une formation que j'ai animée à destination d'acteurs de l'insertion, le groupe a travaillé sur la méthode de projet. La perspective de ce travail, qui n'a pas été choisie par les participants mais imposée par moi, a très rapidement donné lieu à des manifestations bruyantes jusqu'à ce qu'une personne résume un sentiment visiblement partagé, déclarant en substance : « *Le projet, on connaît ça, on travaille tous les jours sur des projets, c'est un réflexe...* » Après leur avoir proposé de faire un simple rappel de la démarche avant de passer à autre chose, j'ai donné à chacun un document posant quelques repères conceptuels. Après quelques minutes pour parcourir le document, la même personne a spontanément pris la parole pour dire : « *J'ai jamais fait ça... Si j'avais su que c'était si compliqué...* » La proposition de démarche réflexive soulevait effectivement des questions que les acteurs ne s'étaient probablement jamais posées. En l'occurrence, le discours tenu sur le projet faisait à mon avis plus référence à l'apparence formelle du travail de projet qu'à la réalité réflexive et coopérative de pratiques sociales. Cela ne signifie pas que ces dernières ne relevaient pas d'un « projet » – je n'en sais rien ; mais il est probable que ce qui était entendu par « projet » était limité à une approche techniciste telle qu'on la retrouve dans toute la littérature issue de la gestion.

1) C. Humbert (coord.), *Projets en action sociale, entre contraintes et créativité*, L'Harmattan, 1998, p. 7.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

Prenons un autre exemple, celui de la contractualisation avec les usagers des services sociaux dans le cadre du RMI. La mise en place de ce dispositif a systématisé une pratique qui existait préalablement de façon plutôt ponctuelle, et principalement dans le champ éducatif. Le contrat d'insertion y a initialement une valeur d'engagement réciproque qui, si elle n'est pas vraiment d'ordre juridique (l'engagement étant en lui-même déséquilibré), se voulait d'abord symbolique d'une mobilisation collective autour de l'objectif d'une place pour chacun. Répondant à la critique de « l'assistantat » il s'agissait de positionner le « RMIste » comme « acteur-citoyen », selon une expression empruntée à François Landais (DIRMI). *A priori*, la confrontation des travailleurs sociaux à ce « nouvel » outil aurait dû changer leur place et le cadre de leur relation avec le bénéficiaire, vers un mode sinon plus égalitaire, du moins vers un co-cheminement – un *accompagnement* au sens propre⁽¹⁾. Cela vaut en particulier pour les assistantes sociales en polyvalence de secteur. Il s'agirait de construire un travail social autour de la discussion et de la négociation, conduisant les personnes qui n'étaient pas dans cette démarche jusqu'à l'élaboration d'un projet individuel d'insertion.

Mais la réalité que j'ai pu observer dans mon parcours de « sociologue public », est bien différente. Face à la pression au résultat et au chiffre, la « contractualisation » se résume souvent à l'écriture d'un contrat par l'instructeur RMI, lequel contrat n'est pas exempt de projections n'ayant rien à voir avec le désir de la personne (s'il en existe un). Cela provient notamment du fait d'une orientation implicite des commissions locales d'insertion en faveur de l'insertion professionnelle. Mais cela découle aussi d'une primauté de « l'offre » sur la demande sociale : on oriente vers des dispositifs et des mesures selon leur disponibilité et leur « valeur » dans l'échelle des normes d'insertion. (Notons que l'on retrouve les mêmes mécanismes de « forçage » dans les processus d'orientation scolaire). Dans ce cas, *quid* du projet des personnes ? *Quid* de leur place d'acteur-citoyen ? *Quid* aussi du changement de pratiques annoncé ?

À travers ces deux exemples (qui ne sont certes pas généralisables), il apparaît que la réflexion et la réflexivité sur les pratiques pour construire avec autrui peut être limitée, *a fortiori* dans des situations de forte asymétrie statutaire (entre professionnels et publics, ici). Il faudra voir quel lien cela peut avoir avec un modèle de « partenariat » qui présuppose une coopération équilibrée autour d'un projet commun.

L'évolution des professionnels et de leurs pratiques tend là encore vers la nécessité affichée de construire des modes de « faire ensemble ». Le besoin de « partenariat » trouve là encore une source de légitimation et de désir. Mais, si la mutation du travail et des cadres professionnels tendent vers cela, ces mutations mêmes engendrent des obstacles importants, au point que l'on peut voir dans l'idée de « partenariat » une injonction contradictoire.

1) P. Fustier, *Le lien d'accompagnement. Entre don et contrat salarial*, Dunod, 2000.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

V. LE «PARTENARIAT»: SYMPTÔME, PRODUIT ET OUTIL D'UNE RECHERCHE DE SENS

Le tableau esquissé précédemment se veut concerner globalement le système des politiques sociales ; il est bien entendu brossé à grandes lignes, volontiers critiques – ce qui peut forcer le trait. Les différents éléments se recoupent, on l'a vu, et il est au fond quelque peu artificiel de distinguer entre le cognitif, l'organisationnel ou le plan professionnel. Il est très probable que, selon les secteurs, les acteurs ou les institutions, ces transformations ne sont pas également visibles ou effectives. Cela peut expliquer en partie que tout le monde n'a pas autant besoin du « partenariat », ou que l'on ait un rapport différent à cette question selon les secteurs d'activité. Il n'empêche que l'évolution est générale, et qu'au moins indirectement, elle touche l'ensemble des acteurs et organisations du champ social (et au-delà).

Pour autant, tout ne change pas d'un coup. Le système sectorialisé continue d'exister, et les institutions restent très sensiblement organisatrices du champ, même si le territoire, les logiques de trajectoire, etc. ont déplacé quelque peu le centre de gravité organisationnel des politiques publiques. De plus, il est apparu que les évolutions s'accompagnent de freins, de résistances au changement ou de processus qui conduisent à ébranler les fondements du travail social.

Se dessine au final un système tiraillé entre des logiques opposées : localisation et éclatement se disputent avec des logiques de recentralisation et de contrôle. La recherche de coordination prend des formes diverses et répond alors à des objectifs potentiellement opposés. Dans tous les cas, elle est insuffisante, car elle n'empêche pas les rivalités politiques et ne suffit pas à gommer ni les dérives ni les manques d'une politique sectorielle. L'émergence de dispositifs transversaux et de notions-passerelles couvrant des questions larges impliquant différentes institutions oriente la diversité des acteurs dans le sens du « travailler ensemble ». Mais le flou a ses contreparties : il favorise l'affichage au détriment des pratiques, et ne facilite pas non plus la structuration d'objets communs.

Pour schématiser, on peut dire que du constat de la difficulté à répondre à la globalité des problèmes, on est passé à la mise en place de dispositifs globaux. Pour répondre aux conflits de pouvoir entre services et aux difficultés de coordination, on a développé des fonctions ou des dispositifs intégrant cet enjeu à un niveau de proximité. Pour pallier les béances du système social, on a créé de nouveaux métiers centrés sur des fonctions transversales, ayant pour mission le rassemblement des acteurs et la médiation entre eux. Et pour renforcer tout cela, ainsi que pour répondre à l'enfermement des professionnels chacun dans son activité, on a promu l'idée de « partenariat »... Ces évolutions convergent donc indubitablement vers le travail coopératif⁽¹⁾, au moins au plan théorique.

1) V. N'Haux-Girin, « Les groupements de coopération sociale et médico-sociale, coopération du service public ou coopération au service du public ? »,

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

Le développement de l'idée de « partenariat » s'inscrit ainsi visiblement dans cette logique, et prend attache à de multiples endroits de ces dynamiques. Frein à un possible éclatement, vecteur d'harmonisation et de cohérence à travers la concertation, la coordination et la coopération, l'idée de « partenariat » serait l'outil d'une politique mobilisante et impliquant largement les différents acteurs autour d'un impératif aujourd'hui nommé « *cohésion sociale* ». En ce sens, le « partenariat » pourrait être vu comme le nécessaire « lien professionnel », pendant d'un « lien social » que l'on cherche à (re)tisser. C'est du moins ce que présente l'affiche. Mais on a vu que cette question est traversée de tensions, de paradoxes, qu'elle fait l'objet d'injonctions contradictoires. En même temps que l'idée de « partenariat » s'impose, la restructuration du champ social, la précarisation, la mise en concurrence, la pression productiviste, etc. peuvent rendre virtuel le « partenariat ». Cette idée risque alors de se réduire à un cache-misère, à un faux-semblant, à un discours de bonne intention proprement irréalisable, ou encore à un fétiche consensuel dans un monde cantonné au spectacle de lui-même ⁽¹⁾.

1 - Le statut du « partenariat » dans les politiques sociales

Bien qu'apparu tardivement en tant que tel, le terme de « partenariat » a été précédé par l'idée politique qui le fonde. Dans les rapports de référence des années 1970 et début 1980 ⁽²⁾, le terme « partenariat » n'existe pas encore. Mais ces écrits traduisent le souhait, et fondent en grande partie les principes, de l'émergence d'une nouvelle culture politico-administrative. Celle-ci est centrée en particulier sur les idées de décloisonnement et de coopération, afin de produire des réponses plus efficaces à la complexité des problèmes identifiés.

Jusque dans les années 2000, les évolutions observées pouvaient être lues sous l'angle d'une relative cohérence de refonte du système des politiques sociales. De notables inflexions sont intervenues depuis, largement marquées par l'idéologie néolibérale, à l'instar de la LOLF qui apparaît comme un symbole de ce mouvement. Historiquement, les différents ingrédients ont été progressivement mis en place, par touches diverses. Le « partenariat » est un outil de cette évolution. Il vient en quelque sorte compléter une nouvelle architecture, en lui conférant (dans le principe) la fluidité et l'adaptation nécessaires. À l'image architecturale de la clé de voûte, on peut penser que le « partenariat » est une pièce maîtresse dans ce vaste édifice. Mais dans le même temps, l'indéfinition du terme et l'incertitude de la méthode qu'il sous-entend, fragilisent sa propre capacité transformatrice. Aussi, on peut avoir l'impression que le « partenariat » est entre l'huile que l'on met dans les rouages d'une mutation en cours, et le supplément

1) F. Dhume, *Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel ?*, IS CRA-Méditerranée, 2003 ; consultable sur <http://www.iscra.org>.

2) Rapports Dubedout sur la prévention de la délinquance, Bianco-Lamy sur l'aide sociale à l'enfance, Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, etc.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

d'âme pour « faire passer la pilule »... Dans tous les cas, il est censé faciliter et structurer les relations de proximité, dans une logique de décroissement.

Il me semble cependant illusoire de penser que cette organisation nouvelle a été un choix délibéré et volontariste dès l'origine (après 1945). La sociohistoire de cette idée reste certes à faire. Mais je parierai – à l'instar du tableau précédent – que seule une trame complexe, nouant des fils divers, rendrait compte de son émergence, comme figure complexe et non dénuée de contradictions. Le temps dans lequel se produisent ces évolutions encore en cours indique qu'elles ont été élaborées progressivement et empiriquement. On a rajouté par petites touches, au gré des nouveaux enjeux et/ou des difficultés identifiées, des modifications ou des outils complétant cette organisation. Comme souvent, cela a plutôt été fait dans l'urgence. Ceci, même si l'on peut entendre, et accepter dans une certaine mesure, qu'il peut exister une sorte de programme néolibéral, une stratégie construite de colonisation du monde vécu⁽¹⁾. Le paradigme de « partenariat » a été pensé et diffusé quasiment dans le même temps que ces évolutions, avec au plus une dizaine d'années d'écart. Cela est très court, dans l'histoire des politiques publiques...

Même si cela résulte de changements divers, cette évolution n'est pas non plus le résultat d'un simple empilement de mesures ou de dispositifs – comme on veut trop souvent l'y réduire, pour mettre en exergue ses incohérences, certes nombreuses. Il y a dans l'ensemble une certaine cohérence. Les divers ingrédients trouvent finalement une place assez logique dans la réorganisation. Et même les contradictions se jouent sur des axes relativement ciblés, qui semblent dessiner les grands rapports de tension qui traversent les politiques publiques depuis une quarantaine d'années au moins.

Dans ce contexte, l'émergence de l'idée de « partenariat » recouvre une triple dimension :

- c'est à la fois un symptôme des évolutions en cours, puisque le « partenariat » s'inscrit comme l'un des éléments de ces multiples transformations ;
- c'est en même temps un produit de ces évolutions, qui peut apparaître comme un point de convergence inévitable de ces changements ;
- et c'est un outil politico-institutionnel visant à compléter/favoriser ces évolutions telle une clé de voûte d'un système progressivement organisé. Ce qui se traduit par des exhortations et autres injonctions au « partenariat »...

Dans ce sens, le « partenariat », plus qu'un objet en soi, est un peu l'« arbre qui cache la forêt ». En parler n'a de sens que si l'on a en mémoire ces évolutions, les bouleversements qu'elles engendrent avec une apparence d'effets en chaîne, et les possibilités que ces changements introduisent dans le jeu des acteurs... Le « partenariat » est une démarche qui porte le sens de la mutation, à la fois parce qu'il en est issu (produit et symptôme) et parce qu'il en est un outil. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il s'y réduit – car un outil n'a pas de sens indépendamment des usages que l'on en a. Dans un effet de boucle, le développement de l'idée de « partenariat » légitime et renforce les logiques qui

1) J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

ont conduit à son émergence. Comme si cet outil (technique et politique) venait lui-même nourrir le sens des changements en cours, en concourant à leur développement, voire à une accélération du processus. Au point que la tentation peut être d'utiliser la méthode pour forcer le changement, et pour favoriser une réorganisation institutionnelle et interinstitutionnelle.

L'idée de « partenariat » ne correspond donc pas au départ à un effet de mode, mais plutôt à une idée magique. L'une de ces idées que l'on convoque pour « faire tenir » un attelage improbable, tant les tensions qui le structurent sont puissantes et d'issue indéterminée. Il répond aux enjeux du moment au point de devenir lui-même un enjeu. C'est pour cela que, d'objet magique, il devient quelquefois un sésame pour l'obtention de financements publics⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit, il faudra questionner les logiques qui sous-tendent ce jeu d'images. Car dans ces jeux, de leur sens et de leur issue, se détermine une partie importante de notre possibilité de *faire du partenariat*.

Si le « partenariat » est un produit utilisé par le politique, il est aussi et d'abord une production empirique, issue du mariage de l'idéologie et d'un désir polyphonique. Entre le souhait d'efficacité économique et pratique qui a envahi le champ social, le rêve de « lien social » qui scande désormais les discours politiques, et le désir de résistance politique aux mouvements d'individuation ou de segmentation, le partenariat est une figure surinvestie. En généralisant les termes que Jacques Ion applique à l'émergence de nouvelles procédures, « *on peut donc aussi se demander si les modalités d'intervention qui se trouvent ainsi promues ne correspondent pas à des évolutions en profondeur de certaines pratiques professionnelles et ne seraient donc pas seulement le produit de contraintes externes mais aussi l'aboutissement d'une logique propre au travail social et/ou à certains de ses agents* »⁽²⁾.

Même si le « partenariat » proprement dit reste peu développé, entre autres car il est relativement récent, il n'y a pas de doute que les pratiques coopératives ont préexisté aux injonctions. Cependant, l'idée de « partenariat » représente (plus qu'elle n'incarne, à ce jour) aussi autre chose. Rejoignant l'analyse développée par Jacques Larrouy, qui a travaillé sur une modélisation anthropologique du « partenariat », on peut dire que « *nous nous trouvons dans une phase de mutation de la civilisation occidentale. Le "partenariat", et les phénomènes qui lui sont associés sont interprétés [dans le modèle proposé] comme des phénomènes mutants, en rupture radicale avec l'organisation sociale, les comportements et les mentalités légués par le passé* »⁽³⁾. Ainsi, si le « partenariat » semble renouer avec l'histoire de la coopération des travailleurs, il en propose une nouvelle dramaturgie, typique d'une époque.

L'idée de « partenariat » semble issue du besoin de répondre à une nouvelle manière de penser l'intervention politico-institutionnelle, fondée à la fois sur une critique de

1) Quoique, hormis l'hystérie générée par ce qui a parfois été dénommé « cagnotte fiscale », dans l'histoire récente du gouvernement français, on puisse difficilement comparer les finances publiques à une caverne d'Ali Baba...

2) J. Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 45.

3) J. Larrouy, « Un modèle anthropologique du partenariat : un cadre pour l'analyse, un guide pour l'action », in E. Bautier, A. Gonnin-Bolo et D. Zay (dir.), *Établissements et partenariats. Stratégies pour des projets communs*, INRP, 1994, p. 229.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

l'approche sectorielle et sur un processus de mutation sociétale. Elle semble notamment faire la synthèse entre les niveaux cognitifs marqués par les théories de la complexité, et les mutations organisationnelles et professionnelles. Elle semble également faire une synthèse, certes tout à fait inédite et problématique, entre l'individualisme propre à notre époque, et le désir de collectivisme paradoxalement forcé par le néolibéralisme.

Pour aller plus avant, on peut se demander quelles finalités sous-tendent le « partenariat ». S'il est un outil de changement des pratiques, quel impact peut-il avoir au regard du contexte de mutation concomitante du travail social, des politiques sociales, des institutions issues des politiques sectorielles et de la société ? Au-delà d'une apparente évidence qui voudrait que le « partenariat » profite à tout le monde – en tant qu'outil de politiques publiques –, on peut se demander à quoi et à qui il sert ? Et en l'occurrence, si le partenariat est cet outil (en partie) politique, quelle est sa fonction ? Plusieurs hypothèses peuvent répondre à ces questions. Et sans doute faut-il envisager qu'il n'y a pas de réponse univoque, eu égard à la complexité.

2 – Un outil de sauvegarde politico-institutionnelle ?

À la fois outil issu d'une remise en question et outil au service de celle-ci, le « partenariat » est porteur d'enjeu pour les acteurs du social. La finalité, c'est au fond un changement social – il reste à déterminer dans quel sens. De manière spécifique, dans le champ social qui s'attache à corriger les déséquilibres sociaux issus des inégalités et de la liberté économique, le changement social passe par la réhabilitation des populations marginalisées et par la prévention des risques de marginalisation ou de déviance. À ce niveau, le « partenariat » n'a apparemment qu'un rôle indirect. Au mieux, il peut contribuer à élaborer une nouvelle forme de gestion des questions sociales en permettant une réorganisation des modes d'action et des outils institutionnels. Le « partenariat » n'aurait donc en apparence pas de lien direct avec les questions sociales. C'est un outil intermédiaire dans l'évolution des pratiques. De la réorganisation des pratiques découlera, peut-être, un résultat visible et sensible pour les populations concernées par l'intervention sociale.

Cette position de l'outil n'est pas propre au social. Dans le champ économique, où le terme a été développé, elle est identique. Le « partenariat » y est un outil de réorganisation des relations entre entreprises. Il permet de rassembler et d'articuler des forces, dans une logique de concurrence exacerbée qui pousse au regroupement. Dans ce domaine, le « partenariat » n'est pas un modèle alternatif à la concurrence. Il évite certaines concurrences pour en privilégier d'autres... Pour l'entreprise, il s'agit de n'avoir pas à se battre sur tous les fronts. Au niveau interentreprises, la coopération peut en cela être un outil de sauvegarde, en même temps qu'à l'interne, elle peut être alternativement un outil d'intensification du travail ou un outil de collectivisation des moyens de production.

Dans le domaine des politiques publiques, l'idée de « partenariat » a été reprise, d'abord pour qualifier une forme particulière de coproduction. Il s'agit de situations

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

qui mettent en présence deux domaines et deux logiques : ceux du privé et ceux du public. De ce point de vue, le « partenariat » peut également être considéré comme une stratégie de sauvegarde de la part des institutions publiques. Mais, à la différence de l'entreprise qui vise un salut économique, autrement dit la survie, le salut des institutions passe par un renouvellement de leur légitimité. Il s'agit bien, alors, d'une recherche de légitimité apparemment démocratique. Sans doute la crise institutionnelle et politique a-t-elle contribué à orienter les réponses vers des formes de coproduction.

Les notions de consensus, de participation, etc., témoignent d'une recherche de légitimité dans une apparence de partage du pouvoir. D'un point de vue stratégique, l'intérêt de ces méthodes est de redonner une légitimité aux politiques publiques, en associant les citoyens au débat ou aux décisions. Mais dans les faits, il est peu question de débat ou de décisions partagées... Cela traduit bien le fait que la participation renvoie plus à une logique d'image (redorer une légitimité usée) qu'à une réalité de partage du pouvoir de décision. Sur ce plan, le « partenariat » semble être un outil d'apparat dans une réalité de gestion faussement démocratique.

Pierre Hamel, traitant du « partenariat » public-privé, montre bien l'ambiguïté qui existe dans le positionnement des politiques publiques. Si le « partenariat » offre la possibilité d'un renouvellement démocratique, il peut aussi être cantonné à un discours de principe, qui se révèle peu mis en pratique. *« Eu égard à la crise des institutions contemporaines, l'utilité du "partenariat" privé-public dépend avant tout de la nature des relations qui se tissent entre les deux secteurs. Cela remet en question le statut des institutions en place aussi bien que le rôle des responsabilités que partagent les diverses catégories d'acteurs (citoyens, professionnels, élus) relativement à la gestion de ces institutions et à leur redéfinition dans un contexte démocratique. »*... D'un côté, *« du moins en ce qui concerne le discours, le "partenariat" implique un changement des rapports traditionnels entre l'État et le marché. Dans un contexte de ressources financières rares et de valorisation du pluralisme, il est nécessaire de revoir les modèles hiérarchisés et centralisés sur lesquels prenait appui l'interventionnisme »*. Mais d'un autre côté, *« le "partenariat" [public-privé] offre à ces autorités la possibilité d'avoir accès à l'expertise privée, de recourir aux connaissances et au savoir-faire des professionnels et des milieux d'affaires, cela sans exiger un changement en profondeur de leur modèle de gestion »*⁽¹⁾.

Finalement, au regard de cet exemple, le « partenariat » est-il vecteur de changement ou plutôt condition nécessaire à la continuité du système politique ? Cette question vaut-elle également pour le champ des politiques sociales ?

Tout est une question d'optique. Du point de vue des pratiques, l'idée du « partenariat » correspond bien à faire autrement, par le biais d'une « mise ensemble » d'acteurs. Cette méthode est donc un outil qui peut contribuer au changement ; c'en est un vecteur et un symptôme. En même temps, il ne faudrait pas pour autant résumer le changement

¹ P. Hamel, « La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », in *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, 1995, p. 89.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

à la seule utilisation du « partenariat ». La méthode ne fait pas le sens et l'outil ne fait pas l'action. Le risque qui existe est celui d'une instrumentalisation du « partenariat » (avec son image positive et novatrice) qui irait alors à l'encontre du changement voulu. Cela, parce que sa mise en exergue ne servirait qu'à légitimer une image, sans qu'existe aucune dynamique de changement. Le « partenariat » est un outil *qui* remet en question, mais peut-être pas un outil *pour* remettre en question.

Parallèlement, d'un point de vue politique, la promotion du « partenariat » a une évidente visée régulatrice. Cette régulation porte sur le plan financier, puisqu'il s'agit implicitement de développer des cofinancements, atténuant le poids des investissements sociaux des différentes institutions, voire masquant leur désengagement de fait. Elle a parallèlement une fonction de sauvegarde sur le plan politique. Mais, cette distinction entre le niveau de l'action et le niveau politique est-elle viable ? Le développement opérationnel du « partenariat » ne risque-t-il pas de revenir, tel un boomerang, à la face des décideurs ? Lesquels auraient finalement promu une démarche qui les aura dépassés, provoquant ainsi à leur insu une remise en cause peut-être plus forte encore du déficit démocratique... Ce serait là l'un des paradoxes du partenariat : outil que l'on sait complexe, mais dont on ignore, finalement, la réelle complexité...

3 – Un outil de gestion de la complexité ?

Le terme de « partenariat » apparaît dans un contexte de prise en compte de la complexité et de transformation du champ social. On peut même dire que cette idée est, intrinsèquement, un produit de ce qu'Edgar Morin appelle la pensée complexe. Si par ailleurs, comme on l'a vu, le partenariat est un outil de politique publique, on peut se demander si son sens politique est de favoriser l'approche complexe.

Sur ce plan, il me semble que la réalité des pratiques ignore souvent le paradigme de complexité, au profit d'une simplification rassurante. L'évolution vers la prise en compte de la complexité est en particulier freinée par les acteurs qui ont beaucoup de mal à construire cette logique. Les habitudes simplificatrices sont évidemment longues à faire évoluer, d'autant qu'elles peuvent servir de bouée dans un environnement incertain. Le travail social, dans ses habitudes et son rôle de catégorisation des « problèmes » et des publics, est directement questionné par l'analyse en termes de complexité. Il est mis au défi de sortir d'un *discours* sur le « partenariat avec les usagers » et sur la « prise en compte de la globalité des personnes », pour habiter des pratiques moins sélectives, moins réductrices, moins stigmatisantes, moins normalisatrices, voire moins infantilisantes. En bref, moins *disciplinaires*⁽¹⁾.

La pensée complexe génère donc aussi des crispations parce qu'elle remet en cause les fondements organisationnels des politiques sociales. « *En réponse à la complexité se sont instaurées une parcellisation croissante et une spécialisation des missions entraînant fréquemment l'absence de vision globale, ainsi qu'une remise en cause de la polyvalence*

1) M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

de secteur qui fut longtemps la base même du travail social. Il existe un conflit entre la logique de gestion de la plupart des employeurs et la logique de mission qui reste le principe même du travail social. C'est la question de l'organisation de la mission et donc des services qui cristallise ce conflit de logiques »⁽¹⁾.

On peut donc estimer que le « partenariat » vient s'inscrire dans une logique, qui est de dire et construire la complexité du travailler ensemble, sans ignorer, sans fabriquer ni sans réduire la différence. Ce faisant, il serait un outil pour favoriser l'approche complexe dans le champ social. Mais concrètement, il réintroduirait la complexité, non pas dans l'action institutionnelle, mais dans celle issue de la rencontre interinstitutionnelle. On peut donc dire que, plus qu'un outil favorisant la complexité de l'action, le « partenariat » est une réponse aux crispations générées par les réactions à la complexité. Cette fonction, que l'on pourrait qualifier de *corrective*, n'intervient donc pas directement comme outil de changement des pratiques individuelles ou institutionnelles. Et dans un certain sens, on voit mal comment il pourrait en être autrement.

Dans le même temps, en introduisant cette fonction de correction à travers le seul niveau interinstitutionnel, le « partenariat » devient le vecteur du changement vers la complexité. Cela est à double tranchant. Utilisé comme outil de promotion de la complexité, le partenariat peut catalyser les réactions au changement. S'il sert à la volonté de changement institutionnel, il y a de fortes chances pour qu'il génère des blocages. Au mieux, l'objectif pourrait ne pas être atteint, puisque l'action se ferait à un autre niveau que celui où se situe le « problème ». Et, eu égard à l'analyse systémique, parier sur le seul effet de réactions en chaîne pour générer du changement relève du défi ou de l'inconscience. Au pire, le partenariat peut effectivement catalyser les réactions d'hostilité au changement ou de crispation sur des identités fragilisées.

4 – Un outil de remise en cause du travail social ?

Les évolutions du social questionnent la société dans son ensemble. Elles questionnent surtout le politique, en même temps qu'elles placent le travail social dans une position bien inconfortable. Peur d'être utilisé, sentiment de perte de compétences et de restriction des marges de manœuvre, multiplication des intermédiaires, complexification des problèmes et des questions, restriction budgétaire, sentiment d'impuissance... Autant de symptômes d'un malaise qui alimente la crise du travail social.

Dans ce contexte mouvant, le mal-vivre des professionnels prend parfois le pas sur le sens de l'action qu'est la réponse à construire avec les publics. Alors que, dans les années 1960-70, le combat contre l'instrumentalisation prenait la forme d'une dénonciation du contrôle social, ce thème n'est aujourd'hui plus guère mobilisateur. Les luttes d'aujourd'hui dénoncent la « standardisation », signifiant le passage d'une question

¹⁾ L. Lopez, cité par M. Manciaux in « Le développement de l'information sociale et l'évolution des pratiques », intervention au colloque Action sociale et travail en réseau, Strasbourg, 1999.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

de structure sociale à celle des moyens du travail. Pourtant, la normalisation et le contrôle social n'ont sans doute jamais été aussi forts et prégnants dans les pratiques du travail social (même s'il y a lieu de renouveler les grilles de lecture en la matière). Fichage informatique, suspension du secret professionnel, injonctions à la dénonciation – pensons à la « chasse aux sans-papiers »⁽¹⁾, etc. Les acteurs de l'insertion, eux, sont aux prises avec un débat sur le sens des politiques locales, qui tourne autour de la question (sans toujours la poser) du lien entre insertion et travail. On en vient à revendiquer la possibilité de l'insertion sociale, comme pendant de l'insertion professionnelle, pour « ceux qui ne (re)travailleront jamais ». Le travail social semble, sur bien des plans, avoir abandonné le terrain d'une interrogation des normes sociales, et avoir accepté la substitution aux enjeux politico-symboliques de ceux économiques. Sans doute cette déshérence a-t-elle facilité l'offensive néolibérale.

Bref, les changements en cours alimentent une déstabilisation des acteurs, face auxquels ceux-ci ont pu lâcher prise, parfois de longue date. Du moins, les professions les plus anciennes et les plus structurées subissent-elles ces changements, souvent plus qu'elles ne se les approprient. Dans ce contexte, il semble que ce qui conduit à la déstabilisation des professionnels relève d'abord de la dimension politique. Bien des discours sur le « partenariat » tendent à signifier que l'on attend qu'il fasse évoluer le travail social. Grâce au « partenariat », il s'agirait de faire sortir les professionnels de leurs bureaux, de faire sortir les institutions de leurs murs, etc. Ce serait le relais méthodologique des notions-passerelles évoquées précédemment.

Certaines des difficultés du travail social sont alimentées par des injonctions contradictoires. La promotion du « partenariat » n'est alors que le nouveau reflet d'un paradoxe. Cela pour au moins deux raisons :

- d'abord parce que l'injonction au « partenariat » apparaît comme un non-sens. Et surtout, face à leurs difficultés, les acteurs sentent bien que la démarche « partenariale » conduira à les remettre en question plus profondément encore, quand il s'agira de passer du travail social au travail ensemble ;
- ensuite, parce que l'émergence des valeurs qui fondent le « partenariat » devrait théoriquement coïncider avec une ouverture du fonctionnement institutionnel dans le sens d'un pouvoir partagé des acteurs. Mais dans les faits, l'incohérence demeure.

Comme le relèvent Jean Clénet et Christian Gérard, « *de l'institution qui sait, qui dicte ce qu'il faut faire (...) d'aucuns diraient qu'on est proche des sciences de la commande ; or et paradoxalement les nouvelles valeurs, les nouveaux besoins relèveraient plutôt des sciences de l'autonomie dans le sens de redonner du pouvoir aux acteurs* »⁽²⁾. Ce que montrent ces auteurs, c'est une fois de plus les contradictions des politiques publiques. Et l'on voit difficilement comment le partenariat pourrait amener le changement du travail social si le cadre politico-institutionnel n'évolue pas lui-même...

1) N. Guibert, « Une assistante sociale dénonce un Sénégalais sans papiers à la police », in *Le Monde*, 27 juin 2008.

2) J. Clénet et C. Gérard, *Partenariat et alternance en éducation, des pratiques à construire...*, L'Harmattan, 1994, p. 22.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

5 – Un nouvel outil de gestion des risques ?

À un niveau plus global, la volonté de faire évoluer les politiques publiques est sans doute à considérer comme un symptôme et une conséquence de la crise des institutions. Celle-ci passe par un questionnement sur les modes de prise de décision et leur contexte plus ou moins démocratique. L'émergence de l'idée de « partenariat » entre services et « usagers » correspond à la recherche d'une forme d'action en apparence, et peut-être seulement en apparence, plus démocratique. Elle relève *a priori* du principe de cogestion, de coresponsabilité.

Comme le suggère Philippe Brachet⁽¹⁾, la recherche de coopération avec les « usagers » peut être lue comme une tentative de prévenir les risques d'explosion sociale et plus généralement le mécontentement des usagers-citoyens à l'égard des institutions. Donner le sentiment d'associer ces derniers aux décisions de proximité reste après tout une excellente forme de manipulation. Le développement de l'usage politique des sondages depuis quelques dizaines d'années irait en ce sens. L'apparente volonté d'introduire la décision partagée se développe dans le champ social à travers la consultation, la concertation. Officiellement, cette logique est censée rompre avec l'« attitude de souveraineté » de l'État et des services publics, en valorisant l'implication de tous. Même si, malgré ses apparences de renversement, la consultation ne change rien à l'ordre du pouvoir.

Dans cette optique, le « partenariat » pourrait *a priori* revêtir la forme d'un outil de travail permettant une construction politique sur une base participative. Mais participation ne signifie pas partage du pouvoir, on l'a dit, et c'est bien là une limite tant conceptuelle que pratique de cette idée. Jacques Godbout, qui a travaillé sur des expériences québécoises de participation, remet en question l'idée d'un processus démocratique : « J'ai dû admettre que la participation dans les faits n'était pas le plus souvent un supplément de démocratie, au contraire, elle se révélait en être le substitut, une manière de se passer des mécanismes démocratiques, pour ceux que le jeu démocratique dérange dans leur travail (...), tous ceux dont la légitimité n'est pas fondée sur la représentation politique »⁽²⁾.

L'idée de « partenariat avec les usagers » relèverait de la même approche : la relation entre l'administration et ses usagers est, par essence, déséquilibrée. Et, à quelques exceptions près d'organismes gérés par des conseils d'administration représentant les usagers⁽³⁾, on voit mal comment il pourrait y avoir un quelconque pouvoir distribué. L'émergence de cette idée de « partenariat » avec les usagers semble bien, alors, être une forme déguisée de gestion des risques. Mais en l'occurrence, les risques à éviter seraient

1) P. Brachet, *Le partenariat de service public avec usagers, professionnels*, L'Harmattan, 1994.

2) J. Godbout, *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1983, p. 7.

3) Les offices publics d'HLM par exemple. Ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'ils aient un pouvoir décisionnaire, eu égard au fait que les organes de représentation sont assez systématiquement court-circuités par les modes de décision tout au long de la chaîne administrative. Ce qui, plus généralement, renvoie au constat que les décisions sont très exceptionnellement « tranchées » en un lieu central ou supérieur, et qu'elles sont de fait généralement prises sur un mode coopératif ou en réseau. Sur ce point : A. Jeantet, H. Tiger, D. Vinck, S. Tichkiewitch, (2002), « La coordination par les objets dans les équipes intégrées de conception de produit », in G. de Terssac, E. Friedberg E., *Coopération et conception*, Octares, p. 87-100.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

en lien avec la crainte du conflit, de l'opposition, etc. Bref, ce serait alors l'exact inverse d'un processus démocratique (caractérisé par la conflictualité ou la confrontation des points de vue). Faire croire qu'il s'agit d'une codécision pour masquer une politique en quelque sorte « sécuritaire » relève d'une manipulation doublée de démagogie. Le « partenariat » serait alors un outil proprement idéologique...

6 - Un outil idéologique ?

Il faut questionner, dans le fond, le sens des mutations que connaissent les politiques publiques. Le débat sur l'orientation entre centralisation jacobine et décentralisation est le reflet d'un débat idéologique que l'on retrouve, par exemple, autour du lien entre mondialisation et localisation. Au-delà de la structure organisationnelle, c'est bien la source du pouvoir qui est en question, et le sens que l'on souhaite donner à notre société, à notre collectivité. Le développement de l'individualisme appelle, d'un côté, la recherche de freins à cette tendance. La redéfinition de vocables tels que la solidarité, la citoyenneté... véhicule l'enjeu profondément idéologique qui sous-tend au débat sur l'évolution de notre société. Le social, par essence et par histoire, est porteur de la contradiction de notre société qui se veut démocratique et qui doit rechercher l'équilibre entre deux tendances antagonistes : un principe communautaire qui est l'essence d'une société, et un principe économique qui en est le sens. Pour comprendre cet enjeu, il faut revenir au sens initial du social.

J. Donzelot et J. Roman rappellent qu'à la fin du XIX^e siècle, « *le terme de social relie intimement deux idées : celle d'un principe correcteur de l'économie, et celle d'un support de la démocratie dans la mesure où celle-ci nécessite des hommes aussi libres et égaux que possible. Le lien entre les deux est celui qui unit un moyen et une fin. (...) Il consiste en une redistribution des richesses compatible avec les règles du marché et le maintien des libertés. Sans cette redistribution, la société industrielle fait le lit d'une dictature conservatrice. Sans respect des règles du marché, le principe redistributif alimente une dictature communiste. Le propre du social est donc bien d'établir une conjonction féconde entre l'économie et le politique à travers le mécanisme de redistribution des richesses* »⁽¹⁾.

Dans cette perspective d'équilibre entre deux tendances contradictoires inscrites au cœur de notre société, le « partenariat » peut être vu comme un outil construit par et au service d'une idéologie. Serait-il alors un outil de compromis politique et institutionnel entre une tendance libérale et une tendance communautaire ? Ou est-il un produit idéologique au service d'une de ces deux logiques ? Il faut rappeler que ce vocable est issu du champ du management de l'entreprise. Il aurait ainsi été absorbé dans les discours de politiques publiques, marquant en même temps une tendance à l'entrepreneurialisation des services publics. Tendance qui se manifeste par l'introduction d'un nouveau champ de vocabulaire, autant que par les méthodes de management qui se calquent sur

1) *Revue Esprit*, op. cit., p. 21.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

celles de l'entreprise privée... L'utilisation du vocabulaire de « partenariat » dans le champ économique puis dans le champ social reflète-t-elle une mutation réelle des postures institutionnelles ou plutôt un vocabulaire de façade qui tend à faire croire que les institutions changent ? Derrière les mots, et à travers eux, le « partenariat » est-il un outil de la banalisation d'un néo-libéralisme décrit par beaucoup comme inéluctable ?

Au regard de l'instrumentalisation du terme et du décalage considérable entre les discours et les pratiques du « partenariat », on peut se demander si l'on n'est pas, une fois encore, dans un processus de masquage des enjeux. Le passage d'un vocabulaire du monde de l'entreprise au champ social peut interroger... Surtout quand on voit que, dans le champ économique, le terme de « partenariat » sert souvent à requalifier une forme de dépendance qu'est la sous-traitance. Le mot change-t-il le lien de subordination⁽¹⁾ ? Comme l'écrit Pierre Hamel : « *expression de compromis auxquels en arrive une communauté dans une conjoncture donnée, il n'en reste pas moins que le "partenariat" demeure marqué par l'idéologie du "privé". Autrement dit (...), il a toujours servi à renforcer la suprématie du secteur privé sur le secteur public, ce dernier ayant généralement été considéré comme un partenaire secondaire (junior partner). En ce sens, "partenariat" rimerait avant tout avec privatisation* »⁽²⁾. Pour sa part, Carol Landry⁽³⁾ a montré que le « partenariat » fait apparaître les mouvements de rapport de forces ou de compétition comme dominants dans le monde des affaires. Dans une conception néo-libérale, il devient une stratégie dans un champ concurrentiel, donc dans un rapport de domination économique dans une « pure » logique de marché.

Mais au-delà de cette analyse du système économique, peut-être plus profondément, aussi plus subtilement, le « partenariat » reflète les enjeux aujourd'hui attribués (trop rapidement et facilement) au processus de mondialisation. S'agit-il à travers lui de promouvoir le consensus pour masquer l'absence de contradiction idéologique structurée face à la pensée unique du néolibéralisme ? Ou au contraire, s'agit-il de promouvoir le conflit comme facteur d'évolution et comme méthode alternative ?

Il me semble que l'enjeu coopératif est porteur de cette double direction. Il reste que la manipulation de la parole qui tend à galvauder un terme tel que celui de « partenariat » tend, au moins implicitement, vers une politique d'atonisation du conflit et de promotion d'un consensus vide de sens. C'est pourquoi, face à cette manipulation, il y a lieu de réhabiliter le « partenariat » comme vecteur de changement et comme moyen d'une utopie. À l'instar de Danielle Zay, « *face à une idéologie dominante et au règne de ce qu'on a qualifié de "pensée unique", je ferai le pari que c'est peut-être, justement, par la pensée que de nouvelles voies d'action et de nouvelles possibilités de vie peuvent être ouvertes* »⁽⁴⁾. Il s'agit alors de penser le « partenariat » non pas seulement comme outil

1) Les analyses de Stéphane Béaud et Michel Pialoux [*Retour sur la condition ouvrière*, Fayard, 1999] et les travaux de Christophe Dejours ou Vincent de Gaulejac questionnent quant au sens idéologique des évolutions de notre société.

2) P. Hamel, « La question du partenariat de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », in *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, 1995, p. 93.

3) C. Landry et F. Serre (dir.), *École et entreprise, vers quel partenariat ?*, Presses de l'université du Québec, 1994.

4) D. Zay, in *Éducation permanente*, n° 131, 1997, p. 14.

1

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

technique, mais comme « paradigme alternatif »⁽¹⁾ permettant la restauration du lien et la construction de formes de travail ensemble renouvelant l'approche du champ social.

Autrement dit, si le « partenariat » est utilisé dans une perspective néolibérale, cela ne signifie pas que la méthode soit riviée à cette idéologie et surtout pas qu'il faille laisser cet outil puissant au seul service d'un projet qui s'oppose au sens de l'intervention sociale. Nous avons affaire à un outil qui peut être utilisé au service d'autres conceptions de la société et des relations humaines ; qui n'est pas seulement dicté par le profit que l'on retire d'une instrumentalisation de l'autre⁽²⁾, mais qui véhicule aussi ce qui fait le lien social et politique, le « fil » dont parle Alain Souchon⁽³⁾ : la rencontre, l'échange et la construction ensemble d'une expérience.

Ce qui reste alors en question est le sens que l'on veut donner au « partenariat ». Si l'on n'utilise que le vocabulaire, en jouant de son image apparemment novatrice, on reste dans une perspective de « masquage » des véritables enjeux. Si l'on attend du « partenariat » la résolution de toutes les questions, c'est qu'implicitement on refuse la responsabilité sous-jacente – responsabilité qui porte principalement sur le sens de l'action. Il n'y a pas de magie dans le « partenariat », il n'y a qu'un cadre à construire et à s'approprier. L'enjeu est donc bien l'utilisation du « partenariat » comme outil de construction collective de projets, dans toute sa dimension utopique. C'est alors le sens du projet qui est porteur de l'idéologie et/ou de l'idéal que l'on poursuit. Le « partenariat » n'est qu'un outil-méthode au service de l'action et il faut l'investir en portant dans l'agir l'éthique et la professionnalité.

C'est la raison pour laquelle il m'apparaît indispensable d'essayer de définir ce qu'est le partenariat. Et par-delà un mot fourre-tout et banalisé, de montrer sa valeur de concept, et donc la spécificité de la méthode qui en découle. Danielle Zay estimait que « *l'ambition de construire un concept de partenariat a un sens, qui est peut-être, comme l'a été l'"utopie" de Thomas More (...), de permettre de concevoir ce qui est inconcevable si l'on s'en tient à l'existant ou aux normes qui régissent les pratiques habituelles, fussent-elles celles de la recherche. (...) Sirotnik et Goodlad estiment que, face à l'invasion de fait d'une idéologie partenariale, il devient nécessaire d'analyser le partenariat comme concept pour fonder le "paradigme idéal" qui permet de repenser [le travail social] dans ses finalités. Celles-ci sont politiques par essence* »⁽⁴⁾. À ceci près que nous sommes invités aujourd'hui, non pas à refonder des *utopies* (ces lieux qui n'existent nulle part que dans nos évasions imaginaires), mais au contraire à inventer des rapports de force très *situés* à partir de la question du « partenariat ».

On a vu, dans cette partie, le contexte et les conditions de l'émergence du partenariat comme nouvelle idée et instrument des politiques sociales. Le caractère idéal du terme

1) K. A. Sirotnik, J. I. Goodlad (Eds.), « School-University partnerships in action: Concepts, cases, and concerns », *Teachers College Press*. 1988.

2) Précisons que j'utilise la figure majuscule de l'Autre, non pas dans la perspective lacanienne, mais plutôt en référence à l'altérité telle qu'elle est travaillée dans les théories de l'ethnicité.

3) A. Souchon, « Le fil », *Virgin*, 1993.

4) D. Zay, in *Éducation permanente*, op. cit., p. 17.

L'idée de « partenariat » : contexte, conditions et enjeux d'une émergence

tient au fait qu'il est aujourd'hui affecté à un usage générique recouvrant une vaste et hétérogène série de situations parfois contradictoires. Cette idée, née dans un contexte idéologique spécifique, est cependant complexe et pour une part ambivalente. Elle reflète *a priori* une tension ; le mot sert un choix de société néolibéral qui remet radicalement en question le travail social dans ses fondements ; et il fait dans le même temps appel à des référents d'un travail social que l'on pourrait dire communautaire, sinon idéalement démocratique. Je fais le pari que l'on peut habiter ce terme comme une hypothèse nouvelle, comme une promesse complexe (et donc incertaine). Pour dépasser cette situation et s'appropriier ce qui n'est qu'un modèle potentiel, encore faut-il le construire. Il faut donc rompre très sérieusement avec le caractère générique du terme, élaborer son sens, en définir les limites et les conditions de possibilité. Ce faisant, il s'agit d'essayer de l'instaurer comme concept à la frange, come point de bascule possible, pour soutenir et armer un travail social en recherche de sens.

chapitre 2

Du terme galvaudé au concept à construire

Le terme de « partenariat », quoique fort utilisé, reste cependant souvent obscur. Il sert dans tous les cas à désigner des réalités fort différentes, parfois même éloignées de la dimension de coopération, de l'« agir ensemble », au sens fort des termes agir et ensemble.

Il faudra donc s'arrêter sur une double série de questions : d'abord, qu'est-ce que le « partenariat » ? Tenter de définir le concept, d'en mesurer son sens et ses implications. Et ensuite, pourquoi ce terme est-il si galvaudé ? Quelles interprétations de la réalité sert-il ?

L'écart entre un terme construit, réfléchi, défini et, serais-je tenté de dire, « pesé », et l'usage multiforme de sens commun qui en est fait peut à juste titre questionner. L'analyse proposée ci-après, qui décortique le terme de « partenariat » en recherchant dans des champs et des approches divers ce qui peut en constituer le sens, est d'abord au service d'une pratique réflexive. En effet, réfléchir sur le sens du « partenariat », à commencer par celui du terme, participe de tentatives largement partagées par les acteurs qui visent à la réussite de leur entreprise.

On trouvera donc ci-après, par des détours parfois théoriques que j'espère pas trop abscons, le cadre d'une réflexion et d'une définition du partenariat. J'aborderai à la fois l'histoire du terme, l'évolution de son sens, les tentatives de conceptualisation qui existent et les implications que cette conceptualisation induisent pour l'interprétation du modèle.

I. REGARD SUR L'HISTOIRE DU TERME

On tentera ici de saisir, à travers l'histoire et l'étymologie du terme « partenaire », les axes qui définissent la notion de « partenariat » en questionnant ses utilisations et ses émergences dans les espaces collectifs. Ce passage par l'histoire n'a comme but ni d'unifier ni de rigidifier une définition au nom d'une justesse historique à préserver ; l'étymologie ne donne pas au discours qui s'y appuie de portée ni anhistorique ni universelle. *« Cette envie de re-trouver le terme utilisé dans l'adéquation à son acception première, inchangée et immuable, conforte les prétentions à la pertinence et rassure quant à la permanence et la fidélité aux sources, à soi-même, surpris dans son incapacité*

2

Du terme galvaudé au concept à construire

à remonter aussi loin dans sa propre histoire, mais rétabli dans sa légitimité identitaire par l'utilisation d'une terminologie inscrite dans la durée et la pérennité»⁽¹⁾.

Il n'est donc pas ici question de légitimité de l'analyse, mais de regards croisés. Le passage par l'étymologie a pour fonction de distancier, de prendre du recul, de comprendre à travers le temps ce qui fait sens. Et ce faisant, de voir sur quoi l'on peut s'appuyer, en identifiant où peuvent se faire les continuations et les coupures. Et dans le mouvement, il s'agit de continuer à appréhender les raisons de l'émergence de cette notion.

1 – Un éclairage par l'étymologie⁽²⁾

Le néologisme « *partenariat* » est construit sur la base du terme « *partenaire* », plus ancien. L'origine du terme « *partenaire* » est rattachée au latin *partitio*, *partitionis* (partage, séparation, division) qui a généré en ancien français les termes *parçon* (partage, butin) ou *parçion* (séparation), *parçuner* (associé, 1080) et *parçonier* (propriétaire indivis, copartageant, vers 1155).

Le terme évolue par un passage dans la langue anglo-normande : *parsener* ou *parcener* (XIII^e siècle) signifiant « personne associée à une autre ». Sous l'influence du français *part*⁽³⁾ (part, parti), il va apparaître sous la forme *partner* vers le XIV^e siècle. C'est cette altération, d'abord reprise telle quelle dans la langue française au XVIII^e siècle, qui va finalement donner le mot « *partenaire* ». Cette graphie sera utilisée surtout à partir du XIX^e siècle, mais n'apparaîtra dans le dictionnaire qu'en 1923.

On voit donc la lente évolution du mot « *partenaire* », au regard duquel le terme « *partenariat* » montre une histoire extrêmement courte et surtout un usage très rapidement généralisé. Pour préciser la notion de « *partenariat* », ce qui est particulièrement éclairant c'est l'évolution sémantique du terme de *partenaire* et les champs lexicaux dans lesquels il a été utilisé.

À l'origine, *partner* a un sens général de « personne qui partage une chose avec une ou plusieurs personnes » (1297), puis d'associé, compagnon, ou même complice. Cet usage général va finalement s'appliquer spécifiquement au commerce (1523), à la danse (1613), aux jeux et aux sports de compétition (1680) puis à l'un des époux (surtout la femme). L'emprunt français a d'abord été enregistré dans les dictionnaires au sens de coéquipier, dans le vocabulaire du jeu et du sport, et de cavalier (pour la danse). Ce n'est que tardivement qu'un sens spécifique a été appliqué au commerce et à l'économie politique, ce quasi-néologisme signifiant « membre d'une entreprise collective ». C'est aujourd'hui cette dernière application qui nous intéresse directement.

1) H. Vieille-Grosjean, « Partenariat », novembre 1999, texte non publié, proposé lors d'une conférence sur ce thème dans le cadre de l'assemblée générale des CEMEA Alsace à Mulhouse, 1999.

2) Ces informations (sauf mention spécifique) sont tirées de A. Rey (dir.), Dictionnaire historique de la langue française, Le Robert, 1997.

3) Il est intéressant de constater que la racine du terme, *pars*, « conduit dans deux directions : (ré)partir et enfanter. Paternité partagée, prise de part et partialité, part pris et participe, ces différentes variations nous renvoient également à quelques interrogations » (H. Vieille-Grosjean).

2 – Permanence et évolution du sens du « partenariat »

Il est intéressant de voir que l'histoire du terme de partenaire nous apporte un éclairage qui, malgré une évolution de l'usage, a un caractère de permanence. Que l'on parle aujourd'hui de partenaire en danse, sur le plan sexuel et sentimental, dans le jeu ou dans une entreprise collective, le mot fournit un cadre d'analyse très riche et nuancé. Malgré, ou plutôt avec l'éclectisme de l'usage, on peut en tirer quelques éléments qui fondent l'idée de « partenariat ».

D'abord, il faut qu'existe un collectif d'au moins deux unités. Cette caractéristique est exclusive (on ne peut être partenaire tout seul). L'intérêt du collectif réside dans une action qui ne peut être entreprise par une seule des parties. Cette impossibilité d'être seul, qui amène la nécessité de l'autre, tire son origine du « besoin »⁽¹⁾ (même si celui-ci est formalisé par des règles, comme au jeu).

Ensuite, on notera que les membres de ce collectif se caractérisent dès le départ par une différence de *statut* (liée au genre, à la position, à l'institution). Cette différence statutaire peut donner lieu à une séparation intrinsèque de fonction ou de rôle (comme au théâtre, en danse, ou dans la relation sexuelle) ou au moins à la définition de places et compétences respectives (au jeu ou dans un projet collectif quel qu'il soit)⁽²⁾.

Il y a dans ce terme une forte valeur stratégique, qui se retrouve aussi bien dans les champs de son usage (jeu, sport...) que dans des expressions dérivées de sa racine *pars*. Le terme *pars* (qui signifie part, et qui a donné en latin classique *partiri*) renvoie à l'idée de division, de partage. Cette acception n'a subsisté dans le français moderne que dans l'expression « avoir maille à partir avec quelqu'un ». Origine conflictuelle, si ce n'est belliqueuse, qui dénote bien la dimension stratégique du terme, et que l'on retrouve aujourd'hui dans l'usage qui est fait en anglais de *partnership*⁽³⁾.

Par ailleurs, la relation qui unit les différentes parties est centrée autour d'un objet commun auquel le collectif attribue un sens : c'est la notion de projet. Qu'il s'agisse de gagner (sport, jeu) ou simplement de réussir ce que l'on projette d'agir ensemble, le collectif n'a de sens qu'en tant qu'il rend possible ce projet. *A priori*, le collectif n'a plus de raison d'être lorsque le projet est mené à bien. Il y a donc, sous-entendu dans l'idée de « partenariat », un sens (philosophie et direction) et une fin au collectif.

1) Je reprends par facilité l'idée de « besoin » ; une analyse critique de ce terme mériterait cependant d'être faite, car elle repose sur l'idée d'une nécessité essentielle qui est tout à fait problématique.

2) Par exemple, dans de nombreux jeux de cartes qui donnent lieu à une « association » de joueurs, la place physique du joueur peut déterminer son rôle (ouverture de jeu, attaques...). Dans la danse de couple ou la danse collective, la séparation des fonctions s'appuie sur la définition de « rôles de sexe » qui donne du sens à la danse, (séduction, séparation...). Dans tous les cas, chacun a un rôle et/ou une fonction à tenir – qui lui donne une position, un statut, une légitimité, et qui l'engage pour la réussite de l'action, du projet, de la danse, ou du jeu...

3) Voir J.-L. Ferrand, « Partenariat et formation professionnelle continue : de l'inexistence d'un concept », in *Éducation permanente*, n° 131, 1997. Dans la langue anglaise, le terme est utilisé principalement dans une dimension qui reste très proche de son origine (parçon = partage, butin). Elle se retrouve par exemple dans les expressions *partnership in crime* (association dans le crime) et *to give someone a partnership in the business* (intéresser quelqu'un dans son commerce).

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Enfin, l'existence même du collectif centré sur un projet, du moment qu'elle est une condition pour la réussite de ce projet, engage les partenaires. Chacun a impérativement un rôle à *tenir* mais à *jouer*, une fonction à exercer pleinement mais à interpréter pour garantir la réussite du projet. Cet engagement n'est évidemment pas toujours formalisé, mais sa rupture éventuelle laisse présumer l'importance des conséquences pour le projet, voire pour ses acteurs.

S'il n'y a qu'une seule condition *sine qua non* liée à l'existence du partenariat (un collectif), le sens du terme de partenaire implique d'autres conditions pour que vive ce modèle. On voit bien, dans le sens des termes, que toute forme d'association n'implique pas les mêmes enjeux ni les mêmes conséquences. Par extension juridique, la structure associative (« mise en commun d'activité sans but lucratif ») porte un sens quelque peu différent. Par exemple, si plusieurs individus s'associent autour d'un projet, le départ d'une des personnes de cette association ne remet pas *a priori* en cause l'existence du projet, ni l'existence de l'association (sauf cas particulier). Le terme « associer » vient du latin *associare* (joindre, unir). On est donc, à travers la logique associative, dans une forme de regroupement de l'activité des membres autour d'un objet.

L'intérêt du collectif associatif est en partie dicté par le principe que « plus on est nombreux, plus on est fort ». C'est ce pouvoir lié à la taille du collectif qui détermine le cas échéant la capacité de réussite du projet (selon son ambition). Dans le partenariat, plus que la taille, c'est la qualité de ceux qui s'engagent qui importe. Non pas qualité intrinsèque, mais statutaire, au sens des statuts sociaux distribués (et sans conférer à ce terme de sens hiérarchique *a priori*). La place de chacun a une importance beaucoup plus déterminante sur la réussite du projet. Et donc, l'engagement individuel (ou institutionnel) prend une autre valeur dans le partenariat que dans l'association proprement dite. Dans l'étymologie du mot partenaire, les termes qui ont servi à construire ce mot traduisent la nuance de sens : copartageant, propriétaires indivis, etc., même si le terme « associé » peut parfois être synonyme, dans le secteur des affaires (« mes associés »). En résumé, on peut dire que le partenariat correspond à une forme d'association véritablement spécifique.

3 – Un terme récemment et volontairement développé

« Partenariat » est un terme récent. Il n'apparaît qu'en 1984 et devient très vite usuel. Cette évolution du langage apparaît symptomatique de l'évolution des enjeux de la société. La rapidité avec laquelle ce terme s'est imposé (au regard de la lente construction du terme « partenaire ») s'inscrit certes dans un contexte d'accélération de l'histoire et du changement. Mais, rappelons que son émergence s'inscrit aussi dans un contexte politique et institutionnel spécifique : celui de la décentralisation. Est-ce à dire que le partenariat est un produit de la décentralisation ? C'est en tout cas le regard porté au niveau du ministère de l'Emploi et de la Solidarité : « *Dans l'action sociale, depuis la*

décentralisation, et en raison de la montée de l'exclusion, le partenariat a pris un essor tout particulier afin de se donner plus de moyens pour y faire face ⁽¹⁾.

Les choses sont sans doute un peu plus complexes, eu égard au fait que le terme apparaît d'abord dans le champ économique, désignant une « nouvelle forme » de relations entre entreprises. Mais il envahit très vite les champs des politiques publiques, et en particulier ceux du social, de la culture et de l'éducation. Sur ce dernier plan, Danielle Zay ⁽²⁾ montre bien que l'Éducation nationale, sous l'influence idéologique et pragmatique de demandes nouvelles, est en quelque sorte contrainte de s'adapter et de s'ouvrir vers l'extérieur. L'émergence de la notion de partenariat vient donc apporter un sens à cette volonté d'ouverture.

On peut donc dire que l'émergence du « partenariat » comme principe d'une démarche d'ouverture s'inscrit pleinement dans une logique de rencontre d'acteurs différents autour d'enjeux communs. J'ai rappelé que cette ouverture s'inscrit dans le cadre d'une mutation du système social. Ce qui est différent ou en tout cas plus explicite avec l'émergence de la notion de « partenariat », c'est la volonté d'une ouverture des services aux relations avec d'autres services à un niveau de proximité. C'est donc la construction d'une rencontre de professionnels différents agissant sur un même territoire autour d'objets communs (définis par des notions-passerelles). C'est la manière de poser ces enjeux qui est nouvelle et qui est très liée à une orientation voulue (à défaut d'être toujours volontariste) des politiques publiques ⁽³⁾.

Rappelons que le partenariat apparaît à la fois comme un symptôme et un instrument de l'évolution des politiques sociales. Si la rapidité de la promotion de ce terme suggère un choix d'ordre politique, l'évolution des politiques publiques n'a pas été un projet minutieusement construit et totalement maîtrisé. Cette évolution a été faite de tâtonnements, d'orientations progressivement et empiriquement construites, par accumulation. Et surtout, des expériences ont existé, hors de toute incitation officielle, expériences qui ont cherché, avant l'heure, à développer des modes de travail ensemble pour répondre à la complexité.

II. DE L'USAGE INTEMPESTIF À L'USAGE POLYSÉMIQUE

Le terme de partenariat n'est, en lui-même, pas réellement polysémique. Mais l'usage qui en est fait tend à faire croire qu'il existerait une pluralité de partenariats. Nous

1) Relevé sur le site Internet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « les mots du social, Partenariat », <http://www.social.gouv.fr/htm/modedemploi/lesmots.htm>

2) D. Zay (dir.), La Formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?, PUF, INRP, 1994.

3) Bernard Clapie établit un lien direct dans l'émergence des deux notions « partenariat » et « territoire ». Il y voit deux raisons : la première est leur caractère de proximité, et « La seconde tient à la mollesse de ces concepts. Ainsi, à l'inverse des concepts prégnants et clos de certaines idéologies qui n'arrivaient pas à rendre compte de la complexité, ceux-ci laissent entrevoir la vulnérabilité et les incohérences des systèmes. » « Partenariat et territoire : compétences ou ambiguïté partagées », texte extrait des Journées de Saint-Étienne, et présenté sur le site de l'Afore : www.afore-formation.com/textes/part.htm, consulté le 28/11/00.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

verrons ultérieurement que, d'une certaine manière, il peut exister autant de partenariats différents que d'expériences, du fait de l'appropriation chaque fois renouvelée de la démarche, et de contextes jamais comparables. En même temps, je montrerai la spécificité de cette méthode, la force de son sens, et l'étonnante perdurance philosophique qui le sous-tend. Je proposerai également une comparaison un peu systématique de cette méthode avec d'autres modes de travail collectif, afin d'aller plus loin dans l'interprétation du modèle et de poser de manière plus concrète les différences de méthode et d'enjeux qui les sous-tendent.

Mais, auparavant, il est important de questionner l'usage commun qui est fait du terme de partenariat, et en particulier les tendances que l'on constate d'un usage intempestif et parfois polysémique du terme. On verra quelques exemples d'interprétation extensive et abusive de la notion, d'une part à travers des utilisations que j'ai pu observer⁽¹⁾, et d'autre part à travers le regard du législateur et des pouvoirs publics. Cette approche par défaut me semble éclairer d'une manière sensible les enjeux qui existent du point de vue de la méthode et surtout du point de vue de la philosophie de l'action. Dans le fond, l'apparente polysémie du terme (si l'on s'en tient à son usage hétéroclite) montre sans doute une difficulté à appréhender la méthode. Et son usage intempestif masque peut-être d'autres freins: les tendances à « noyer le poisson » suggèrent, sinon des stratégies d'utilisation de l'image du partenariat, du moins une forme de malaise à l'égard d'une notion largement instrumentalisée par les pouvoirs publics eux-mêmes.

1 - Du discours de bonne intention à la gargarisation

Aujourd'hui, on n'entend plus un discours qui ne place le partenariat au cœur des volontés politiques. Dans « la » politique en général, et dans le champ social en particulier, tout se passe comme si l'action n'était plus pensable ni possible sans partenariat. En fait, l'affirmation sans cesse renouvelée de ce principe relève plus souvent d'une exhortation ou d'une conjuration magique que d'une réalité. Et lorsque les discours encensent la « qualité du partenariat » réalisé, force est de constater qu'un certain nombre d'entre eux sonnent désespérément creux.

Il existe donc une confusion apparente qui viserait à faire passer le terme de partenariat ni plus ni moins pour un synonyme de « faire avec ». Dans le sens « commun », toute action engageant plusieurs acteurs, toute convention signée par plusieurs institutions, tout projet cofinancé serait un acte partenarial. Comme si le champ des politiques sociales (pour ne prendre que celui-là) était devenu un gigantesque carrefour où chacun est intrinsèquement « partenaire ». Resterait éventuellement à savoir de qui et pour quoi on est partenaire, puisque l'on serait forcément partenaire de quelque chose ou de

1) Ces exemples ont été recueillis au cours de travaux que j'ai menés ou auxquels j'ai collaboré dans des cadres politiques et des contextes territoriaux différents. Sans chercher à généraliser, ce qui fait sens ici tient à l'usage exagérément variable de cette notion, qui montre autant l'écart entre l'objet et la manière de le percevoir (ce qui rend son utilisation difficile) que les écarts de culture ou de références entre les acteurs en présence.

quelqu'un. Cela donne au terme de partenariat un sens tellement large que l'idée même de méthode s'en trouve diluée.

Quelques exemples différents préciseront ce dernier point⁽¹⁾.

Ici, on trouve dans le bilan d'activité d'un centre social dans les Pays de Loire un véritable catalogue des partenaires. Plus précisément, le service jeunesse de cette structure mentionne, parmi les « partenaires » mobilisés, les collègues du service insertion du même centre social. Sans même caricaturer, cela revient, du point de vue de cette structure, à faire du partenariat avec elle-même... En effet, dans un bilan d'activité, c'est bien d'engagement institutionnel qu'il s'agit, dans un rapport interne-externe de contrôle. D'abord, quel intérêt y a-t-il à présenter dans un bilan un catalogue exhaustif des « partenaires » ? Et surtout, que signifie l'idée que, dans un document de communication, une structure puisse laisser entendre qu'elle fait du partenariat à l'interne, entre ses propres services ?

Ailleurs, une association socioculturelle, avec laquelle j'ai travaillé, dans le Haut-Rhin, dépose un dossier de demande de financement mentionnant un projet en partenariat avec l'équipe de prévention du quartier. Mais au niveau des éducateurs de prévention concernés, personne n'a été informé de l'existence de ce projet, et encore moins d'un quelconque engagement partenarial. Quelles sont donc, alors, la réalité et la validité du « partenariat » que met en avant cette association ? Et quel enjeu y a-t-il à mentionner à tout prix des partenaires, même si la réalité est autre ?

Là, une caisse d'allocations familiales se définit, dans un document de présentation à destination des associations et des institutions de son territoire de compétence, comme « partenaire » de projets à venir. Cela rappelle étrangement le refrain d'une chanson qui, en son temps, a fait la « une » radiophonique : « partenaire particulier cherche partenaire particulière »... Peut-on donc être partenaire *a priori*, par principe, avant même qu'existe un projet ? Ou n'est-ce pas plutôt que le terme de partenaire est utilisé pour montrer, de façon très générale, une volonté d'ouverture de l'institution ? Un peu comme un appel du pied, visant à dire : « Si vous avez besoin d'argent, pensez à nous, nous qui cherchons des partenaires pour pouvoir dire que nous faisons du partenariat »... Un peu comme si les « partenaires » venaient valoriser l'argent et le statut de cette institution.

Dans un département de l'est de la France, il a été mis en place une lettre d'information à destination des acteurs de la lutte contre l'exclusion⁽²⁾. Le président du conseil général, dans sa contribution, positionne le partenariat comme l'un des « quatre principes de la politique d'insertion ». En guise d'explicitation, il écrit que « *les responsabilités dévolues à l'État et au conseil général ne peuvent être correctement assumées qu'avec l'aide active de tous les autres partenaires de l'insertion : le conseil régional, les communes, les associations...* ». En accord avec la définition du partenariat, l'on est bien, ici, sur un objectif de réussite d'un projet qui appelle une intervention globale. Par contre, il

1) Les exemples sont volontairement présentés de manière globale. Ils apparaissent suffisamment récurrents pour pouvoir être analysés comme symptômes et non comme production spécifique de tel ou tel service.

2) *Dialogue, la lettre de tous les acteurs de la lutte contre les exclusions*, lettre n° 0 de janvier 2000.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

apparaît d'emblée une différenciation des statuts entre acteurs, alors que l'on en est seulement à la déclaration d'intention.

Derrière ces quelques exemples que l'on pourrait sans peine multiplier apparaissent plusieurs niveaux de confusion :

- dans le premier cas, le terme de partenaire est attribué à d'autres services de la même structure, alors qu'ils travaillent tous les jours ensemble sur un projet collectif interne. Le partenariat est donc associé au travail collectif en général ;
- dans la deuxième situation, on privilégie l'image du partenariat à sa réalité : on dit que l'on fait avec d'autres. Finalement, dans cette logique, peu importe que l'on travaille effectivement avec d'autres ; l'important est que cela apparaisse comme tel aux yeux des commanditaires, décideurs et financeurs ;
- dans les deux derniers exemples, partenaire devient synonyme de « disposé à travailler avec d'autres ». En schématisant, cela tendrait à signifier que l'on est partenaire *a priori*, et que le « partenariat » ne serait que le regroupement de « partenaires » auparavant isolés ! ;
- plus spécifiquement, le dernier cas montre que le partenariat est conçu à un niveau très global d'intention et de discours politique, dont on ne sait trop quelles traductions concrètes les déclineront. Pour renforcer cela, la lettre intitulée « Dialogue » n'est en fait que l'instrument de la parole publique (aucune contribution d'autres acteurs, et seules des déclarations officielles). C'est-à-dire que ce « dialogue » n'est, dans le fond, qu'une forme de monologue concerté entre l'État et le conseil général, à destination des autres acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions.

Dans tous les cas, ces exemples traduisent deux éléments : d'abord le fait qu'il y a autour de l'idée de partenariat un flou généralisé, et que le discours n'est pas forcément relayé de façon concrète. Ensuite, cela induit qu'il y a des intérêts et des enjeux dans la promotion et la valorisation du terme. Qu'est-ce qui explique alors l'attrait du terme et son développement exponentiel ?

2 – De la promotion de l'idée pour sa valeur de changement

Les mutations dont on a parlé dans le premier chapitre se retrouvent dans la promotion de nouveaux termes qui reflètent ce qui pourrait être un nouveau paradigme⁽¹⁾ pour l'intervention sociale. L'idée de partenariat et sa diffusion rapide correspondent, sur le plan politique, à plusieurs logiques. Cela relève à la fois :

- d'une stratégie de sortie de crise par une réorganisation des moyens – laquelle s'est traduite entre autres par la décentralisation⁽²⁾ ;

1) Christian Papilloud fait de la « collaborativité » une nouvelle figure paradigmatique des liens sociaux. Cf. C. Papilloud, *La société collaborative. Technologies digitales et lien social*, L'Harmattan, 2007.

2) D. Zay (dir.), *La formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?*, PUF, INRP, 1994.

- d'une stratégie de masquage de la réorganisation elle-même : pour ne pas trop faire ressortir les résultats du désengagement financier de l'État au détriment des collectivités, un nouveau modèle de gestion collective est proposé ;
- d'une adaptation des modes de gestion face à la globalisation des questions et des organisations politico-économiques – dont la « mondialisation » est une image ;
- d'une réaction pour construire des solutions collectives aux problèmes de prise en compte des différences culturelles – ethniques, religieuses, etc. – dans une société menacée de fracture sociale.

Cet investissement des méthodes de gestion collectives touche alors à la volonté de rassembler face aux multiples menaces d'éclatement ou de dilution. L'attrait du partenariat serait donc d'ordre réactif (sentiment de réponse aux problèmes). En même temps, il serait d'ordre « identificateur » (on s'y identifie, car il correspond à des valeurs auxquelles on adhère). Si la diffusion de cette nouvelle idée fonctionne, au-delà de toute logique apparente, c'est sans doute que l'attrait du terme est lié à son image. Image qui légitime une forte aspiration d'homogénéisation et de cohésion de la société, face aux risques de fracture ou face au délitement de ce qui en constitue les liens. S'interrogeant sur l'attractivité de la notion de partenariat, Bernard Clapie estime que le « *partenariat (...) a une fonction de proximité. Dans une période de fragilité du lien social, tout ce qui peut avoir une fonction liante est sécurisant* »⁽¹⁾.

Par ailleurs, et concomitamment, l'image du terme est nimbée d'une forme de mystère que l'on peut relier à une connotation de valeur « humaine ». « *Être partenaires : l'expression connote une forme de complicité lorsqu'il s'agit d'un jeu ou d'un sport ; elle suggère une forme de plaisir lorsqu'il s'agit d'amour ; elle évoque souvent une dimension "horizontale", "mutuelle", lorsqu'il s'agit de l'élaboration de projets communs entre des organisations issues de champs variés (...). Le terme revêt donc un sens qui tranche avec la dimension gestionnaire associée à un terme voisin comme "coordination", lequel rime avec organisation, rationalisation* »⁽²⁾. Il y aurait, dans l'attrait de ce terme, une vision quasi « romantique » qui s'attacherait à valoriser la dimension humaine dans l'organisation, à préférer l'horizontal (travail avec d'autres au même niveau) au vertical (relations hiérarchiques), à cacher la dimension technique de l'organisation sous le halo valorisant de la dimension humaine (plaisir, relation...).

Si les deux registres ne sont pas contradictoires, il faut remarquer, dans les discours, la tendance à substituer l'un à l'autre. Ainsi parle-t-on de « partenariat avec ses financeurs » ou de « partenariat avec les usagers » pour ne plus parler de prestation de service. Ce seul mot aurait pour valeur de donner le sentiment de gommer les frontières de la division du travail et de la séparation hiérarchique et fonctionnelle.

Sans doute, ce qui motive la promotion du terme par les acteurs est à mettre en lien avec l'image magique du consensus. Sur le plan politique, face aux risques de fracture sociale et face à la « crise », on propose un modèle de « faire ensemble ». Ainsi, l'annonce

1) B. Clapie, « Partenariat et territoire : compétences ou ambiguïté partagées », *op. cit.*, p. 1.

2) C. Maroy, « Le partenariat : concept ou objet d'analyse ? », in *Éducation permanente*, n° 131, 1997.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

du partenariat pourrait résonner tel un slogan: « tous ensemble »... avec une valeur implicite de communion. Communier face au délitement du lien social? Un nouvel « ensemble » où tous se retrousseraient les manches, au sein d'un vaste système à la fois technique (dans son idée politique) et relationnel (dans son caractère de proximité). Le partenariat relèverait donc d'une utopie, d'une nouvelle manière de penser l'action sociale et le lien social, en même temps que le travail social et le lien de travail. Mais paradoxalement, son surinvestissement « affectif », qui se traduit par un usage intempêtif, peut être source d'ambiguïtés et/ou de dérapages.

Sur le plan opératoire, je postule que ce modèle peut répondre à une autre logique: celle d'une alternative pratique face au modèle idéologique néolibéral, en particulier dans un secteur social qui valorise la relation humaine. Mais il ne peut être pour autant une recette miracle.

3 – Du sens commun au jeu d'image

Derrière les tendances à généraliser l'usage et le sens du terme, plus qu'une confusion méthodologique, c'est le résultat d'un jeu d'image qui apparaît, lequel porte sur un enjeu d'image. Une anecdote mettra cela en évidence. Un matin, alors que je sortais d'une boulangerie où je venais de récupérer un pain encore tout chaud, je suis interpellé par un homme, jeune, accompagné de son chien. Il me dit: « *Bonjour Monsieur, je peux vous demander un p'tit service, je suis à la recherche d'un partenaire financier pour mon casse-croûte...* » Est-ce uniquement parce qu'il était « tombé » sur quelqu'un qui avait été particulièrement réceptif à la formule qu'il avait employée (j'étais juste en train de rédiger la première version de ce livre)? En tout cas, il a obtenu ce qu'il souhaitait. On voit bien, ici, la valeur positive du terme de partenaire, qui transforme implicitement l'image de mendicité en celle d'un projet. Et qui modifie la place du financeur pour en faire un partenaire.

Du point de vue des acteurs des politiques sociales, l'enjeu d'image n'est finalement pas si différent. Il s'agit de montrer que l'on est prêt à travailler avec d'autres ou que l'on travaille déjà avec d'autres, pour se légitimer. L'objectif ne serait pas de faire du partenariat, mais de dire que l'on en fait... « *Chaque acteur civil et chaque agent des multiples cléricatures semblent aujourd'hui avoir pour mission de rassembler autant de partenaires que possible pour mener à bien les activités qui leur ressemblent et à travers lesquelles ils s'affirment et se donnent à voir. Ce rassemblement dit "coopératif" est alors la réponse privilégiée à tout dysfonctionnement, à tout éclatement et à toute rupture. Les tentatives de développement ou simplement d'installation d'une dynamique de travail, d'appropriation d'un territoire, de réponse à une question, sont très souvent jugées à l'aune de leur capacité à s'inscrire dans un partenariat, et vouées rapidement aux gémonies et à l'échec lorsqu'elles ne mobilisent pas autour d'elles ou de leur géniteur des hommes et des groupes associés, dont la seule apparition en légitime le caractère opératoire, utile et publiquement correct* »⁽¹⁾.

1) H. Vieille-Grosjean, *op. cit.*

Cet enjeu d'image suppose que le fait de mettre en avant le partenariat est un signe de qualité et de légitimité. C'est en effet un enjeu d'image à la fois pour les décideurs publics, dans la promotion de leur action, pour les « prestataires » soumis à des financements publics lorsqu'ils font une demande de financement ou qu'ils rendent leur bilan d'activité, et, réciproquement, c'est une image d'exigence de qualité de la part des financeurs.

À ce titre, il est significatif de constater le plus souvent que sur les dossiers de demandes de financements publics, le descriptif de l'action imposé intègre la question des partenaires prévus, comme si c'était là une condition de réalisation. Que se passerait-il si la rubrique « partenaires prévus » n'était pas remplie ?

Il s'agit là d'un implicite qui suggère que la qualité de l'action dépend directement du fait de travailler avec d'autres. Il y a un retournement de logique qui conduit à instrumentaliser le partenariat. De méthode d'action, il devient valeur en soi. Et, dans un enjeu d'image (en particulier dans une relation prestataire/financeur, ou client/fournisseur), peu importe la réalité du partenariat en question. De toute façon, la notion est tellement floue que personne ne sera en capacité de mesurer quoi que ce soit... Mais dans le même temps, personne n'est véritablement dupe de ce jeu, car dans le fond, chacun associe à la notion de partenariat un certain niveau d'exigence ; ce qui transparaît au travers de l'image de qualité attendue.

4 – Le développement du terme dans le champ juridique ⁽¹⁾

Dans les textes législatifs, réglementaires ou d'orientation, le terme de « partenariat » apparaît en 1988. Cependant, le terme de partenaire lui est bien antérieur. La première mention se retrouve dans la *circulaire n° 88-23 du 28 décembre 1988 relative au concours du service public hospitalier et à la participation des médecins d'exercice libéral à l'aide médicale urgente. Condition d'un partenariat*. Dans cette circulaire, le terme de « partenariat » n'apparaît que dans le titre. Il est, par la suite, relayé par l'expression « partenaire ». Il est donc utilisé dans un sens commun de « participation à faire » avec une logique apparente de complémentarité dans l'action.

Avec les champs sanitaires et sociaux, il apparaît dans les domaines éducatif (1989) et culturel, puis dans les politiques d'environnement (1994) et dans le domaine des relations européennes et internationales dans lequel le terme reste toujours associé à celui de « coopération ». En 1993, on le trouve dans la loi quinquennale. Il y est instrumentalisé, avec la mise en place d'un « fonds partenarial » permettant le financement d'actions d'insertion professionnelle des jeunes en liaison avec les collectivités territoriales. Il faut remarquer au passage que ce dispositif découle directement des conséquences de la décentralisation...

1) Les informations présentées ci-après sont issues d'une recherche bibliographique thématique sur la base de données « Juridisque Lamy », qui rassemble l'ensemble des lois, décrets, arrêtés et circulaires publiés et éventuellement non publiés au Journal officiel ou au Bulletin officiel de la République française de 1980 à 2000.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Dans les textes, le terme de partenariat n'apparaît pas comme notion méthodologique. Il est utilisé dans une acception de sens commun, comme équivalent de « faire avec », « participer à quelque chose »... Il connaît cependant quatre usages différents, dont trois spécifiques :

- **Un sens commun.** Il s'agit d'une utilisation générale qui touche à la notion de pluralité d'acteurs devant avoir un lien entre eux. Dans cette optique, les termes de partenariat, coopération, collaboration, parfois même concertation sont utilisés indistinctement. Ici, le terme de partenariat est réduit à une fonction de substitution, afin d'éviter les répétitions de vocables.

- **Un sens de relation interÉtats ou de politique internationale.** Très tôt, le terme de partenariat est associé à ce qui était appelé la « coopération Nord-Sud », et qui s'est progressivement étendue aux « pays de l'Est ». Il désigne alors un engagement inter-étatique dans une logique d'aide au développement. Il se retrouve depuis quelques années dans l'appellation « partenaires européens ». Ce qui réduit à peu de chose près l'idée du partenariat à l'investissement de moyens dans des pays dits en développement, au motif que leur devenir touche à un avenir mondial, donc commun ⁽¹⁾.

- **Les « partenaires sociaux ».** Ici, le terme est confondu avec celui de paritarisme. Du point de vue des « organismes paritaires » du champ social (Unedic...), c'est une cogestion avec une répartition théoriquement égale de pouvoir entre les représentants des salariés et du patronat. Plus généralement, il est étrange de voir que l'on attribue par voie légale aux organisations syndicales une fonction de « partenaire » par définition et *a priori* au motif de la gestion paritaire des organismes sociaux. L'institution conduit à une substantialisation du terme. Cette appellation de « partenaires sociaux » a été généralisée, avec l'aide des médias, comme synonyme de syndicats. Ce n'est pas un mince paradoxe de constater que les textes sur la « négociation » et le paritarisme transmutent ce qui était la structuration du conflit social en « partenariat » institué. Comme le note Dominique Paturel, dans ce cas « *le terme de partenariat n'est pas utilisé au hasard. Il est généralement employé en effet dans un but et à un moment précis pour lisser tout ce qui est du registre de la conflictualité* » ⁽²⁾. Et cette situation permet de mobiliser tant les syndicats que les assistants sociaux du travail, par exemple, dans le « management » des plans sociaux.

- **L'émergence d'un partenariat interinstitutionnel conventionné.** Le terme de partenariat est enfin utilisé dans le sens de projet ayant fait l'objet d'une négociation et d'un accord écrit. On observe cela dès la fin des années 1980, lors de la mise en place de « conventions de partenariat » entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Culture (1989), entre l'ANPE et les organisations patronales des entreprises de travail temporaire (1995), etc.

1) Voir par exemple, Commissariat général du Plan, Développement de l'aide au partenariat, La Documentation française, 1993.

2) D. Paturel, « Table ronde : partenariat et service social du travail », in *Revue française de service social*, n° 228-229. « Identité professionnelle et partenariat », 55^e journée d'études en Service social du travail, 7-8 juin 2007, 2008, p. 137-138.

À l'usage, on se rapproche d'une définition plus maîtrisée du terme, même si d'anciennes acceptions spécifiques perdurent parallèlement. Mais le généralisme reste la règle. « *La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement l'emploie ainsi pour désigner les différentes personnes morales publiques ou privées qui sont "associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées" (art. 3). Elle utilise également l'adjectif "partenarial" en créant des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) "destinés à traiter de façon partenariale la situation des zones de déséquilibre entre l'offre et la demande de logement social" (art. 15). Mais les textes préfèrent souvent au mot partenariat des appellations plus classiques : par exemple, pour désigner la coopération entre l'État et des collectivités locales, le législateur emploie l'expression "élaboration et mise en œuvre conjointe" »⁽¹⁾.*

Le terme de partenariat n'a donc jamais un sens exclusif. Il recouvre des choses différentes selon le champ dans lequel il s'applique. Et surtout, il reste souvent implicite, ne donnant pas lieu à une définition méthodique. Même au niveau des pouvoirs publics, le généralisme et l'instrumentalisation perdurent. Le législateur semble lui se montrer prudent par rapport à ce vocable, qui revient plus dans l'interprétation des textes (circulaires et orientations locales) que dans les lois elles-mêmes. Vocable plus « politique » que proprement juridique, donc.

5 - Une absence de sens chez les pouvoirs publics ?

La loi et les textes ont souvent comme fonction de formaliser des pratiques « nouvelles ». Ils contribuent alors à légitimer, voire généraliser des usages. Comme le rappelait Danielle Zay au sujet de la relation de l'école au partenariat, « *l'évolution de la langue traduit celle d'un fait de société. (...) Si la circulaire de 1981 créant les ZEP, les zones d'éducation prioritaires, peut évoquer "les partenaires habituels de l'école", c'est qu'ils existaient déjà depuis longtemps, même si on ne les appelait pas ainsi* »⁽²⁾. D'autre part, les orientations des pouvoirs publics conduisent à la généralisation des enjeux, ce qui, d'une certaine manière, contribue, suscite ou accélère éventuellement les changements. D. Zay poursuit cette analyse en expliquant que, pour l'école, « *ce qui est nouveau, à partir des années 80, c'est, d'une part, l'extension du partenariat à des secteurs du système scolaire qui n'avaient été que peu ou pas touchés [...] et, d'autre part, l'accent mis sur cette nécessité* ».

Il est donc notable que le terme entre dans le champ réglementaire comme orientation voulue à l'action, mais sans avoir pour autant un sens strict. Son usage n'amène jamais de définition. Une exception, elle-même révélatrice : la définition donnée par le

1) V. Hémerly, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », in *Revue française de droit administratif*, 14 (2), mars-avril 1998, p. 349.

2) Dictionnaire encyclopédique de la formation et de l'éducation, Nathan Université, 1994 – « Partenariat ».

2

Du terme galvaudé au concept à construire

ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur son site Internet. La rubrique *Les mots du social* définit le partenariat comme un « *rapport complémentaire entre des personnes ou des institutions différentes par leur nature et leurs activités* »⁽¹⁾. Certes. Mais, il est précisé que « *l'apport de contributions mutuelles différentes (financement, personnel...) permet de réaliser un projet commun* ». Dans ce cas, le « partenariat » est cantonné à un échange de moyens en vue d'un projet commun. Nulle évocation des questions de responsabilité, des modes opératoires... et, au final, de la philosophie de l'action qui fonde cet outil. Plus encore, en induisant que les contributions apportées par les partenaires sont de l'ordre des moyens (financement, personnel...), ce discours reproduit une confusion qui trahit un intérêt politique : celle d'un projet commun dicté par le déficit de moyens, et non par le désir de faire mieux ou de faire autrement.

D'un côté, il serait vain d'attendre du législateur et des pouvoirs publics un travail de définition systématique des termes. Mais, alors que l'État cherche de plus en plus son rôle comme coordinateur, on peut s'interroger sur le flou qui subsiste autour des méthodes du « travailler ensemble » en général, et du partenariat en particulier. Assez paradoxalement, les difficultés réelles à la mise en place d'un partenariat ne génèrent pas de réflexion sur la méthode. Elles sont même souvent ignorées. Cela, alors que de manière générale les productions des cabinets ministériels prennent de plus en plus souvent en compte les logiques d'orientations en terme de méthode⁽²⁾.

Le partenariat apparaît donc toujours comme allant de soi, et l'indéfinition qui règne est de fait légitimée par les textes. J'ai souligné ailleurs que cette indéfinition des notions qui fondent l'action concourt à créer et/ou légitimer un flou dans les pratiques⁽³⁾. Et, dans un contexte opérationnel, cela revient à dire qu'il y a une absence de définition des cadres, des responsabilités, des enjeux et des limites. Cette situation, dans un contexte de complexité, peut se révéler être un obstacle, non seulement au partenariat, mais plus généralement à une mission de service public de qualité. La responsabilité des pouvoirs publics ne peut se borner à une orientation globale aux contours flous. Autrement dit, l'impulsion ne fait pas le projet. Et « *réguler n'est pas diriger* », pour reprendre l'expression de Philippe Warin⁽⁴⁾.

6 – La part de l'effet de mode, ou comment euphémiser la responsabilité

On a vu ci-avant que la multiplication de l'utilisation du terme n'est pas seulement liée à un « effet de mode ». Mais cette dernière dimension participe toutefois d'expliquer un recours si général et si peu défini à ce terme. Plus qu'un renouvellement des concep-

1) Site Internet : <http://www.social.gouv.fr/htm/modedemploi/lesmots.htm>

2) C'est le cas, par exemple, des circulaires accompagnant la définition de nouveaux outils de programmation issus de la loi de lutte contre l'exclusion (Schémas régionaux des formations sociales...).

3) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ? L'interinstitutionnalité et le partenariat comme catalyseurs des problèmes d'identité du travail social et de la psychiatrie*, L'Harmattan, 1997.

4) P. Warin, « Réguler n'est pas diriger : la politique de la ville sans conduite locale ? », in *Pôle Sud, revue de science politique*, vol. 4, Montpellier, 1996.

tions de l'action, l'inflation des usages a d'abord à voir avec une époque marquée par la consensualité. Cela ne signifie pas que la dimension de renouvellement soit absente, au contraire. Mais cela tend à montrer que l'image de changement est plus importante que la nouveauté elle-même.

G. Pette note que « *le domaine culturel est un de ceux où le terme [de partenariat] est utilisé de manière intensive, et la plupart du temps calamiteuse. Toute action, toute politique se doit d'être menée en partenariat. Il est assez curieux de décrire l'ensemble des relations entre institutions ou collectivités sous un seul vocable comme si ce terme disait l'alpha et l'oméga des rapports institutionnels et l'on peut s'interroger sur le brouillage des relations qui en découle. Il serait feint d'ignorer que cet idéal d'union, ce système d'alliance recouvrent des phénomènes complexes et recèlent des disparités de taille, de moyens, des stratégies croisées. Parler de partenariat, c'est en fait occulter les rôles, les statuts, les positions, les enjeux des acteurs. On ne peut dissimuler qu'il existe une concurrence, des stratégies hégémoniques, des rivalités* »⁽¹⁾.

Le champ social n'échappe pas à cette tendance. Nous nous trouvons devant une forme de concurrence vide de sens : c'est un peu à celui qui affichera le plus de partenariat. Comme dans la construction des discours politiques, c'est à celui qui utilisera le plus ce terme, connoté de volontarisme et affublé *a priori* de qualités. Cela conduit symétriquement à une inflation de la valeur attribuée à l'image du « partenariat » et à une déqualification de sa pratique. L'image – l'affichage, la publicité – devient un enjeu symbolique qui capte la portée qualitative du terme. Autrement dit, dans un environnement qui survalorise l'image du partenariat, il est impératif d'affirmer sa place de partenaire, car sa propre image en dépend. « Être partenaire », c'est comme être crédible. L'enjeu n'est ainsi plus la qualité du travail accompli, mais l'image des acteurs et des institutions.

Le « partenariat » est un vecteur très prisé pour la recherche de légitimité et de crédit. Il y a là un glissement qui se traduit par le fait que le crédit symbolique appelle le crédit financier. Dans un monde de marché, c'est la crédibilité qui appelle le crédit. En effet, au niveau des pouvoirs publics, le partenariat est implicitement montré comme enjeu de qualité. Il devient donc explicitement exigé dans le cadre des financements publics. Pour des structures dépendantes des fonds publics, en particulier les associations, il faut signaler que l'on travaille avec les autres, en synergie, en « partenariat »... comme pour montrer que l'on mérite des financements. L'enjeu étant plus l'image que le résultat, cela passe donc par des discours volontaristes, par des bilans d'action particulièrement flatteurs et consensuels, mais peu (proportionnellement aux discours) par un véritable travail partenarial.

L'un des effets négatifs de cette pratique est que cela revient à minimiser le sens du partenariat et à euphémiser l'enjeu de responsabilité qui en découle. Par un effet de boomerang, cette perte de sens du terme favorise la déresponsabilisation, et si l'on poursuit cette logique, la perte de sens de l'action. Si l'objectif prioritaire devient la

1) « Décentralisation culturelle et coopération verticale », in *Les Cahiers du CNFPT*, n° 40, mars 1994, p. 142.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

nécessité financière, il n'est nul besoin de faire du partenariat. Par contre, le « partenariat » devient un moyen, non plus pour agir, mais pour obtenir des financements. Il y a donc un renversement de logique : le moyen devient l'objectif. C'est sans doute dans ce sens qu'il faut interpréter l'inflation des termes qui conduit aujourd'hui certains acteurs à parler de « multi-partenariat » alors même que l'on observe peu de partenariat. Il y a là les prémices d'une usure des termes.

7 - Du sens et du pouvoir des mots...

À force de dévoiement, on en oublie que les mots portent le sens de l'action. Et ainsi, on risque fort d'abandonner un concept (potentiel) sans jamais l'avoir constitué comme tel. On risque fort d'abandonner une méthode sans y avoir réfléchi et sans jamais l'avoir expérimentée. À ceux qui prétendraient alors que le partenariat ne marche pas, on pourrait rétorquer qu'il faudrait d'abord se donner les moyens de le construire avant de le juger infaisable. Refuser cette logique reviendrait à enterrer l'outil avant d'avoir appris à s'en servir. Un peu comme si l'on essayait de couper du bois avec une fourche, et que, constatant le peu de résultats, on en déduisait que la fourche est un outil qui, décidément, ne sert à rien ! Si l'on ne se soucie que de l'image et pas de la méthode, que du moyen et pas du sens, la mode passera sans avoir modifié rien d'autre que les discours. Sans doute alors trouvera-t-on une nouvelle chimère pour remplacer un partenariat devenu désuet.

L'importance que j'ai laissée à l'analyse de discours n'a pas pour objet de montrer le « bien parler », en dénigrant le sens commun. Il s'agit par contre de mesurer l'écart entre une notion opératoire et son usage fétichisé. Il s'agit de rouvrir, dans les usages que nous en avons, une fissure que l'on peut agrandir pour en faire surgir du sens. Et ce sens peut avoir une validité à la fois théorique et pratique. En effet, l'enjeu d'un concept ne peut être résumé à une dichotomie manichéenne entre intellect et pratique, et moins encore entre « tour d'ivoire » et « terrain ». La rupture entre théorie et pratique est à la fois artificielle et stérile⁽¹⁾.

Il est banal de dire que le langage est aussi un instrument de pouvoir. Dans le cadre qui nous concerne, je postule que l'indéfinition généralisée du « partenariat » non seulement dessert l'action, mais minorise les praticiens. Ceci, parce qu'elle les enferme dans un registre du discours qui les dépossède du langage susceptible de rendre compte de la pratique, d'en dire la valeur⁽²⁾. Le flou du terme renvoie non seulement au flou de la méthode et à une difficulté de mise en œuvre, mais il renvoie tout autant à un masquage des codes, à une atténuation factice des normes, qui masque sans en atténuer la violence. Et, pour celui qui met en œuvre une politique ou une action, la prise de pouvoir sur de la méthode est au moins aussi importante que le contenu de l'action ; par elle transite le pouvoir du travailleur sur sa pratique, et sur son champ de pratique.

1) Il y a des continuités réelles entre les sociologies spontanées et savantes, dès lors que l'on se débarrasse de l'illusion de la neutralité axiologique. Cf. B. Latour, « Sur la pratique des théoriciens », in Barbier J.-M. (dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, PUF, p. 131-146.

2) C. Dejours, *L'évaluation à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, INRA éditions, 2003.

On retrouve derrière cela l'enjeu de pouvoir, non seulement sur les termes eux-mêmes, mais avec eux sur les logiques d'action (le sens, la valeur, et donc l'évaluation du travail collectif). Il y a lieu de s'autoriser à penser le partenariat. Car celui qui pense l'objet et la méthode pense du même coup la stratégie de mise en œuvre. Il serait donc grand temps que l'on cesse de cloisonner terrain et recherche, en cantonnant le premier à la dimension concrète et le second à la dimension intellectuelle. C'est seulement une façon de déposséder le « travailler » de sa dimension intellectuelle, de son imagination et de sa créativité.

Du pouvoir il en est question, justement, dans le partenariat. Ce que cette méthode porte comme enjeu symbolique, comme perspective politique, c'est bien le partage d'un pouvoir global sur l'action. Autrement dit, pas seulement le pouvoir de faire avec. Mais celui de décider, de choisir, d'orienter et de construire ensemble, avec tous ceux que cela concerne. En cela, le partenariat apparaît comme un outil qui peut servir les acteurs dans la reconquête d'un sens, c'est-à-dire à la fois d'une direction et d'une signification de leur intervention. Voilà pourquoi j'estime que le partenariat est important.

L'objectif de la définition du concept de partenariat est au service d'un idéal : celui de la prise de part des acteurs dans l'orientation, la conduite et l'évaluation de leur action. En l'occurrence, prendre part, ce n'est pas seulement participer (consultation, concertation, collaboration...), mais partager une responsabilité. Derrière le flou largement cultivé qui enferme le mot, c'est bien cet enjeu de responsabilité, de pouvoir et de culture qu'il faut reconquérir comme acteur citoyen. Dire que le partenariat est un concept qui renvoie à une démarche méthodologique spécifique, ce n'est pas restreindre le partenariat à une logique intellectuelle de catégorisation. C'est mettre le doigt sur une réalité pour permettre de répondre à une manipulation. L'indéfinition arrange celui qui refuse sa responsabilité dans l'action. Le non-dit ne règle jamais les questions ; il les complique assurément. Reste alors à se saisir de ses responsabilités.

III. VERS UNE DÉFINITION SYNTHÉTIQUE DU PARTENARIAT

Pour répondre au besoin de clarifier les choses, on peut d'abord se référer aux recherches qui ont été menées dans différents domaines. Ces travaux et leur histoire montrent l'élargissement progressif d'un usage, au départ circonscrit au champ de l'économie et des affaires, puis progressivement adapté aux champs du social, de l'éducation, de la culture⁽¹⁾. Je présenterai de façon très synthétique les apports de travaux qui ont été réalisés dans trois domaines différents : le domaine économique, qui applique la notion de partenariat à la gestion et aux relations interentreprises ; le champ des sciences sociales et particulièrement dans le domaine de l'éducation ; enfin, le champ juridique.

1) C. Landry et F. Serre (dir.), *École et entreprise, vers quel partenariat ?*, Presses de l'université du Québec, 1994.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

1 – Dans le domaine des théories économiques

Une dizaine de thèses portant sur la notion de partenariat ont été soutenues en économie et gestion au cours des années 1990⁽¹⁾. Dans le même sens, les publications en management stratégique et gestion des entreprises prônant les méthodes coopératives et définissant le partenariat entre entreprises se développent depuis environ une dizaine d'années. Cependant, en Amérique du Nord, le terme de *partnership* est plus ancien : Carol Landry remarque à propos du Québec que « *les premiers ouvrages indiquent [...] que le partenariat est, de façon dominante, exploité dans une perspective marchande et que les organisations en présence, dans une approche fonctionnelle, mettent en commun leurs ressources dans un but lucratif. Cette conception néolibérale du partenariat devient une stratégie d'action, de la part d'entreprises privées, pour lutter contre la concurrence dans un monde de libre-échange* »⁽²⁾.

Dans ces travaux, l'idée principale est que le partenariat est une forme spécifique de travail interentreprises. Globalement, il s'agit d'une mutualisation de moyens, de savoir et de savoir-faire dans un cadre de projet contractualisé. Certains vont même jusqu'à parler d'une « *interpénétration des frontières organisationnelles des entreprises cocontractantes* »⁽³⁾. Plus précisément, cela signifie un lien entre des identités juridiques indépendantes. C'est-à-dire entre lesquelles il n'existe pas de liens financiers de type société mère/filiale ou de type contrôle de droit sur une autre entreprise, ce dernier mode se caractérisant plutôt par le terme de relations intragroupe.

D'un point de vue juridique, cela correspond à deux principes : premièrement, le partenariat se situe plus dans la dimension de marché (interentreprises, donc externe) mais non directement dans la sphère de l'organisation (intragroupe, donc interne). L'une et l'autre dimensions étant régies par des règles contractuelles différentes. Deuxièmement, le partenariat signifie, pour une entreprise, une forme de croissance de type contractuelle (association) et non de type patrimoniale ou financière (absorption, capitalisation).

D'un point de vue plus organisationnel, ce qui distingue le partenariat d'autres formes de coopération, c'est qu'il se situe à la croisée des principes d'organisation (interne) et de marché (externe), dans le sens d'une « *immixtion des principes d'organisation dans la sphère du marché* ». C'est donc la rencontre de deux logiques fondées chacune sur deux principes : la prise de décision en fonction d'un intérêt et une libre adhésion des acteurs. Mais ces deux logiques sont elles-mêmes porteuses d'un sens contradictoire : selon la logique de marché, le partenariat peut prendre fin en fonction de l'évolution des contraintes ou stratégies des uns et des autres (absence de relations durables), et, selon la logique d'organisation, l'engagement est fixe et s'inscrit dans une durée. C'est

1) Avant cette période, il n'y en a pas trace sur les bases de données des thèses.

2) C. Landry et E. Mazalon, « Les partenariats école-entreprise dans l'alternance au Québec : un état des recherches », in *Éducation permanente*, n° 131, 1997, p. 38.

3) F. Blanchot, *Le partenariat interentreprises, caractérisation, déterminants de son choix et de ses principaux supports juridiques*, thèse de doctorat ès sciences de gestion, université de Bourgogne, 1995.

une prise de décision mixte et concertée qui permet la résolution de ces logiques potentiellement contradictoires, arbitrant en fonction de l'intérêt commun les contraintes, l'engagement et la liberté des partenaires. Le contrat est alors la garantie d'une formalisation des termes de cet engagement réciproque.

L'idée qui prévaut dans le questionnement des stratèges ou des analystes de l'entreprise est relativement similaire à celle que l'on retrouve dans le champ social lorsqu'on analyse l'émergence de la notion de partenariat. Mais les finalités peuvent être différentes, selon le sens du projet en partenariat : gagner, faire mieux, faire autrement, faire quelque chose qu'on ne peut faire tout seul... Cette perspective du partenariat vu de l'entreprise intéresse donc l'approche qui est la mienne, même si le cadre juridique et la logique de l'entreprise divergent de ceux qui valent pour les institutions engagées par les politiques sociales publiques.

Par-delà un travail de conceptualisation émergeant, il faut remarquer que le champ du management organisationnel n'évite pas, lui non plus, l'instrumentalisation de la notion de « partenariat ». Pour certains auteurs (qui n'ont pas travaillé sur le concept), le terme est utilisé pour désigner également des relations internes à l'entreprise ou des relations de sous-traitance... En l'occurrence, il me semble que l'usage du mot sert davantage à se gargariser d'une image de nouveauté qu'à traduire une véritable mutation des conceptions organisationnelles. Faisant fi du principe d'égalité de statut, certains auteurs ne questionnent guère les liens de subordination. « *Il faut gagner ensemble. Face à l'impératif de réactivité, la nouvelle démarche de prise d'un avantage coopératif consiste à mutualiser les savoirs, les savoir-faire et savoir-être* », résume en un slogan Gérard Balantzian ⁽¹⁾. Dans cette idée, l'auteur tend à réduire le partenariat à une forme mécanique de travail ensemble. Loin de montrer la complexité qu'il déclare vouloir agir, il met surtout en évidence l'instrumentalisation de la notion de partenariat, par son assimilation à un fatras de termes flous, relevant plus du discours propagandiste et sensationnel que d'un travail de recherche ⁽²⁾.

2 - Dans le champ des sciences sociales

Jusqu'en 2000, peu de travaux sérieux mettent en lumière la problématique du partenariat, si ce n'est les travaux de chercheurs ou de praticiens dans le champ de l'éducation et de la formation. Ces derniers apportent un éclairage important quant à la problématisation du partenariat. Et certains tendent vers l'élaboration d'un concept

1) G. Balantzian, *Après l'avantage concurrentiel, l'avantage coopératif*, Éditions d'Organisation, 1997.

2) Il présente une machine créée par Léonard de Vinci comme « *symbole même du concept de partenariat et d'alliance : le cric [...] La première roue dentée prend appui sur une seconde roue, "partenaire" indispensable qui permet à la barre métallique de s'élever et de soulever avec elle la lourde charge d'un véhicule. Le cric de Léonard apparaît comme la voie tracée pour répondre à la complexité du monde. [...] Léonard de Vinci nous a donné ainsi la clé de nos nouveaux modèles organisationnels où chacun a besoin de l'autre pour gagner et doit clairement identifier son rôle dans la chaîne des talents ajoutés pour mutualiser les savoirs et savoir-faire afin d'accroître ses chances de succès* » (p. 9-10). Plus loin, présentant le partenariat comme troisième voie (décidément, c'est un thème porteur !) face à l'externalisation et l'intégration, il « *enfonce le clou* » dans le sens de la mécanisation du monde : « *Il en est du cric de Léonard ce qu'il en est de l'entreprise ou des États.* » (p. 15).

2

Du terme galvaudé au concept à construire

scientifique, sans pour autant chercher à le formaliser⁽¹⁾. Leur approche tend vers une logique transdisciplinaire. Du moins, elle apporte un regard multiforme sur un objet d'étude complexe, en croisant des champs théoriques différents, au risque de la contradiction.

Ainsi, dans la construction problématique développée dans le cadre d'une recherche sur la formation des enseignants au partenariat, l'approche du partenariat proposée recoupe des références théoriques et des approches à la fois :

- **Systemiques.** Pour un objet d'études aux multiples facettes, cette approche apparaît pertinente en ce qu'elle appréhende les interrelations entre des éléments ou niveaux différents de la réalité. Elle permet de les traiter en articulation les uns avec les autres et non en juxtaposition les uns par rapport aux autres.

- **Multiréférentielles.** *« La multiréférentialité dépasse la notion de multidimensionalité de l'objet qui fonde largement l'approche interdisciplinaire. En effet, la notion de multidimensionalité renvoie à l'idée qu'il est possible de construire d'une manière additive, ou tout au moins complémentaire, un ensemble de catégories explicatives correspondant à des variables de l'objet et permettant au moins de manière exponentielle de le saisir dans sa totalité en tant que "géométral de toutes les perspectives", selon la formule de Merleau-Ponty dans La Phénoménologie de la perception. La notion de multiréférentialité part, elle, de l'idée que l'objet est effectivement susceptible de traitements multiples, en fonction de ses caractéristiques, mais aussi des modes d'interrogation des différents acteurs, et que cette multiplicité est radicale. Chaque approche, chaque référent est comme la limite de l'autre. C'est le caractère irréductible de la position de chaque acteur, avec le noyau de représentations dont il est porteur, avec son mode d'inscription institutionnelle spécifique, son positionnement singulier dans le champ imaginaire, ses manières de s'opposer aux autres acteurs, qui nous semble justifier la nécessité de la multiréférentialité »*⁽²⁾.

- **En termes de représentations.** La théorie des représentations utilise « des concepts permettant de comprendre la correspondance entre la production et la représentation sociale d'un groupe, au double niveau de l'individu et du dispositif social ».

Le partenariat, s'il est parfois objet d'étude, ne me semble pas être objet en tant que tel. Il est un symptôme, un outil, non une finalité ou un objet *pour soi*. Cette approche place le partenariat comme fait dérivé, comme fait social de second degré. S'il est appréhendé comme production (réalisée ou possible), c'est plus du point de vue de son inscription dans un contexte donné à la croisée de la production des acteurs et des systèmes, et du « vécu » de ces acteurs. En ce sens, *« un cadre d'analyse pertinent du partenariat, des collaborations entre institutions et entre individus y appartenant sera celui qui permettra d'appréhender*

1) L'idée que le partenariat relève d'un concept est en débat dans le champ de la recherche. Christian Maroy considère que cela n'est pas un concept du fait que l'analyse du partenariat fait appel à des références théoriques qui ne sont pas nouvelles. Pour sa part, Danielle Zay estime que la volonté de conceptualisation du partenariat est légitime, car *« l'ambition de construire un concept revêt les mêmes sens à la fois de contestation et de prospective qu'a eu en son temps l'"utopie" »*, in *Éducation permanente*, n° 131, 1997, p. 25. Sans vouloir entrer dans ce débat, c'est dans cette seconde perspective que je m'inscris, sans pour autant ignorer les critiques faites à cette approche.

2) G. Berger (1988). Cité par Danielle Zay (dir.), *La formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?*, PUF/INRP, 1994, p. 12-13.

tout en même temps, dans leurs interactions réciproques et respectives, et dans leur spécificité propre, ce qui relève de l'inter- et de l'intra-institutionnel, de l'individuel, de l'organisationnel et de l'imaginaire aux différents niveaux d'étude, et de l'articulation entre micro- et macrosocial, dans les structures comme dans les représentations »⁽¹⁾. C'est bien là une démarche d'approche complexe de la complexité.

3 – Dans le champ juridique

Philippe Ligneau, travaillant sur le revenu minimum d'insertion, observe que « *le vocabulaire du partenariat ne relève pas de la logique juridique. [...] Conçu comme un état d'esprit, il apparaît comme une condition de réussite de l'action conjointe dans la gestion collective des activités d'insertion* »⁽²⁾. *Cela reflète une situation assez généralisée : ni le législateur ni le juge ne définissent a priori le partenariat. Cette notion n'a pas réellement de fondement juridique ; elle est une notion fonctionnelle, née d'un croisement des logiques des politiques publiques et de certaines pratiques de terrain, les deux logiques se légitimant réciproquement* ».

Les tentatives de formalisation de la notion de partenariat mettent en avant des éléments épars, parfois divers selon les auteurs, parfois même implicitement contradictoires. Pour le secrétariat d'État au Plan, cette notion « *suppose l'égalité de statut, la liberté d'engagement et une communauté d'intérêt* »⁽³⁾. Mais quand le partenariat est décidé dans les textes, quelle est la liberté d'engagement des acteurs (mis à part la « liberté » de ne pas appliquer la loi) ? Il y a là une sérieuse source de contradiction...

Il faut donc convenir, avec Véronique Hémerly que « *le droit positif français ne fournit pas de réel secours. La jurisprudence ignore le partenariat en tant que notion juridique susceptible d'être identifiée par un ou des critères. Les textes législatifs et réglementaires ne sont guère plus explicites* »⁽⁴⁾. L'auteur, docteur en droit, voit dans le partenariat un moyen de mettre en œuvre une idée forte de la réforme de l'État : parvenir à plus de déconcentration et de décentralisation. Dans cet esprit, le partenariat serait principalement un outil de politique publique. Il serait censé permettre de clarifier les compétences des uns et des autres, dans un monde où il n'est plus possible de travailler tout seul, mais où personne ne sait trop bien où commence et où s'arrête sa compétence.

Ce point de vue appelle plusieurs remarques : d'une part, l'analyse que fait V. Hémerly de la notion de partenariat (en se référant aux quelques éléments du droit communautaire) reste très générale ; son approche ne permet guère de sortir du flou⁽⁵⁾. Ensuite,

1) D. Zay, *op. cit.*

2) P. Ligneau, « Les collectivités locales et le revenu minimum d'insertion », in *Droit social*, 1989, p. 606, cité par Véronique Hémerly, *op. cit.*

3) Secrétariat d'État au Plan, *Éduquer pour demain. Acteurs et partenaires*, La Découverte/La Documentation française, 1991.

4) V. Hémerly, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *op. cit.*, p. 348-349.

5) « *La grande originalité du partenariat réside dans la multiplicité de ses formules. Le partenariat fait intervenir une pluralité d'acteurs dotés de pouvoirs variables dont l'intervention peut aller de la simple consultation, à la codécision, voire à l'exécution du service public* » (*op. cit.*, p. 352). Sans dogmatisme, je récusé cette conception généraliste. Toute forme de travail collectif n'est pas partenariat. Comme on le verra, le partenariat renvoie à des postures et des modes de relation qui font de cette notion une méthode spécifique. Ni meilleure ni pire, ni plus ni moins efficace que d'autres, elle est simplement spécifique, dans le sens où elle répond à une certaine conception de l'action collective pour appréhender la complexité.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

s'appuyant sur cette définition généralisante, elle fait du partenariat un outil politique au service d'un esprit de réforme de l'État. Cette logique, c'est un peu le monde à l'envers : au lieu de se donner les moyens d'une réforme de l'État, on utiliserait le principe de partenariat pour forcer le changement⁽¹⁾ ? Cela apparaît peu convaincant. D'autant que miser sur le droit pour changer les pratiques est certes un usage qui se développe, mais qui présente de nombreuses difficultés.

Pour ma part, je pense que la création d'un statut juridique pour la notion de partenariat ne résoudrait pas grand-chose. Les difficultés résident plus dans la volonté effective de travailler ensemble que dans la formalisation juridique de l'outil de travail. Les diverses catégories juridiques qui se sont développées fournissent des supports possibles, même si ceux-ci doivent être adaptés. Créer une notion juridique reviendrait à faire du partenariat ce qu'il n'est pas : un objet en soi. *A priori* (et par principe), il est une idée et une méthode qui peut à mon sens s'appuyer sur les outils juridiques existants. Le contrat permet la reconnaissance juridique de l'engagement, à condition de ne pas détourner cet outil de son sens. La création d'un cadre spécifique peut passer, surtout dans le cadre de projets engageant le secteur public et le secteur privé, par la création d'un groupement d'intérêt public (GIP)⁽²⁾.

En même temps, si l'on est pragmatique, la formalisation juridique apparaît relativement inévitable – ce que l'on voit à travers le développement des outils dits de « coopération » dans le secteur social, notamment. D'abord, parce que l'évolution du droit marque une forte tendance de notre société à juridiciser le social. Et dans cette logique, le législateur et les pouvoirs publics encouragent une régulation des problèmes par des rééquilibrages externes, sous couvert de partenariat. Ensuite, la notion de contrat est très souvent détournée avec le développement de clauses que les contractants éventuels ne peuvent négocier⁽³⁾. Enfin, au niveau des services publics, l'application de la législation et de la réglementation n'est pas toujours faite avec la souplesse qui permettrait la définition empirique d'un cadre partenarial. Par exemple, les financements publics aux associations sont souvent accordés à un unique porteur d'actions, même s'il agit dans un cadre partenarial qui engage la responsabilité (au moins morale) de plusieurs associations. La notion de coresponsabilité est souvent peu reconnue, dans les faits...

En tout cela, la formalisation juridique du partenariat donnerait l'impression d'apporter une garantie. Mais il y a dans cette démarche un danger évident. Le risque est de ne pousser les acteurs qu'à se saisir du seul cadre juridique, délaissant ce qu'il y a de plus important dans le travail collectif : un travail sur eux-mêmes, puis entre eux, pour créer les conditions d'une véritable coopération. En tout cas, l'entrée dans le droit de la notion

1) « Le partenariat peut constituer le moyen d'éviter le risque réel de concurrence ou de confusion des responsabilités » (*op. cit.*, p. 355). Cela ramène aux logiques qui ont conduit à faire émerger cette notion. Mais cette extension à l'extrême d'une forme d'instrumentalisation du partenariat peut questionner quant à la réalité des volontés de changement, et surtout quant à la capacité de l'État à promouvoir son propre changement. J'ai montré par ailleurs les risques et les conséquences de l'utilisation du partenariat comme outil de résolution de problèmes internes aux institutions. Cf. F. Dhume, *RMI et psychiatrie*, *op. cit.*.

2) C'est en tout cas l'avis de Jacques Moreau : « Préface », in R. Muzellec et Qoc Vinh, *Les groupements d'intérêt public*, Economica, 1993.

3) V. Hémerly, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? » *op. cit.*, p. 347 et s.

de partenariat n'évitera pas les dérives, voire, et c'est un paradoxe, légitimera peut-être son désinvestissement pratique (au profit de son usage formel et prescriptif).

4 – Vers une définition synthétique

L'enjeu de la définition n'est pas de dicter les bonnes ou les mauvaises interprétations, en séparant de façon péremptoire les bonnes et les mauvaises pratiques. Définir, c'est limiter et préciser, rendre saisissable. Cela engage à une précision et à une rigueur dans les usages et dans les raisonnements. Définir renvoie à un principe de cohérence, lequel ne relève pas seulement d'une logique de rationalité, mais aussi d'une dimension éthique de l'action. Il s'agit de reconnaître aussi les limites d'extension et les conditions de notre pouvoir sur les choses. Il s'agit en même temps de préciser le point de vue à travers lequel les choses sont appréhendées, dans la mesure où une définition implique des normes et des référents normatifs (au moins implicitement).

L'objectif n'est pas de caractériser ce qu'est le partenariat par essence, car il « n'est » que ce que nous en faisons. Il s'agit de proposer ici une façon de saisir et de mobiliser ce terme comme concept, à la fois théorique et pratique. Cela permettra par extension de voir ce qu'implique le partenariat ainsi défini, et, par défaut, de voir ce qu'il « n'est » pas. En limitant la portée et les conditions d'usage du terme, il s'agit ni plus ni moins de préciser le sens de l'action, en rompant avec des usages *in-sensés* ou déconnectés de la pratique. De la précision de cette analyse pourra découler la conception d'une méthode et d'une démarche adaptées à ce que l'on souhaite faire. Revenir au sens, c'est donc permettre de s'approprier, au-delà du mot, les logiques qui le sous-tendent, les implications qui en découlent et les applications que l'on peut en faire.

Plusieurs tentatives de définitions ont été élaborées, comme l'a rappelé Danielle Zay⁽¹⁾. De manière générale, on peut dire que « *le minimum de définition du partenariat comprend l'engagement dans une action commune négociée* »⁽²⁾. Pour aller plus avant, on peut relever certains de ces essais de définition.

Ainsi pour K.-A. Sirotnik et J.-I. Goodlad, c'est un « *accord de collaboration mutuelle entre partenaires égaux travaillant ensemble à réaliser leurs propres intérêts tout en résolvant des problèmes communs* ».

Le Dictionnaire critique de l'action sociale donne du partenariat la définition suivante : « *un rapport complémentaire et équitable entre deux parties différentes par leur nature, leur mission, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement. Dans ce rapport, les deux parties ont des contributions mutuelles différentes mais jugées essentielles. Le partenariat est donc fondé sur un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance. De plus,*

1) Dictionnaire encyclopédique de la formation et de l'éducation, article « Partenariat », *op. cit.* Sauf mention contraire, les citations d'auteurs sont extraites de cet article.

2) E. Bautier, A. Gonnin-Bolo et D. Zay (dir.), 1994, *op. cit.*

2

Du terme galvaudé au concept à construire

le partenariat laisse place à des espaces de négociation, où les parties peuvent définir leur projet commun »⁽¹⁾.

Ces deux propositions mettent plus en lumière les enjeux et la complexité qui le sous-tend qu'ils ne fournissent une réelle définition. C'est que l'objet est en lui-même complexe. Et définir, c'est prendre un risque que refusent la plupart des chercheurs qui ont travaillé sur cette notion. Pour contourner ce déficit de définition, un certain nombre d'auteurs ou de collectifs privilégient une approche en fonction des implications de la démarche ou des conditions d'existence d'un partenariat :

Le secrétariat d'État au Plan estime que « *cela suppose l'égalité de statut, la liberté d'engagement et une communauté d'intérêt* ».

Pour C. Landry, « *dans sa forme la plus accomplie et de façon générale [...], le partenariat résulte d'une entente réciproque entre des parties qui, de façon volontaire et égalitaire, partagent un objectif commun et le réalisent en utilisant de façon convergente leurs ressources respectives* »⁽²⁾.

Pour Jean-Marie Besse, le partenariat entre institutions suppose tout à la fois le constat de problèmes communs, le diagnostic de l'intérêt d'une action concertée, la définition d'objets cadrés dans le temps, la répartition claire des zones d'intervention et de responsabilités de chacun, des modalités de régulation de l'action en cours, le souci d'établir des procédures d'évaluation de l'action selon des critères acceptés par chacun des partenaires⁽³⁾.

On voit dans ces essais de définition que les conditions minimales sont déjà plurielles, et en elles-mêmes complexes. Du point de vue des formes de coopération, ces définitions peuvent éventuellement relever d'approches différentes. Du point de vue de la définition du partenariat, elles se complètent et s'éclairent l'une l'autre, sans qu'aucune ne fournisse toutes les clés de lecture. Chaque approche privilégie certaines dimensions du partenariat. Ainsi, la définition proposée par J.-M. Besse souligne sans le nommer un élément qui structure le partenariat, mais qui n'apparaît guère dans les autres approches : la démarche de projet.

Il est important de noter que les définitions que j'ai retenues ci-dessus s'inscrivent toutes dans une logique analytique portant sur la spécification de la nature et/ou de la structure des relations entre les partenaires. D'autres approches abordent le partenariat de façon descriptive, en fonction de son contexte : selon les acteurs qu'il engage, les formes qu'il prend, l'objet qui le motive, etc.⁽⁴⁾. Ces approches conduisent généralement à identifier empiriquement des formes de « partenariat » dites différentes, dans la mesure où il agit différemment et dans des contextes pas toujours comparables. Ces différences de forme résultent en fait de la construction de modes de travail fondés sur une approche

1) Dictionnaire critique de l'action sociale, article « Partenariat », Bayard Éditions, 1999.

2) C. Landry et F. Serre, *École et entreprise, vers quel partenariat ?*, Presse de l'Université du Québec, 1994, p. 15.

3) J.-M. Besse, in E. Bautier, A. Gonnin-Bolo et D. Zay (dir.), *op. cit.*

4) Voir sur ce point les remarques de Christian Maroy « Le partenariat : concept ou objet d'analyse ? », in *Éducation permanente*, n° 131, p. 29-30.

incertaine du partenariat. Le terme y est pris comme une acception généraliste servant à désigner tous types de relations.

Ces approches sont intéressantes pour comprendre les stratégies, les difficultés, les enjeux, etc. J'y ferai appel pour essayer de rendre plus lisibles la dimension opérationnelle de la méthode partenariale et ses enjeux intrinsèques. Mais, du point de vue de la définition, elles sont insuffisantes et non pertinentes. On verra en effet que ce qui différencie le partenariat d'autres formes de travail engageant plusieurs acteurs tient à l'ordre et à la structure de leurs relations, quels que soient le contexte et l'objet du partenariat.

De manière synthétique, je proposerai la définition suivante : le partenariat est une méthode d'action coopérative interinstitutionnelle fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action – faire autrement ou faire mieux – sur un objet commun – de par sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs –, et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre.

5 – Une démarche fondée sur plusieurs principes structurants

Cette définition est, par essence, un condensé de sens. Aussi est-il important de s'arrêter, après cet énoncé d'une grande densité, sur quelques axes fondateurs et structurants de cette construction conceptuelle. Je distinguerai trois grands types de principes structurants :

- ceux qui ont trait au sens de la démarche collective ;
- ceux qui portent sur la place des acteurs dans le partenariat ;
- ceux qui relèvent de l'action en partenariat.

Le sens de la démarche collective

• **Une action collective comme support d'une communauté d'intérêt.** Le partenariat est un outil (démarche méthodologique) au service d'une action engageant plusieurs acteurs. Cela signifie qu'il n'est pas, par définition, l'objectif, puisqu'il ne trouve son sens et sa qualité que dans la réalisation d'un projet commun. Cette action est collective dans le sens où elle engage des acteurs différents qui partagent *a minima* un intérêt commun pour l'action et s'accordent sur ses objectifs et sur le sens de l'action (valeurs). En même temps, le travail collectif demande du temps. On ne saurait confondre le temps consacré à ce collectif de projet avec ce qui est parfois vécu comme de la « réunionite ». Ici, les réunions sont motivées par le sens : on accepte de consacrer du temps, des moyens, de l'énergie, etc., à la construction du collectif parce qu'on ne peut pas faire seul ce que l'on projette : on a besoin des autres. Le collectif a donc ici un sens – et un caractère de nécessité – pour l'action.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

- **L'engagement sur une base libre et contractuelle.** Cela sous-entend, concrètement, que le partenariat relève de choix élaborés par ceux qui vont le construire. C'est d'abord le choix de coopérer, à l'égard duquel les logiques d'obligation ou d'injonction au partenariat sont un non-sens. C'est ensuite le choix du degré d'investissement qui suppose par exemple une possibilité de retrait des acteurs. L'engagement est libre et contractuel, et un partenariat n'existe que par rapport au sens du contrat, aux objectifs qui sont assignés par un collectif à la démarche coopérative.

- **Un engagement mutuel.** Il faut distinguer l'engagement réciproque (chacun s'engage envers l'autre à la même mesure et sur le même plan) de l'engagement mutuel. L'esprit de l'engagement mutuel est celui que l'on retrouve initialement dans les mutuelles d'assurance, par exemple⁽¹⁾. La dimension mutuelle dans le partenariat se traduit par le fait que l'objet qui rassemble et le projet qui engage la responsabilité de tous se construisent, certes, par l'apport et l'engagement de chacun, mais de manière ni symétrique, ni directe, ni strictement égale. Ces contributions servent le collectif et son projet, et non directement les autres, avec lesquels l'on s'engage. Mutuel mais non réciproque, l'engagement dans le partenariat fonctionne un peu dans une logique d'investissement d'un « capital », dont le retour se ferait sur un autre plan, partiellement symbolique.

- **Le partage d'une responsabilité collective.** L'engagement des différents acteurs dépasse la seule réalisation d'une action commune. C'est une forme d'agir ensemble, quasiment « de A à Z », sans pour autant que chacun fasse la même chose. La place des uns et des autres peut/doit être différente ; elle se construit en fonction des capacités, compétences, moyens, etc., dans une logique de complémentarité. Mais ces différences de places ne sont pas inégalités de statuts ; chacun contribue également à porter la responsabilité qui incombe au collectif. Il s'agit donc de partager la responsabilité pratique, morale, et juridique le cas échéant.

La place des acteurs dans le partenariat

- **L'égalité de statut des partenaires.** Le partenariat peut être associé à une forme de contractualisation dans un cadre spécifique. Si l'on raisonne ici et maintenant avec le protocole institutionnel, cela pourrait signifier que chaque partie doit avoir la capacité de contractualiser (statut juridique le permettant) par la voie d'une représentation légitime. Dans cette hypothèse, la méthode, centrée sur la négociation, impliquerait que les parties en présence aient un statut équivalent et non pas, par exemple, des relations fondées sur une dépendance (financeur/financé ou donneur d'ordre/prestataire de service...). Cependant, dans un partenariat, cette égalité de statut ne doit pas se concevoir *a priori*. La construction collective d'un cadre spécifique conduit à renégocier les statuts. Et ce qui

1) Dans ce cas, le principe est une association autour d'un même objet : la prise en charge financière du risque. Chacun contribue à mettre au « pot commun » à mesure de ses moyens (et des risques qu'il veut couvrir). Pour autant, la redistribution se fait au regard de l'objet commun (le risque) et non directement au regard de la contribution apportée. Le « retour sur investissement » est décalé dans le temps, voire nul sur le plan financier...

importe, c'est l'égalité de statuts à l'intérieur de ce cadre spécifique, ce qui n'empêche donc pas des acteurs qui ont à l'extérieur de ce cadre des rapports inégaux de devenir partenaires. Mais évidemment, cela appelle une rupture avec un système d'action fondé sur la préséance.

- **Des acteurs qui font valoir leurs différences et leurs différends.** Les acteurs qui se retrouvent au sein d'un partenariat sont forcément différents. Ces différences doivent conduire à élaborer un projet cohérent à partir d'une vision initialement « kaléidoscopique ». C'est-à-dire que le cadre et le projet construits sont le résultat de l'expression des différences des acteurs du collectif et de la prise en compte d'une réalité complexe/multiforme. C'est l'un des intérêts premiers de la coopération que de permettre, par le regroupement d'acteurs différents, la construction d'une lecture multifacette de la réalité (avec ses paradoxes et ses contradictions, avec les choix qui en résultent). C'est la raison pour laquelle aucun acteur ne doit se « dissoudre » dans le collectif ; il doit assumer ce qui fait sa spécificité et le réinvestir dans le collectif. Le collectif n'est donc pas l'espace issu d'une fusion, mais celui d'une recherche de convergences ou d'accords à partir de positions et places différentes. Autrement dit, le partenariat doit permettre de dépasser l'altérité, sans nier ni réduire les différences. Il doit permettre de construire une (nouvelle) identité commune qui ne soit ni dilution ni négation des identités individuelles, professionnelles et institutionnelles. Notons que les différences ne sont pas naturelles ni essentielles, mais qu'elles sont actualisées (ou non) dans les interactions ; c'est le travail collectif qui doit rendre possible l'expression de différences de points de vue, sans chercher à les écraser. Ainsi, les différences ne s'opposent ni à l'égalité (à condition de construire des équivalences) ni au commun (à condition de construire des accords).

- **Une régulation par le conflit** ⁽¹⁾. Cette perspective appelle l'expression de différences, de désaccords, de propositions alternatives, etc. et la régulation du groupe par le conflit. Le conflit est un *rapport de forces*, au sens propre où les forces en présence sont appelées à se faire reconnaître (et à tenter de coopérer pour produire un surcroît de *puissance*). Contrairement à la violence, qui est réduction de l'un par l'autre, le conflit ne suppose pas la domination ; celle-ci n'est qu'une des modalités possibles du conflit, qui signe en même temps son échec comme mode de production collective (impossibilité du partenariat). L'aboutissement du conflit, du point de vue du collectif, n'est pas la neutralisation des forces, mais un double mouvement d'apprentissage par le collectif : celui de l'émergence d'une culture commune en même temps que celui de respect de différences. Ici, le conflit a une double fonction concomitante : il est le vecteur de la préservation des identités (en posant des limites) et en même temps le moteur du changement culturel (pour permettre une acculturation qui enrichisse à la fois chacun et le collectif). On ne saurait confondre le conflit (*rapport de forces*) avec la violence issue

1) Précisons encore que le terme de conflit est à entendre dans le sens de différence ou désaccord exprimé qui génère une tension et une opposition au sein du collectif et sur lequel celui-ci va travailler. Dans cette approche psychosociologique, le conflit est donc une manifestation « normale ». L'acceptation du conflit et la mise en place de cadres et de règles qui permettent de le réguler de manière positive (du point de vue de l'existence du collectif et de la réussite de son objet) sont indispensables. Le refus du conflit ou l'absence de cadres et de règles peuvent entraîner la disparition du collectif ou l'évolution des rapports vers la violence.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

de la recherche de domination (rapport de puissance). L'enjeu du conflit est que chacun puisse exister dans le collectif en tant que différent des autres, mais en tant que partageant une culture et un espace communs. Le collectif, pour un partenariat, est donc un espace de conflictualité parce qu'il est le lieu où vont se négocier des logiques non convergentes *a priori*. L'arbitrage des différences exprimées au sein du collectif (conflits à réguler) passe par la négociation. La règle n'est pas l'égalité stricte (chacun la même chose), mais un engagement équitable : chacun contribue en fonction de ses enjeux, ses moyens, ses compétences... dans le sens d'un partage qui satisfait à la fois le collectif et chacun de ses membres.

- **L'émergence d'un acteur collectif.** Il découle des points précédents que la place des acteurs dans un partenariat relève à la fois d'une logique de constance ou de fidélité (affirmation des spécificités) et d'une logique de changement ou d'adaptation (confrontation des points de vue dans un cadre collectif). Le partenariat conduit donc à créer plus qu'un collectif d'acteurs, il est plus qu'une réunion : il suppose l'émergence d'un acteur collectif. Alors que le collectif d'acteurs additionnerait des acteurs différents, l'acteur collectif correspond à l'émergence d'un point de vue et d'une capacité d'action spécifiques, issus de la *rencontre* d'acteurs singuliers pour et par un objet qui les transcende et un projet qui les rassemble. Cela suggère non seulement que le partenariat génère un nouvel acteur (avec un cadre d'action qui lui est spécifique), mais génère aussi une production qui dépasse la simple addition des compétences : on fait quelque chose de nouveau ou de différent, immanent à la création d'un nouvel acteur collectif.

Le sens de l'action en partenariat

- **Un cadre spécifique avec ses propres règles.** La structuration d'un acteur collectif est en lien avec l'émergence d'un nouveau cadre pour l'action. L'existence de cet acteur collectif – et donc en l'occurrence d'un partenariat – n'a de sens et de validité que par rapport à un projet élaboré collectivement, et donc par rapport à un contexte, une organisation, un temps, des moyens, etc., spécifiques à ce projet. Cela suppose qu'un cadre spécifique (plus ou moins formalisé, mais objet d'un engagement au moins moral) soit construit pour le projet. Dans le sens d'un partenariat, l'action émanant de l'acteur collectif résulte du cadre d'action spécifiquement élaboré. Le collectif doit définir et construire le cadre qui lui permettra de travailler. C'est-à-dire qu'il doit élaborer, outre l'organisation, les méthodes et les outils, les règles propres au cadre qu'il se définit ; règles qui peuvent être plus ou moins différentes des règles qui sont habituellement celles de chaque acteur dans son champ d'action ou dans son institution.

- **Une démarche de projet pour la cohérence de l'action.** Le partenariat n'a de validité que par rapport à un objet et un projet donnés. Un projet, c'est une chose que l'on projette de faire et pour laquelle on va organiser un processus de réalisation. Le projet structure donc l'action en partenariat et le partenariat présuppose le projet. L'idée de projet rend opérationnelle l'inscription de l'individu (représentant une institution) et du groupe dans une situation d'acteur agissant, sujet des choix qui le concernent, réalisateur

de son devenir ou de sa propre production. Il a la fonction d'un « *aiguillon* [par rapport] *aux initiatives individuelles et collectives en leur fournissant un cadre de référence, des outils, des moyens de contrôle pour augmenter les chances d'aboutir* »⁽¹⁾. Du point de vue du partenariat, le projet est donc une condition fondatrice du collectif, mais en même temps un outil structurant la démarche du collectif pour tenter de réunir les conditions de réussite de l'action au regard du sens.

- **Une logique de changement externalisée.** Le partenariat n'a de sens que par rapport à une volonté de changement des manières de faire pour adapter le plus possible l'action au sens et au contexte de complexité. Il s'agit de modifier le contexte et les moyens de l'action, au regard du sens que l'on projette. Le changement touche alors à deux dimensions : directement à celle du cadre d'action (modification des limites) et indirectement à celle du cadre de travail (modification des contraintes). Cette démarche amène à distinguer l'interne de l'externe (du point de vue des systèmes d'action et des institutions). Le partenariat est par essence un outil externe (on ne fait pas de partenariat à l'interne d'un service). Il conduit différents services à externaliser des fonctions dans un cadre collectif. Cela, parce que le cadre habituel ne permet pas de traiter de façon satisfaisante les questions, du fait de leur complexité et/ou du fait qu'elles transcendent l'action de ces services et les concernent collectivement. Dans ce sens, il faut être conscient que le partenariat n'est pas un outil au service du changement institutionnel, même s'il a sans aucun doute des conséquences directes ou indirectes sur l'institution et son fonctionnement. Il est un outil pour le changement des pratiques et un vecteur de la construction d'espaces collectifs de professionnalité.

IV. L'ESPRIT ET LA STRUCTURE DU PARTENARIAT : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR LE TRAVAIL COLLECTIF

La définition du partenariat apporte un éclairage pour l'action. Mais cet éclairage peut paraître insuffisant face à la nécessité d'interpréter et d'expérimenter. Ce chapitre propose d'aller un peu plus avant dans l'interprétation. Il n'exclut évidemment pas de faire des choix pour l'action, et ne remplace en aucun cas l'expérimentation, fondement de toute avancée concrète. Il s'agit ici de poursuivre la réflexion et la problématisation du partenariat, à partir de deux approches : sa mise en regard avec d'autres structures d'action collective, et la réponse à quelques questions qui posent les limites d'interprétation du modèle.

Le partenariat n'est qu'une *structure d'action*⁽²⁾ parmi d'autres pour un travail engageant plusieurs acteurs issus d'institutions différentes autour d'un projet commun. Le

1) L. Bellenger et M.-J. Couchaere, *Animer et gérer un projet*, Éditions ESF, 1992.

2) Si le partenariat est, comme je l'ai dit, une « méthode » d'action interinstitutionnelle, celle-ci se distingue des autres par sa « forme » organisationnelle, ou plus précisément par la structure des relations interinstitutionnelles. C'est pourquoi j'introduis ici l'idée de partenariat en tant que structure d'action interinstitutionnelle, comparable à d'autres structures.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

concept de partenariat a été précédemment défini positivement. Il peut être nécessaire de le mettre à l'épreuve d'autres structures, de le distinguer négativement (ce qu'il « n'est » pas). Ceci, pour confronter les différences et faire ressortir plus avant les particularités structurales et méthodologiques qu'il implique.

En effet, nous avons vu dans le premier chapitre que l'idée de « partenariat » va de pair avec une large gamme de notions qui s'imposent dans les politiques publiques : concertation, coordination, coopération, cogestion, etc. Il faut donc les distinguer entre elles. Par ailleurs, dans ma pratique de « sociologue public », j'observe des confusions fréquentes, par exemple entre partenariat et réseau. La recherche d'une efficacité de l'approche du « partenariat » suppose donc de préciser, là aussi, les différences de point de vue qu'engagent chacune de ces notions.

Pour permettre de clarifier cela, il est important de dégager quelques axes qui montrent en quoi le partenariat est effectivement une structure, une méthode, et tout compte fait un modèle (au sens de projection idéale) spécifiques. En instituant délibérément le partenariat comme modèle singulier, il ne s'agit pas de plaider ou d'argumenter pour ou contre l'un ou l'autre des modèles d'action. Il n'y a pas à défendre en soi le partenariat. Peu importe que l'on en fasse ou non – et afficher que l'on n'en fait pas, dans le contexte idéologique que nous avons décrit, peut être une forme de résistance. L'enjeu de cette définition par défaut est de comparer quelques méthodes qui ouvrent chacune des portes différentes dans le choix des possibles. Dans une optique opérationnelle, cela vise à apporter une aide au choix de la méthode.

L'important au regard de la pratique me semble d'abord être la capacité de réflexivité sur son action : savoir à peu près *ce que l'on fait*, pourquoi et comment on le fait. Le savoir nommer et distinguer pouvant servir – du moins je l'espère – une réappropriation du travail par les travailleurs. Mon ambition est donc de contribuer à outiller les acteurs qui s'interrogent sur le travail ensemble et qui souhaitent travailler avec d'autres, et à armer plus généralement les acteurs dans un contexte de pression idéologique sur le travail.

L'engagement dans un partenariat doit à mon sens relever d'un choix raisonné. Les acteurs et les institutions qui s'inscrivent dans cette démarche doivent savoir *a priori* à quoi et de quelle manière ils s'engagent⁽¹⁾. Et, pour être tout à fait clair, il ne sert à rien de s'engager dans un partenariat si l'on n'est pas disposé à s'approprier et mettre en œuvre les éléments qui structurent cette démarche et les exigences qui en découlent. À moins d'avoir un intérêt à cultiver le flou autour de son action (ce qui n'est pas propice à un engagement dans un collectif), la confusion des termes et des méthodes me semble être un obstacle à un réel travail collectif. Et à moins de vouloir aller au « casse-pipe », il serait dangereux de faire l'impasse sur l'exigence de la méthode.

1) C'est en cela que le partenariat et les autres structures d'action peuvent être dites « modèles » : ils représentent des images, préconstruites (*a priori*) ou reconstruites (*a posteriori*) de l'action collective. La « structure » d'action interinstitutionnelle n'est ainsi qu'une représentation, une fiction nécessaire pour penser et organiser l'action. Mais à aucun moment cette structure n'existe comme telle. Cf. F. Dhume-Sonzogni, *La coopération dans l'action publique. De l'injonction de faire ensemble à l'exigence de commun*, L'Harmattan, 2006.

1 – Du « faire faire » à l'« agir ensemble » : l'implication dans le collectif

Pour élargir notre regard de comparaison entre les modes de faire qui impliquent différents acteurs, on peut voir une gradation en fonction de l'engagement vers le collectif : du « faire faire » jusqu'à l'« agir ensemble », en passant par « aider à faire » et « faire avec ». En effet, entre « faire faire » (délégation, orientation dans le cadre d'un réseau structuré) et « agir ensemble » (partenariat, projet collectif), il y a un lien de progressivité de l'implication mutuelle et de l'engagement réciproque. Cette implication et cet engagement sont alors à concevoir au regard de la dimension collective du travail : le « faire faire » n'implique pas de collectif mais fait exister un lien de subordination (pas de collectif – liberté restreinte). À l'opposé, l'« agir ensemble » se fonde sur le collectif et sur un engagement choisi (collectif – liberté importante).

Parallèlement, il faut essayer de clarifier les positions institutionnelles, qui sont évidemment différentes selon les modes d'action. Celles-ci peuvent être lues conjointement au regard des réseaux relationnels et de la place occupée par le mode d'action dans l'organisation des structures intervenant.

Le terme de réseau est polysémique. C'est pourquoi, dans ce paragraphe, j'emploierai celui de « cercle de proximité »⁽¹⁾ afin de ne pas générer de confusion. Je reviendrai sur le travail en réseau proprement dit. Ces cercles de proximité sont les ensembles d'acteurs en relation habituelle de travail sur un territoire. Cette acception se rapproche de l'idée d'environnement institutionnel avec lequel est engagée une relation de travail habituelle, plus ou moins régulière, et facilitée par des relations déjà construites dans le temps. Dans cette logique, les liens entre les structures ne sont pas forcément formalisés, mais renvoient plus à l'idée de relation habituelle (ou réseau informel structuré et effectif). Dans tous les cas, l'idée de cercle de proximité postule une conception égalitaire des statuts : par exemple, un sous-traitant est considéré comme une structure ayant un lien hiérarchique, et donc un statut différent. Il sera considéré hors d'un cercle de proximité.

En termes de places respectives des organisations amenées à travailler avec d'autres, je considérerai une structure comme étant/ayant son propre terrain d'action. C'est ainsi que l'on désignera, au regard d'une organisation donnée, l'intérieur et l'extérieur, le dedans et le dehors. Et pour caractériser cela, je distinguerai la structure initiatrice d'une action des autres structures. Que les autres fassent ou non partie du cercle de proximité, cette dénomination introduit l'idée d'altérité.

On peut donc distinguer les positions du point de vue de leur intériorité ou de leur extériorité à la fois par rapport au cercle de proximité de la structure initiatrice et par rapport au mode d'action choisi. Je retiendrai trois positions distinctes :

- **celle d'une extériorité totale** : l'action est portée hors du cercle de proximité de la structure initiatrice, par une autre structure qui n'est pas inscrite *a priori* dans son

¹⁾ Le terme de cercle est ici entendu comme groupe des structures ou d'institutions entre lesquelles existe une connaissance réciproque et des rencontres de relative fréquence autour d'objets communs.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

cercle de proximité. La fonction mise en œuvre dans l'action est elle-même gérée hors de la structure initiatrice ;

- **celle d'une intériorité totale** : l'action s'inscrit dans le cadre du cercle de proximité de la structure initiatrice, avec d'autres structures qui ont déjà des liens du point de vue de l'action. La fonction mise en œuvre est portée à l'interne de la structure initiatrice ;
- **une position « mixte »** qui allie l'intériorité du point de vue du cercle de proximité et l'extériorité du point de vue du portage de la fonction : relation avec une autre structure du cercle de proximité, fonction portée hors de la structure initiatrice.

Le tableau suivant donne un aperçu plus concret de la différenciation des modes d'action au regard de cette grille d'analyse. Sans chercher l'exhaustivité, il reflète uniquement le souci de mettre en valeur l'importance des facteurs qui fondent les différences entre les différents types d'action entre structures.

	Extériorité de l'autre par rapport au cercle de proximité + Extériorité de la fonction par rapport à la structure	Intériorité de l'autre par rapport au cercle de proximité + Extériorité de la fonction par rapport à la structure	Intériorité de l'autre par rapport au cercle de proximité + Intériorité de la fonction par rapport à la structure
Faire Faire	ex. : SOUS-TRAITANCE (<i>transfert de mission externe contractualisé</i>)	ex. : ORIENTATION (<i>transfert de public dans le cadre d'un réseau</i>)	–
Aider à faire	ex. : FORMATION (<i>transfert de compétences par un tiers extérieur au cercle de proximité</i>)	ex. : INTERINSTITUTIONNALITÉ ⁽¹⁾ (<i>transfert de compétences articulé à un travail en réseau</i>)	ex. : INTERVENTION (<i>apport ponctuel de compétences dans une action</i>)
Faire avec	ex. : COTRAITANCE (<i>apport de compétences externe contractualisé</i>)	ex. : COORDINATION (<i>articulation extérieure entre structures en réseau</i>)	ex. : CONCERTATION (<i>articulation co-portée par la structure</i>)
Faire ensemble	–	ex. : PARTENARIAT (<i>travail ensemble dans un cadre externalisé</i>)	ex. : PROJET COLLECTIF (<i>travail ensemble dans un cadre interne à la structure</i>)

Les exemples proposés renvoient tous à des modèles d'action faisant intervenir plusieurs institutions. Mais le développement d'un vocabulaire sur le champ de l'action pluri-institutionnelle tend à mêler aujourd'hui indistinctement fonction et modèle. Par exemple, le travail en coordination est peu réfléchi, alors que la fonction de coordination est souvent mentionnée. En tant que fonction, la coordination (ou la concertation, etc.) se retrouve en principe de manière transversale dans l'ensemble des modèles en tant qu'elle permet de gérer la cohérence entre divers acteurs intervenant sur une action.

1) Voir ci-après.

2 - « Faire avec » ou « agir ensemble » : le choix du collectif

Les modes de travail collectif, quels qu'ils soient, trouvent leur essence dans l'interaction. Mais on peut caractériser les deux registres distingués précédemment : celui du « faire avec » (collaborer) et celui de l'« agir ensemble » (coopérer). En effet, le terme « collaborer » signifie au sens général « travailler avec quelqu'un ». Je propose donc de l'associer avec la notion de « faire avec ». Le terme « coopérer », quant à lui, signifie originellement « faire quelque chose conjointement avec quelqu'un ». On retrouve ici une connotation d'action conjointe, impliquant une codécision et une coresponsabilité à l'image des coopératives. Coopération, dérivé du latin chrétien *cooperatio*, signifie « part prise à une œuvre commune ». On peut ici faire un rapprochement direct avec le partenariat, fondé sur cette « part » prise et sur l'idée d'un « partage ». La coopération répond donc à une logique de ce que je nommerai « agir ensemble ».

Cette distinction lexicale n'est pas futile. Derrière cet apparent jeu avec des mots, c'est une double question qui se pose finalement : Quel est le degré d'implication réciproque ? Et quelle est la force du lien d'engagement entre institutions ? Et, pris dans un autre sens, quel est le degré de choix qui existe à travers le partenariat ?

Le contexte actuel des politiques sociales met en exergue la nécessité du collectif pluri-institutionnel pour traiter des questions qui dépassent le niveau individuel ou institutionnel. C'est du moins une observation récurrente au niveau des acteurs du social : le travail collectif répond à un « besoin ». Et celui-ci est dicté par le constat d'une forme d'impuissance à traiter seul des questions ou situations complexes. Mais différentes manières de travailler en collectif existent. Et finalement, celles-ci renvoient à des logiques diverses qui impliquent les acteurs et les institutions de manière différente, plus ou moins forte et plus ou moins contraignante. En revanche, elles permettent d'aller plus ou moins loin dans le partage et la rencontre.

S'agit-il alors de « faire avec » ou d'« agir ensemble » ? Il y a entre ces deux approches une différence de taille, qui éclaire bien la philosophie du partenariat. L'idée de « faire avec » a un double sens, qui n'est évidemment pas anodin. Au-delà de son sens strict (collaboration), cette notion traduit implicitement « *l'idée de ce qui nous échappe et qui nous amène à réaliser tous les compromis nécessaires au maintien de l'existant, toutes ces petites trahisons à l'idéalité qui ne sont que le fruit du féroce principe de réalité* »⁽¹⁾. Cette expression pose bien l'enjeu d'altérité et de différence, à travers l'idée de prendre en compte la réalité et les autres. Mais elle sous-entend un choix par défaut, un contexte vécu nécessairement comme imposé et auquel on se résigne parce que, au nom du sacro-saint (et castrateur) principe de réalité, « on n'a pas le choix, il faut bien faire avec ».

1) D. Le Gall, C. Martin et M.-H. Soulet, *Les Cahiers de la recherche sur le travail social*, n° 10, 1986.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

D'un autre côté, la notion d'« agir ensemble » suppose également une logique d'altérité, et implique de fait des compromis, mais elle sous-entend la création volontaire d'un collectif, la construction délibérément choisie du cadre de l'action. On ne fait plus avec par choix imposé, on choisit d'agir ensemble. L'idée d'association en découle... mais l'on a mentionné précédemment l'écart de sens (et parfois de statut juridique) qui existe entre les modèles associatif et partenarial.

L'esprit du partenariat s'inscrit dans cette seconde logique. La démarche d'agir ensemble est voulue. On ne vient pas au partenariat par défaut ou renoncement, à reculons, forcé et contraint par exemple par sa hiérarchie... Un partenariat obligé serait un non-sens. La logique d'imposition est contradictoire avec celle de choix délibéré. Certes, dans la réalité, je rencontre souvent des acteurs qui ont le sentiment de devoir faire du partenariat, pour répondre à ce qu'ils perçoivent comme une injonction. C'est assurément là l'un des obstacles à la réussite d'un partenariat que de s'appuyer sur un cadre non choisi, voire imposé.

3 – Pour caractériser les structures d'action pluri-institutionnelles

Sous l'angle organisationnel des structures d'action, et pour caractériser les liens entre institutions, on peut opérer une distinction entre le travail de type inter- et transinstitutionnel.

Dans le terme d'inter- (entre), je retiendrai l'idée de « distance » dans le lien entre deux éléments, et donc la séparation existant dans la relation même entre des acteurs différents. Cela peut aller jusqu'à la constitution d'un collectif d'acteurs, qui n'est pas en tant que tel un nouvel acteur. Au-delà du lien persiste une séparation.

Dans le terme trans- (à travers, au-delà de), on retrouve l'idée d'une étendue (mais non plus de distance) de ce qui relie avec une idée de constante malgré les différences ou l'amplitude du positionnement des éléments. On peut ici l'appliquer à un collectif qui traverse (transcende, pourrait-on dire) les différents éléments pour donner corps à un nouvel acteur, un acteur collectif.

Cette distinction introduit à nouveau implicitement l'idée d'une gradation des structures d'action, du point de vue de la participation et de l'engagement de chaque membre: le travail transinstitutionnel engage plus fortement les institutions que le travail interinstitutionnel.

4 – Le travail interinstitutionnel

On peut repérer au moins deux types d'interventions engageant des acteurs ou institutions différents: l'action en réseau et l'action en interinstitutionnalité. Toutes deux positionnent l'institution sollicitée comme ressource de l'institution initiatrice.

Le travail en réseau (ou la mise en circulation)

La notion de réseau est relativement nouvelle et, à l'instar d'un florilège de termes à la mode sous l'effet de la néolibéralisation du social⁽¹⁾, elle ne sert pas tant à désigner une nouvelle réalité qu'à dire l'importance nouvellement accordée aux liens sociaux. Dans l'approche succincte présentée ici, je ne retiendrai qu'une conception très restreinte du terme : celle qui a trait aux relations entre professionnels ou entre services dans le cadre de leur fonction ou de leur mission. Il y aurait lieu de développer ces questions pour conduire un travail équivalent de réappropriation politique et pratique de ce terme⁽²⁾.

La puissance des réseaux tient à leur potentiel de *circulation* et de *mise en liaison*, opérations qui se fichent relativement des frontières et des conventions institutionnelles. Une image de cette circulation potentiellement intensive est celle de la rumeur ou encore des phénomènes de *spams* avec Internet : les interconnexions entre acteurs sont tellement nombreuses et immaîtrisables par les institutions que l'on ne peut définitivement arrêter les effets de la circulation, quelle que soit la « vérité » de ce qui circule. « *Les réseaux traversent les groupes permanents et les institutions, et d'autre part [...] ils couvrent d'autres plans du social. [...] Irrespectueuse des frontières conventionnelles, l'analyse de réseau peut ainsi contribuer à donner une vision cohérente d'une structure sociale différenciée* »⁽³⁾. Pour faire circuler, il n'y a besoin ni d'autorisation ni de connaissance réciproque ni de formalisation très intense ; cela nécessite au minimum une reconnaissance des positions de quelques autres acteurs qui pourront servir de relais – une adresse mail peut suffire, une carte de visite... Cela nécessite ensuite des conditions sociales de crédibilité quant à ce qui circule et/ou celui qui (re)met en circulation.

Dans un sens instrumental, le réseau caractérise un ensemble de ressources (de personnes, d'institutions, de services...) avec lesquels des acteurs sont en lien. Ces liens sont *a priori* considérés indistinctement, qu'ils soient formalisés ou non, institutionnalisés ou personnels, et quelles que soient leurs dimensions : affinitaire, organisationnelle, communicationnelle, etc.

Parler de « réseau » signifie que l'on regarde les relations comme « d'en haut », en s'intéressant à l'existence simple de *liens entre* entités, quels que soient la nature et la structure de ces liens. L'analyse structurale des réseaux sociaux⁽⁴⁾ s'intéresse ainsi moins à la structure organisationnelle des interactions qu'à la configuration d'ensemble des liens existant dans un groupe donné d'institutions : l'interprétation de la force des liens découle d'une analyse prenant en compte comme indicateur avant tout le nombre de relations et leur distribution (inégaie) au sein de l'ensemble. Un réseau peut alors se représenter ainsi⁽⁵⁾ : les lettres indiquant des institutions ; et les traits l'existence d'un lien entre elles :

1) E. Maurel, « Commande publique, une injonction à la mise en réseau », in *Pour*, n° 132, décembre 1991, p. 57-68.

2) Pour quelques pistes, voir : F. Dhume, *Le travail social en réseau : de l'injonction gestionnaire vers une pratique intermédiaire*, IS CRA, avril 2005, consultable sur le site Internet : http://www.iscra.org/page_50.php

3) U. Hannerz, *Explorer la ville*, Les éditions de Minuit, 1996, p. 221-222.

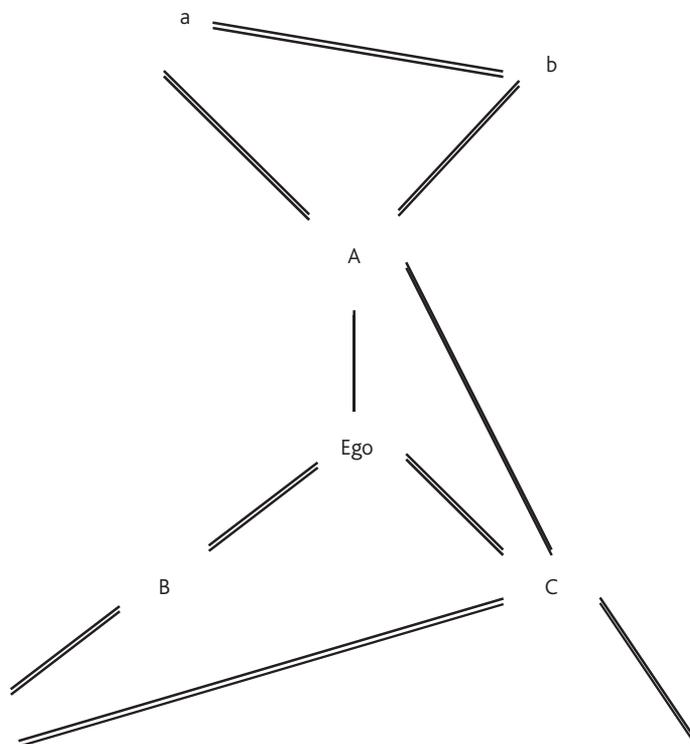
4) V. Lemieux, M. Ouimet, *L'analyse structurale des réseaux sociaux*, De Boeck, 2004.

5) Cet exemple est donné par : A. Degeenne et M. Forse, *Les réseaux sociaux*, Armand Colin, 1994, p. 35.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Le travail en réseau



Le travail en réseau peut au final être décrit à partir du potentiel d'interactions ou de circulations entre des professionnels ou des services, s'appuyant sur l'utilisation de la pluralité des liens existant directement ou non dans un ensemble. Les liens qu'un acteur entretient avec d'autres doit lui permettre de faire appel à ceux-ci en tant qu'ils sont présumés disposer d'autres compétences ou d'autres ressources, et donc d'une autre légitimité à agir ou à dire. Dans le cas du « travail en réseau » (au sens instrumental), l'utilisation du réseau intervient pour pallier les limites d'action (incapacités ou incomptences) des acteurs, par l'utilisation d'un tiers identifié comme qualifié pour *prendre le relais*. Il s'agit d'une mise en circulation (d'informations, de personnes, de ressources...) pour capter certaines ressources ou pour transférer certains publics ou problèmes.

Le travail en interinstitutionnalité (ou la réorganisation de compétences)

L'interinstitutionnalité est une notion récente. Encore relativement imprécis, son usage relevait jusqu'à la fin des années 1990 de deux champs : l'un, juridique, qui tente de définir la notion d'*interinstitution* (intercommunalité notamment⁽¹⁾), et l'autre édu-

1) M. Bourjol (dir.) *Intercommunalité et coopération intercommunale*, LGDJ, 1993.

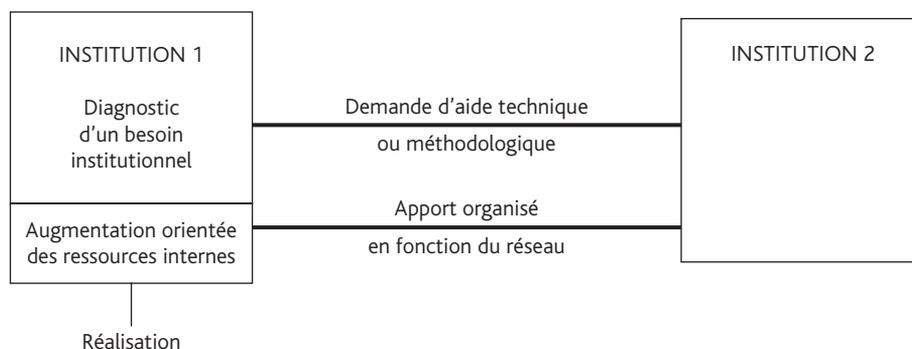
catif. L'évolution conceptuelle qui est à l'origine de ce néologisme s'inscrit dans celle que j'ai évoquée en première partie : la remise en cause d'une organisation institutionnelle juxtaposant des institutions sans relation de coordination et de fait concurrentes.

M'appuyant sur une analyse stricte des positions des initiateurs de la relation, et prenant en considération la notion d'institution comme structurant le champ social, j'ai proposé un sens restreint au concept d'interinstitutionnalité, pour caractériser certains types émergents de relations entre le travail social et la psychiatrie. « *L'interinstitutionnalité est l'ensemble des relations de collaboration entre institutions (et exclusivement entre elles) dont l'origine de la demande provient d'une des institutions en question, et dont la finalité est l'intervention d'une (ou de plusieurs) autre(s) institution(s) comme ressource pour l'aide à la résolution des difficultés et questionnements internes – difficultés qui peuvent trouver, bien entendu, leur source dans leur fonction et leur travail auprès des usagers* »⁽¹⁾.

Dans cette logique, à l'inverse du travail en réseau dont l'objet est la réponse aux situations d'usagers des services, l'interinstitutionnalité reste strictement centrée sur des demandes internes à l'institution initiatrice. Cette démarche est quelque peu différente de la formation. D'abord parce qu'elle est organisée à l'interne du réseau de proximité. Sont mobilisées des ressources de ce cercle, dans la personne de professionnels travaillant directement sur les problèmes (et non des professionnels de la formation). Ensuite parce que l'objet de cet appel à ressource n'est pas directement de l'ordre de la formation. Au-delà de l'enjeu éventuel de formation, c'est avant tout un travail sur le réseau et une manière de resserrer des liens, à partir d'un partage de références. Cela se fait par une réorganisation de travail interne qui s'appuie sur une meilleure prise en compte de l'approche des autres professionnels du réseau. L'enjeu n'est donc pas tant d'acquérir des compétences sur le sujet que de réorienter la façon de traiter le problème pour l'articuler au travail fait à l'externe, par d'autres professionnels. L'interinstitutionnalité ne se confond donc pas avec le travail en réseau, mais elle le sert.

Une représentation schématique de ce type de relation pourrait être la suivante :

Le travail en interinstitutionnalité



1) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ?*, op. cit., p. 78.

2

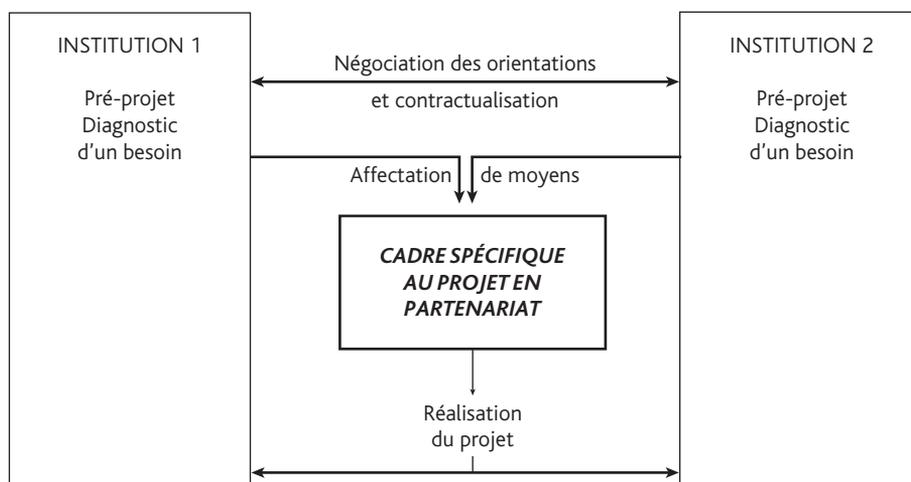
Du terme galvaudé au concept à construire

On verra ci-après que cette représentation correspond à une structure plus générale de relation que l'on peut assimiler à la consultation.

5 - Le travail transinstitutionnel

Le partenariat est un exemple du travail transinstitutionnel. Le projet collectif s'en rapproche très fortement, à une dimension près et non des moindres : c'est que le partenariat s'applique à des organisations institutionnalisées, alors que le projet collectif (qui répond aux mêmes logiques d'action) regroupe des personnes engagées en tant qu'individus et sans cadre institutionnel. On peut schématiser l'organisation d'un partenariat comme suit :

Le travail en partenariat



La schématisation proposée conduit certes à figer les choses, alors que le travail collectif est par définition mouvant et, pour beaucoup, insaisissable dans sa complexité. Le choix qui a prévalu pour cette approche structurale a été de rendre intelligible la forme globale de l'organisation entre institutions, même si cela conduit à l'enfermer dans une perception excessivement modélisante.

L'intérêt de cette image est, de mon point de vue, la mise en exergue d'une donnée fondamentale dans la structure du partenariat, et qui la distingue de beaucoup d'autres formes de travail collectif. C'est le principe d'un cadre spécifique, qui conduit les organisations à externaliser des fonctions pour permettre la résolution – avec d'autres – de problèmes complexes. Il m'apparaît, à force d'observation, que c'est souvent dans cette dimension que l'on peut lire la part d'inabouti de nombreuses tentatives de partenariat. Il faut sortir de son institution pour construire ensemble, sans pour autant rompre les liens avec celle-ci. C'est là un jeu d'équilibre, rendu possible par la formalisation et la structu-

ration d'un collectif, amené à devenir, *pour un temps et dans un cadre*, un nouvel acteur, un acteur collectif.

6 – Vers le partenariat : élaboration graduelle ou structuration spécifique ?

En classant les modes de relations possibles, Carol Landry⁽¹⁾ situe le partenariat dans un continuum de relations entre institutions qui va de l'information mutuelle jusqu'à la fusion, en passant par la consultation, la coordination, la concertation, la coopération, le partenariat, la cogestion. Ce faisant, l'auteur souligne le fait que l'on peut parler d'un mode de relation et de collaboration qui relève d'un « vrai partenariat » à condition qu'existe *a minima* une entente de départ et une égalité des partenaires.

La distance et la différence entre « faire avec » et « agir ensemble » relèvent d'une gradation des relations, dans le sens d'une implication, d'une interdépendance et d'une complexification croissantes. L'élaboration d'un partenariat suppose de tisser une relation de confiance⁽²⁾, et en ce sens spécifique, on peut penser le partenariat comme un processus progressif de construction d'un collectif. Les relations sont tissées dans le temps, la confiance doit s'instaurer, le partage doit être accepté, les réseaux doivent être construits puis alimentés et développés, l'action doit être organisée... Ce caractère de temps est essentiel à prendre en compte. Si nombre d'acteurs s'accordent à déclarer qu'« un partenariat ne se décrète pas » – sans doute pour garder de la distance avec les injonctions contradictoires auxquelles ils sont soumis –, ils peuvent parfois oublier que cette maxime vaut aussi pour eux. C'est-à-dire qu'en agissant, ils peuvent être prompts à décréter l'existence d'un partenariat, avant même d'avoir pris le temps de construire des relations éprouvées.

Mais deux interprétations différentes peuvent exister quant au statut du partenariat et son lien avec d'autres structures d'action. Le partenariat est-il l'aboutissement d'un cheminement qui ferait passer un groupe par différents stades ? Ou est-il une structure spécifique dont la construction progressive n'est toutefois pas graduelle ?

Jean Clénet et Christian Gérard⁽³⁾ soutiennent la première analyse. Ils ont schématisé la construction progressive qu'ils envisagent au partenariat sous la forme de cercles concentriques qui s'agrandissent au fur et à mesure que les acteurs ou institutions tendent vers un engagement collectif plus fort et vers une complexité croissante des relations. Ils distinguent ainsi cinq niveaux, en s'appuyant sur l'analyse développée par R.-G. Havelock et A.-M. Huberman pour proposer le schéma suivant.

1) C. Landry et F. Serre, *École et entreprise, vers quel partenariat ?*, op. cit.

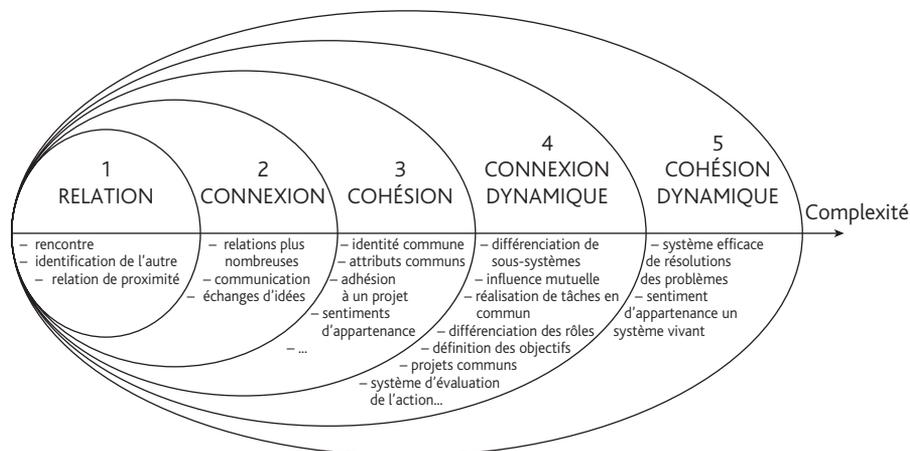
2) G. Le Cardinal, J.-F. Guyonnet, B. Pouzoullic, *La dynamique de la confiance. Construire la coopération dans des projets complexes*, Dunod, 1997.

3) J. Clénet et C. Gérard, *Partenariat et alternance en éducation, des pratiques à construire*, L'Harmattan, 1994, p. 56-57.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Cinq niveaux de collectif jusqu'au partenariat ?



Selon J. Clénet et C. Gérard.

« En définitive, disent Clénet et Gérard, on pourrait admettre que le concept de partenariat prend forme quand il invite à pénétrer le "dedans" de l'acteur-partenaire (ses projets, ses finalités, ses valeurs...). » Ce schéma a le mérite d'insister sur le fait que le partenariat n'apparaît pas d'un seul coup, il ne sort pas « tout armé » du désir de faire du partenariat ; il se structure au contraire dans le temps et n'a d'existence que comme un fort degré « d'intégration » réciproque des institutions. Mais, si les auteurs cherchent à rompre avec une approche simpliste qui voudrait « apparenter le partenariat à la quantité de relations entretenues entre des personnes », ils ne sortent pas de l'ambiguïté, car ils désignent ces structures de collectif par l'expression « cinq niveaux de partenariat ». Ce qui sous-entend plusieurs « phases » de partenariat.

Il me semble que cette proposition amalgame deux choses très différentes : d'une part, la construction progressive d'une relation complexe ; d'autre part la possibilité empirique de distinguer entre des structures différentes de relation. Les auteurs, en tenant ces différentes structures pour différents « niveaux » de partenariat, non seulement diluent la spécificité de ce « modèle », mais en outre confondent différentes dimensions (je vais y revenir).

Que le partenariat doive être entendu comme une construction qui s'élabore dans le temps (et non comme un simple accroissement quantitatif de la relation) me paraît difficilement discutable. Il y aurait toutefois à discuter de la façon dont s'élabore l'intensification et l'approfondissement de la relation. Dans mes observations de terrain, j'ai montré que, plus qu'un schéma de « croissance » avec des étapes progressives, la coopération se fabrique à travers des cycles où se répètent et se modulent différentes dimensions⁽¹⁾. Ces répétitions, souvent prises pour des « reculades » ou d'éternels recommencements (ce qui n'est pas faux), sont en fait les mouvements mêmes d'une coopé-

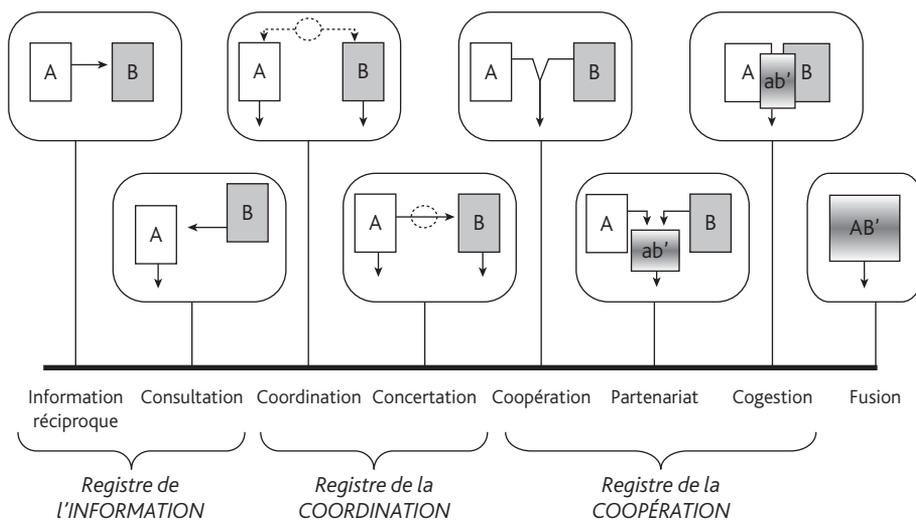
1) F. Dhume-Sonzogni, *La coopération dans l'action publique*, op. cit.

ration qui s'obstine à appréhender la réalité dans sa complexité : le collectif établit des accords temporaires et partiels qui seront remis en question à partir de nouveaux points de vue ; le groupe prend appui sur des objets intermédiaires qui servent surtout à le faire passer d'une étape du projet à une autre, etc. Mais, d'une part, l'organisation progressive du groupe ne coïncide pas avec des changements significatifs dans ces rythmes de travail. Sauf à imposer au groupe une cadence productiviste, ce qui va alors disloquer la dynamique coopérative et lui substituer une autre structure d'action (coordination ou concertation, mais action séparée). D'autre part, l'identification de « phases » successives est surtout une reconstruction rétrospective, un discours sur le projet, ou une « réécriture de l'histoire » qui fabrique la mémoire du groupe (ou le récit de l'observateur).

Le partenariat, dans l'approche que je propose, correspond uniquement au cinquième niveau identifié par Clénet et Gérard. Soit celui qui représente l'une des structures d'action parmi les plus élaborées au plan de la complexité organisationnelle. À mon sens, il s'agit d'une structure spécifique et non d'une étape (même finale). Ce qui veut dire que, si la structuration d'un partenariat se fait bien progressivement, elle ne passe pas pour autant par des phases structurelles distinctes et successives. Le partenariat prend certes place dans un continuum de structures d'action qui vont du moins au plus intégré (du point de vue organisationnel) : vers plus de complexité et vers plus d'interdépendance. Mais ce sont des « modèles » distincts, non des étapes différentes.

Le schéma ci-après ⁽¹⁾ reprend donc cette idée d'un continuum de structures d'action interinstitutionnelle, mais il ne doit en aucun cas être lu comme le plan d'une évolution à suivre. A et B représentent des institutions, dont la structure de relation est saisie ici dans différents cas de figure – le partenariat ne correspondant qu'à l'une d'entre elles.

Le partenariat vu dans un continuum de structures d'action interinstitutionnelle



1) *Ibid*, p. 51.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Ces différentes formes ne sont pas à voir comme des « photographies » instantanées, car la structure globale n'existe à aucun moment spécifique. C'est en cela que je parle de « modèle » : cette structure est soit une image qui sert à organiser le travail, soit une reconstruction rétrospective. Le schéma propose une reconstruction dans le temps (du haut vers le bas de chaque structure, on imagine le temps et des étapes possibles d'une organisation, mais cela reste à préciser). Trois niveaux distincts d'observation coexistent et s'emboîtent les uns aux autres, ce qui fait par exemple que le terme « information » peut avoir trois sens différents dans ce schéma, selon le niveau auquel on raisonne. En terme de fonction élémentaire, l'information se retrouve nécessairement dans chaque modèle ; mais à un niveau global, « l'information » peut être comprise comme un registre d'action, soit le type de structure le moins complexe et le moins intégré ; au niveau intermédiaire, « l'information réciproque » est une structure de relation spécifique (différente de l'information mutuelle, etc.).

On voit donc finalement que le partenariat est un modèle spécifique. La pérennité du sens du terme transcende les connotations éventuellement imagées qui se sont construites au fil du temps. Le partenariat apparaît alors comme un modèle complexe, relevant d'une structure d'action interinstitutionnelle qui est difficile à confondre avec d'autres modèles (sauf à vouloir continuer à croire dans le caractère magique de ce mot). Ni recette miracle ni méthode à tout faire, le partenariat apparaît singulier et innovant. Mais on peut se demander, au regard du schéma proposé, si ce modèle trouve dans la réalité quelque application. Si l'on s'amusaient à classer les pratiques effectivement observables selon le continuum proposé, nous aurions probablement une forte concentration dans la partie gauche du schéma : dans des relations peu complexes, peu intégrées, au mieux de l'ordre de la concertation. Cela n'est pas un problème, bien entendu ; mais cela mesurerait d'une autre manière l'écart considérable entre le discours sur le « partenariat » et le faible développement du registre coopératif (dont le partenariat) dans la réalité des politiques sociales.

Si l'attrait du terme découle à la fois d'une vision réductrice et simplificatrice, d'un enjeu idéologique ou d'un jeu d'image, l'enjeu de construction du sens n'en est que renforcé. Mais encore faut-il interpréter le modèle, pour pouvoir en développer quelque application.

V. QUELQUES QUESTIONS QUI SE POSENT SUR L'INTERPRÉTATION DU MODÈLE

D'une manière un peu didactique, ce chapitre tente d'apporter des pistes d'interprétation à des questions qui se posent sur le sens du modèle partenarial. La plupart de ces questions ont été recueillies et débattues à l'occasion de formations, de conférences, d'études ou de recherches que j'ai faites. Ces interrogations portent sur les limites de la notion de partenariat, les conditions de son application et plus généralement sur l'interprétation (parfois contradictoire) que l'on peut faire du modèle. Il s'agit donc ici de

questionner le modèle par défaut. Je renverrai une fois de plus l'interrogation de la méthode à un questionnement sur le sens. Cela parce que du point de vue de l'agir, ce n'est pas le dogme de la méthode qui doit arbitrer l'action, mais la philosophie du projet et le sens que l'on donne à l'action.

1 - Existe-t-il plusieurs formes de partenariat ?

Quand on entend parler du partenariat, il est généralement dit qu'il en existe plusieurs types : «partenariat financier», «partenariat opérationnel», «partenariat stratégique», etc. Cette idée fort répandue m'apparaît radicalement contraire au sens du concept.

Il faut rappeler que le partenariat est un engagement commun, global et par essence stratégique. La séparation des niveaux de l'action (décision, financement, mise en œuvre) est le reflet : très généralement, de la division sociale du travail ; d'autre part, d'une hiérarchisation institutionnelle des tâches ; et enfin, parfois, de l'incohérence institutionnelle et des paradoxes portés par les acteurs. Cela montre à tout le moins que l'on n'est pas réellement dans une logique de projet collectif ; laquelle doit englober les éléments stratégico-politiques, logistiques et techniques, etc., pour être efficace. En effet, on ne peut réduire le partenariat à un cofinancement, à une codécision initiale ou à la seule mise en œuvre partagée. Le partenariat a pour principe d'intégrer tous ces niveaux pour composer une action complexe intégrant toutes ces dimensions et nécessitant une forte mise en cohérence entre le politique, le financier et l'opérationnel.

Pour aller plus loin : si l'un de ces niveaux s'avère déficient, la coresponsabilité n'est pas totale. En effet, comment parler de coresponsabilité alors qu'une institution se borne à apporter un financement sans porter en pratique le sens du projet et sans assumer sa part de responsabilité en cas d'échec. Les règles administratives de financement favorisent le désengagement des financeurs : ils ne sont bien souvent que bailleurs de fond pour des projets qui répondent – au moins en apparence – à des règles administratives. Chacun va dès lors l'investir en projetant ses injonctions, ses catégories, etc., sans que cela fasse un projet commun : la délégation aux droits des femmes exigera qu'il y ait du public « femmes », l'ACSE⁽¹⁾ qu'il y ait des populations « issues de l'immigration » ou « résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville », etc., cela est tristement banal. En outre, le contrôle du financeur ne signifie généralement pas partage de la responsabilité (et même la confusion sémantique et pratique entre évaluation et contrôle ne masque pas cela). Au contraire, il symbolise le plus fréquemment un lien de prestation de service, qui marque une subordination du porteur d'action à l'égard de l'organisme financeur.

Un exemple de « faux partenariat » est donné dans le Bulletin des élus locaux, présentant une convention-cadre établie entre une collectivité (Ville de Haubergier) et une association (Tam Tam & Cie) pour la réalisation d'un café-musique. À la différence

1) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

de beaucoup de situations, la collectivité participe au projet en mettant à disposition des moyens techniques (local, matériel), humains (un fonctionnaire détaché) et financiers. Elle se déclare même responsable du point de vue du sens du projet (contrôle). Mais parallèlement, elle se dit irresponsable du point de vue des conséquences éventuelles de sa réalisation. C'est là que le bât blesse ! L'article 11 de la convention-cadre précise que « *l'association devra faire son affaire personnelle à ses risques, périls et frais sans que la Ville puisse être inquiétée ou recherchée de toutes réclamations faites par les voisins et les tiers, notamment pour bruits, troubles de jouissance causés du fait de son occupation par elle ou par des personnes qu'elle aura introduites ou laissé introduire dans les lieux* »⁽¹⁾. Si cela est cohérent du point de vue de la convention (responsabilité de la mise en œuvre par l'association avec contrôle de la collectivité), le risque de l'action n'est pas coassumé et cela montre qu'il n'y a pas fondamentalement de coresponsabilité sur l'action proprement dite. Ce qui invalide par définition l'idée de partenariat. Dans ce cas, la collectivité n'est pas coporteuse du projet. On peut dire qu'elle l'accepte mais qu'elle n'est pas prête à l'assumer, bien qu'il touche à un choix de politique culturelle (ce qui se traduit par le soutien financier, matériel et humain).

La structure partenariale a par définition un caractère univoque. On a vu que c'est un modèle d'action spécifique de par sa structure. En même temps, cela ne signifie pas une mise en œuvre standardisée. Chaque situation étant différente, le projet à construire en partenariat ne peut l'être qu'au cas par cas. Chaque partenariat est donc spécifique, non reproductible et intransférable. Donc, dans les différents partenariats, ce qui les distingue les uns des autres n'est pas leur réalisation plus ou moins complète ou leur complexité plus ou moins avancée. Les différences de formes résultent de ce qui réunit les acteurs travaillant ensemble (leur objet, projet, le collectif concerné), mais non la structure relationnelle dans sa généralité. En ce sens, le partenariat offre un modèle souple et adaptable, mais non polymorphique.

2 - Un partenariat peut-il être pérenne ?

La question du temps est fondamentale dans l'action et en particulier dans l'intervention sociale. Coincés entre l'urgence, subie dans les faits mais parfois largement organisée, et la nécessité de temps pour le changement, les professionnels répondent au plus pressé et recherchent parfois des méthodes toutes faites... Il y a une injonction contradictoire et paradoxale entre le travail dans un cadre de complexité et la course permanente contre/avec le temps. Le changement, lorsqu'il est voulu, nécessite du temps. Et réciproquement, l'enfermement dans une logique d'urgence, non seulement ne libère pas du temps ultérieur (car l'urgence détruit le temps⁽²⁾), mais en outre elle évite fréquemment de (se) questionner, de remettre en question le sens, l'action ou l'organisation...

1) F. Valembois, « Les associations partenaires des collectivités locales : un exemple de convention-cadre », in *Bulletin des élus locaux*, n° 124, janvier 1997, p. 18-21.

2) Z. Laidi, *La tyrannie de l'urgence*, Montréal, Les Éditions Fides/Musée de la civilisation, 1999.

La mise en place d'un partenariat ne se fait pas en un instant, car le partenariat est rencontre, conflit, négociation, construction dans un cadre collectif spécifique. La volonté de construire des relations pérennes tient sans doute à la rencontre problématique entre deux tendances : d'une part, un désir de sécurisation des professionnels, face à la précarité et l'isolement ; d'autre part, une volonté d'*efficience* (critère typiquement néolibéral) et de « retour sur investissement » du réseau. L'idée étant que le cadre qui est construit aujourd'hui pourrait peut-être servir demain. Certes les réseaux relationnels « s'entre-tiennent », comme il est d'usage de dire ; mais cela ne signifie pas qu'ils soient des supports constants et stables pour élaborer des structures d'action collective, d'autant moins que le passage d'une logique de réseau à celle d'un collectif change profondément la donne.

Dans la définition du partenariat, il y a deux « principes » structurants que sont le projet et le collectif. Par nature, le projet s'inscrit dans un cadre de temps, défini relativement aux objectifs. Un partenariat n'est donc pas en lui-même pérenne et n'a pas de sens hors d'un projet commun. En disant cela, je veux dire qu'un partenariat ne peut être pérenne au-delà du temps du projet. Dans le même sens, il a été dit que le partenariat se construit au sein d'un cadre spécifique définissant le sens, la fonction et l'organisation du collectif. Cela suppose que le collectif et le cadre de travail n'ont plus de raisons d'être lorsque l'objet du collectif disparaît (fin du projet ou éventuellement changement de l'objet), et/ou lorsqu'il y a rupture du collectif.

L'hypothèse même de pérennité d'un partenariat questionne deux logiques sous-jacentes : celle du projet et celle du collectif. Autrement dit, il y a deux questions : un projet peut-il être pérenne, voire éternel ? Un collectif de type partenariat peut-il perdurer en changeant de projet ? On ne saurait trancher radicalement ces questions. Mais un projet qui serait tellement vaste qu'il relève de l'utopie, comme un projet de société par exemple, apparaît en décalage avec le concept de partenariat. Si le projet est tellement ambitieux qu'il doit perdurer, la fonction du collectif en sera sans doute changée : il peut alors relever de l'association, du travail en réseau ou de simples fonctions telles que la coordination, l'information, etc. Mais, *a priori*, le partenariat ne répond pas à la logique d'un projet de type utopique.

En revanche, le partenariat peut s'inscrire dans un cercle de proximité ou un réseau préexistant et/ou générer des relations de réseau ou d'affinité qui perdurent au-delà du projet. Mais dans tous les cas, la relation perdurant au-delà du projet ne relève pas du partenariat. Par contre, la mise en place d'un cadre de partenariat facilitera très certainement la dynamique de travail ensemble, au-delà du projet. Il se peut alors que l'on reconstruise un partenariat autour d'un autre objet ou d'un autre projet. Et il se peut que cette reconstruction du cadre collectif soit accélérée ou devienne plus informelle au point d'être moins visible. Cependant, ces étapes ne doivent pas disparaître totalement, pour éviter les risques du consensus *a priori* ou de fonctionnement implicite, qui risquent de nuire au sens de l'action. Autrement dit, la viabilité du partenariat dépend de la qualité du conflit interne au collectif : il faut se méfier des tendances fusionnelles et consensuelles qui peuvent parfois exister.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

3 – Le partenariat engage-t-il des personnes ou des institutions ?

La notion de partenariat renvoyant à un registre méthodologique, elle peut en théorie s'appliquer à tout collectif de travail ensemble. Concrètement, ce collectif pourrait être constitué de personnes ne représentant qu'elles-mêmes, ou représentant d'autres collectifs (institutions, organisations...). Il n'y aurait donc pas lieu de distinguer *a priori* la coopération entre des personnes et le partenariat entre des institutions, du moment que la méthode est identique. Il faudrait seulement définir le cadre de l'action commune. Or, trois arguments au moins plaident pour faire de partenariat une relation entre institutions.

D'abord, le contexte d'émergence de ce terme le lie étroitement à une critique des institutions (leur cloisonnement); le partenariat est présenté comme une réponse aux problèmes à ce niveau. Ensuite, la coopération entre des personnes et entre des professionnels représentant des institutions n'est pas identique; il faut prendre notamment en compte ce rapport si particulier qu'est la *représentation*, soit la responsabilité qu'un professionnel a de préserver la *face*⁽¹⁾ de l'institution qui l'emploie, et de prolonger des normes instituées. Enfin, dans le champ qui nous intéresse, les acteurs s'inscrivent dans un cadre institutionnel⁽²⁾. Qu'ils agissent au sein d'une association, d'un organisme public, d'une collectivité, d'un service de l'État, d'une entreprise ou plus généralement d'un groupe institué, on peut dire que les acteurs relèvent presque tous d'une organisation institutionnelle avec un objet, des règles, une organisation, des moyens spécifiques, etc. Il y a certes des cas-limites : le médecin libéral qui participerait à un « réseau santé-social », par exemple, ne représente-t-il personne ? Souvent, il est comme « chargé » de témoigner pour ses confrères, voire d'être relais auprès d'eux, ce qui en fait implicitement un représentant du corps médical. Mais ce dernier doit-il être tenu pour une « institution » comme les autres ? On le voit, la discussion est possible à la marge.

De mon point de vue, la question du partenariat n'a donc pas de sens hors d'une lecture (toujours en partie) institutionnelle. Le caractère institué et institutionnalisé du champ social marque d'une empreinte indélébile la problématique, jusqu'à organiser l'émergence de la question même du partenariat. Il reste cependant à discuter la place de l'institution dans ce processus⁽³⁾.

J'entends fréquemment dire que « le partenariat, c'est une affaire de personnes ». Certes, une institution ne vit que par les professionnels qui la font vivre; elle prétend

1) E. Goffman, *Les rites d'interaction*, Les Éditions de Minuit, 1974.

2) Je me réfère ici, comme dans l'ensemble de cet ouvrage, à une définition des institutions comme « des univers dont les buts et les orientations, les hiérarchies, les pratiques quotidiennes sont référés à des principes de sens, de justification, des valeurs de référence différentes » (C. Maroy).

3) Philippe Lyet voit dans la version de 2001 de cet ouvrage une incertitude sur le statut de l'institution. Cf. P. Lyet, *L'institution incertaine du partenariat. Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, L'Harmattan, 2008. Je ne rentre pas ici dans une discussion serrée de ses critiques, que je trouve stimulantes. Indiquons seulement que, pour moi, l'institution (structure) n'est pas seulement le lieu d'une inscription hiérarchico-fonctionnelle des professionnels; c'est aussi une ressource puissamment organisatrice de la subjectivité du travail (par exemple). Je suis tout à fait frappé par le statut ambivalents que les professionnels donnent à l'institution, minorant leur propre puissance constituante, et fétichisant la portée instituante de la représentation (hiérarchie) institutionnelle.

« s'incarner » dans ses agents mais ses rituels n'ont d'existence que par l'activité des personnes concrètes qui la font vivre et la représentent. Et on ne peut résumer une institution à une structure dissociée des personnes qui l'animent ou la portent. Certes, les mutations du travail ont accentué l'implication professionnelle et recherché à capter la coopération entre les travailleurs – le partenariat fait partie de cette stratégie d'organisation et de captation de la subjectivité au travail. La séparation entre coopération interpersonnelle et partenariat interinstitutionnel est donc en partie artificielle.

Mais, dans cette parole qui voudrait que « le partenariat soit une affaire de personnes », il faut voir également une forme de « résignation » des acteurs à l'égard des contraintes du système dont ils relèvent. Un sentiment d'impuissance pousse à tenter d'échapper au caractère à la fois institutionnalisé et institué de la situation : rechercher des liens affinitaires et personnels plutôt qu'institutionnalisés, tenter de séparer la « réponse à la commande » d'espaces personnalisés d'investissement subjectif (organiser une « bulle » où l'on ferait ce qu'on veut), etc. Paradoxalement pour cette raison, non seulement les professionnels ne construisent pas de partenariat, car celui-ci n'a pas de sens hors de l'institution), mais en outre ils accroissent la portée contraignante de la puissance déléguée à l'institution.

Cette résignation – si c'est de cela qu'il s'agit – est, d'un certain point de vue, réaliste. Car un acteur-individu peut difficilement modifier de manière unilatérale les orientations ou les modes de fonctionnement du système dans lequel il agit. Mais dans cette parole, l'acteur fait comme s'il se situait à l'extérieur de l'institution et avait une autonomie propre. Comme si une action en partenariat n'engageait pas l'institution pour/dans laquelle il travaille. Cette volonté de dissocier radicalement la personne du système institutionnel dans lequel elle agit peut se comprendre, mais d'une part elle est illusoire, et d'autre part, pour cette raison, elle perd en puissance. Cela amène au moins deux questions :

- d'abord, l'intervention sociale en partenariat peut-elle se passer d'une action sur le contexte dans lequel elle s'inscrit ? La mise en place d'un projet, quel qu'il soit, suppose une capacité de remise en question de fonctionnements, pour éviter que l'action ne soit pure reproduction. Certes, pour réaliser un partenariat, il faut créer un cadre spécifique – en partie distinct des institutions, avec des règles éventuellement différentes. Mais cette externalisation s'inscrit dans un cadre institutionnel, ou, plus précisément, pluri- et interinstitutionnel : les règles qui régissent le cadre spécifique de partenariat doivent respecter les enjeux institutionnels. C'est là l'un des paradoxes du partenariat : il n'existe que si des institutions sont disposées à accepter (et à favoriser) un projet externe répondant à d'autres règles ;
- ensuite, l'acteur qui agit dans le cadre d'une institution est-il acteur au service d'une institution ou acteur dans un cadre institutionnel au service d'une mission ? Mais aussi, dans quelle mesure est-il professionnel (porteur d'un métier ou d'une profession) ou individu agissant ? Et quels sont les liens et les limites de ces différentes dimensions qui façonnent la posture de chacun ? La question fondamentale qui se pose ici est celle de la professionnalité, sur laquelle je vais revenir. Le

2

Du terme galvaudé au concept à construire

partenariat suppose que le professionnel soit au service d'une mission⁽¹⁾, dans laquelle l'autonomie est institutionnellement cadrée. Pour agir dans le sens de l'action, dans le sens du projet d'une institution et non au service de la pérennisation de règles instituées pour elles-mêmes, il y a un droit – si ce n'est un devoir – de critique, de transgression, de remise en question. Le travail social – tout travail, en fait – est pris dans cette tension : la nécessité de transgresser pour pouvoir faire son travail... Reste à savoir dans quel sens ce savoir-transgresser est mobilisé, et c'est là on le voit une question politique qui réside au cœur du travail.

Il n'est donc pas concevable ni pensable de partenariat qui n'engagerait pas des institutions. Si l'institution (i.e. ses représentants) dans/pour laquelle j'agis n'est pas pleinement engagée dans un travail collectif, celui-ci relèvera du projet collectif ou du travail interpersonnel, mais non du partenariat. Le partenariat n'a pas d'existence hors d'une logique institutionnelle, ou plutôt, *interinstitutionnelle*. Cela questionne donc le sens de l'action et de la position/posture des acteurs, souvent soumis à des contraintes ou injonctions contradictoires.

4 – Deux services d'une même institution peuvent-ils travailler en partenariat ?

La question qui se pose ici est délicate. Tout dépend de ce que l'on définit comme institution et services. C'est une question de frontières. Pour prendre un exemple, si l'on retient l'idée que l'État est une institution (une et indivisible), les services déconcentrés de l'État, les ministères, ne sont que des services d'une même institution. De manière stricte, la notion de partenariat « institutionnel » n'a donc pas de sens entre services de l'État.

Mais la réalité est plus complexe et souvent moins réjouissante que cette position de principe. La cohérence institutionnelle fait souvent défaut et, plutôt que de penser l'institution et le travail aux frontières, on dilue le sens en faisant mine d'affaiblir les frontières de l'institution (ce qui renforce paradoxalement notre dépendance). Dans combien de territoires, les liens entre services de l'État ne sont-ils pas fondés sur une opposition de légitimité, sur une opposition de logique ou sur une quasi-ignorance réciproque ? Dans combien de villes, de départements ou de régions, les collectivités peuvent-elles se prévaloir d'une cohérence entre services ? C'est le défi même de l'organisation, défi sans autre horizon que de recommencer toujours un travail de coordination. On déplore souvent les rivalités intestines, les petits jeux de pouvoir personnels, les logiques de service, etc. Bref, la réalité quotidienne est souvent plus faite d'oppositions (au détriment de l'action collective et du sens du projet) que de cohérence institutionnelle. C'est dire que l'entente interinstitutionnelle masque bien des problèmes. C'est là

1) Il ne faut pas voir dans ce terme de caractère ésotérique. C'est une mission de service public dont il s'agit, et non de projet d'ordre missionnaire. Mais cette double acception du terme montre en même temps la fragilité de la frontière : la mission se fonde sur une conception idéologique et utopique de l'action. Cette dernière ne se résume pas à la mise en œuvre de procédures mais questionne toujours le sens et nécessite donc une interprétation et un engagement à minima dans les choix qui sont faits.

l'un des obstacles évidents au partenariat, qui nous renvoie à cette question : peut-on prétendre travailler avec les autres quand on ne sait pas travailler entre pairs ?

En fait, le travail extérieur peut parfois sembler plus facile, car les logiques de contrôle du travail sont souvent différentes, et le cadre de travail peut subjectivement sembler moins pesant. Dans le même temps, l'idée qu'une institution serait totalement cohérente est impossible, et fort heureusement. Version totalitaire de l'institution, elle rendrait la vie invivable et le travail impraticable. Il faut donc bien faire avec des institutions qui se présentent comme toujours plus cohérentes, fortes, univoques et indivisibles qu'elles ne sont. Et, si l'on cesse de déplorer une réalité inévitablement plus incertaine que l'idéal, on verra que ces incertitudes mêmes offrent des opportunités inédites de produire du sens démocratique⁽¹⁾, et aussi de retrouver goût à la pratique. Ceci, à la condition, probablement, de développer un savoir-faire de la coopération, du réseau, de la mobilité, et peut-être du partenariat.

Quoi qu'il en soit, l'idée de partenariat est fondée sur une logique interinstitutionnelle, entre institutions qui n'ont pas de liens de subordination, mais au contraire une indépendance. Seule la nécessité de l'autre vient altérer cette indépendance ; c'est donc une interdépendance relative au projet. Cela suppose que l'on ne fait pas de « partenariat interne ». La logique institutionnelle répond à des liens de subordination des acteurs à l'égard de l'institution dans laquelle ils travaillent. Travailler ensemble entre services d'une même institution s'inscrit dans ce cadre et relève d'enjeux internes à l'institution. La coopération prend sens comme « travail d'équipe » ou au service d'une coordination de l'institution, ce qui est un niveau différent de conception, mais avec lequel on peut voir des équivalences.

Travailler en partenariat ne nécessite pas *a priori* une cohérence totale à l'interne. Il faut par contre pour un service et/ou ses acteurs un engagement politique de l'institution pour pouvoir construire un partenariat, même si le service d'à côté a d'autres logiques et ne sera pas forcément concerné par ce projet. Il est évident que les dysfonctionnements institutionnels internes jouent souvent comme des freins à la mise en œuvre d'une action en partenariat... Mais il faut considérer que cela n'est pas un donné intangible. L'engagement politique dans un partenariat est une condition difficile et souvent rarement réunie *a priori*, mais rien n'indique qu'il faille se satisfaire d'une telle situation : un partenariat se construit, et les conditions de sa faisabilité se produisent dans le même mouvement.

5 - Peut-on faire du partenariat avec ses financeurs ?

Cette question est d'autant plus importante que le champ social s'articule principalement autour des pouvoirs publics et leurs services d'une part, et les associations financées par les pouvoirs publics d'autre part. En traitant de cette question, c'est un

1) M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, 2001.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

peu comme si l'on tranchait pour ou contre la réalisabilité du partenariat dans une grande part du champ social. La question n'est, de ce point de vue, pas simple.

Pour rappel, la notion de partenariat dans les politiques publiques est une immigrée venue des États-Unis, où elle servait à l'origine à caractériser des relations entre organismes publics et privés dans le cadre de grands projets de réhabilitation urbaine que le secteur public ne pouvait assumer en totalité. Mais, dans la définition de cette notion en France, cela concerne aussi bien les relations public/privé que les relations public/public et privé/privé. Cependant, la question de la relation entre un organisme privé et un organisme public qui le finance est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue.

Si la relation entre deux organismes est exclusivement centrée sur le financement, on est dans le cadre d'une délégation de service qui peut être directe (confier une mission de service public) ou indirecte (financer un projet contribuant à la mission de service public). Dans ce cadre, il y a par définition inégalité de statut et la relation qui lie les deux organismes est d'abord instrumentale. La notion de coopération est contradictoire avec celle de délégation. Dans tous les cas, le partenariat suppose une égalité de statut, au moins du point de vue de l'action. C'est évidemment aussi le cas pour les questions financières. Si la relation tourne exclusivement autour de l'allocation d'un financement, dans une logique classique de subordination, il n'y a pas de partenariat. Parler de « partenariat financier » n'a alors aucun sens ; et « partenariat avec les financeurs » non plus.

Pour prendre un exemple, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a défini au début des années 2000 dans une « charte qualité de l'action sociale », deux types de « partenaires » : les « partenaires acteurs » et les « partenaires prestataires ». D'un côté, il est intéressant de voir que pour une fois il y a eu une réflexion préalable autour des relations entre services et des statuts des services en relation. Mais d'un autre côté, cela n'a pas empêché une instrumentalisation du terme de partenariat. La définition finalement retenue est centrée sur l'institution Conseil général qui définit ainsi deux types de relations qu'elle entretient avec des organismes extérieurs. Ce n'est pas pour autant du partenariat. Dans le cadre d'une formation avec une commission locale d'insertion de ce département, la question s'est posée concrètement. Les acteurs locaux souhaitaient associer à la formation les « partenaires-prestataires ». Il leur a été opposé un refus sous le motif qu'ils étaient prestataires alors que la formation était interne. (En fait elle était inscrite dans le programme départemental d'insertion... à l'égard duquel les prestataires ne sont pas extérieurs !). Implicitement, l'idée de « partenariat » telle qu'elle est ici formalisée revient à distinguer les relations entre organismes publics et privés. Concrètement, cela montre bien que dans ce contexte il n'y a pas égalité de statut et que la notion de prestataire s'oppose à la notion de partenaire. Le terme de « partenaire prestataire » est donc totalement abusif.

Mais pour autant, une relation qui inclut une dimension financière n'exclut pas en tant que telle la construction d'un partenariat : par exemple, une association qui intervient sur l'aide sociale peut travailler en partenariat avec les services du conseil général, quand bien même elle dépend de financements de cette collectivité. Le partenariat porte

sur un projet, qui doit être construit en commun, sur le principe d'une coaction et d'une responsabilité partagée. Le financement d'un projet peut faire partie de l'engagement d'une collectivité; mais il ne dédouane pas celle-ci d'un investissement sur le sens du projet, sur la réalisation concrète et, de manière générale, sur la coresponsabilité effective: on assume conjointement les risques.

6 - L'action associant les usagers peut-elle être un partenariat ?

La réponse à cette question dépend de ce que l'on entend par usager. Comme pour la question précédente, cela dépend en fait du statut, puisque le partenariat se fonde sur une égalité de statut du point de vue de l'action. Prise au sens propre, la notion d'usager s'oppose au principe de coresponsabilité et d'égalité de statut. Du moins si l'on entend par « usager » celui qui fait usage, qui utilise un service. Quand bien même l'action vise à positionner l'usager comme sujet (et non comme objet) de l'action, il subsiste une relation inégale. La coproduction de l'action ne signifie pas forcément responsabilités équitables ni engagements négociés.

Dans l'action et l'aide sociales, ce déséquilibre permanent contribue souvent à créer des relations de dépendance entre celui qui demande et celui qui fournit une prestation. L'inégalité de statut est radicale, dans le sens où l'engagement de l'une et de l'autre partie n'est pas fondé sur un besoin commun. Schématiquement, l'un demande et l'autre donne. On ne peut considérer que le service d'action sociale ou d'aide sociale a besoin de l'usager, à moins de se situer sur une logique institutionnelle: on a besoin du demandeur pour que l'existence du service ait un sens. Ainsi, la position de l'une et de l'autre partie est radicalement différente et inégale. Les critiques à l'égard de la « contractualisation » avec les usagers montrent bien que l'enjeu de statut pervertit profondément l'équilibre réciproque supposé de la relation.

Une situation apparemment particulière est celle des collectifs qui fondent parfois l'action dite communautaire, plus largement reprise dans l'idée de participation des habitants aux projets sur leur territoire. Le principe de l'action communautaire, développé et expérimenté entre autres à Québec, se fonde sur l'idée qu'il faut accompagner la communauté vers une prise en charge le plus possible autogérée. Mes remarques ci-dessous s'appuient sur une expérience d'accompagnement d'un réseau en santé communautaire. Le « réseau santé » d'un quartier de Mulhouse souhaitait réaliser une enquête sur la santé des habitants du quartier. D'emblée, l'objectif n'était pas tant la production de connaissance que la mobilisation d'habitants autour d'un projet qui les intéressait.

Le principe du réseau était une coproduction d'action, entre acteurs professionnels et acteurs habitants. La place des professionnels était, *a priori*, dictée par l'enjeu de participation d'habitants: cela impliquait *a priori* une démarche de soutien, d'accompagnement, de sollicitation, etc. pour créer un intéressement. Il fallait en principe progressivement accepter de partager des responsabilités, de reconsidérer sa propre place à

2

Du terme galvaudé au concept à construire

mesure que d'autres prenaient une place et s'investissaient progressivement dans le projet, sans pour autant l'avoir porté dès le début. Dans ce type d'action associant professionnels et habitants, les places ne sont en théorie plus les mêmes : ce n'est plus l'usager demandeur face au professionnel donneur. Cette évolution n'est pas facile ni à accepter ni à réaliser pour les professionnels, car leur légitimité ne peut plus être la même... Et surtout, la participation n'est pas chose aisée à construire.

Pour autant, malgré une logique de coproduction, les places restent souvent profondément différentes : en tant qu'accompagnateur, le professionnel n'a pas un statut égal à celui de l'habitant, et il est souvent dans la position de distribuer les places (« faire une place » à quelqu'un sous-entend qu'on l'a configurée pour lui et donc qu'on pense « à sa place »). Il arrive cependant que certains habitants prennent une place équivalente à celle des professionnels : ils deviennent alors moteur, voire eux-mêmes accompagnateurs d'autres personnes. En quelque sorte, ils deviennent eux-mêmes « professionnels » en développant une professionnalité face à l'action. Ce changement implicite de position est une réussite de l'action. Mais là encore, on ne peut parler automatiquement de partenariat : c'est d'abord le franchissement d'une frontière et un changement de statut et de posture, et il reste à voir en quelle mesure on a affaire à une rencontre d'acteurs différents autour d'un projet en coresponsabilité.

7 - Pourquoi est-ce plus difficile de travailler avec certains services qu'avec d'autres ?

Au premier abord, le travail avec certains services peut sembler plus difficile qu'en règle générale. Comme s'il y avait un tabou ou que l'idée de travailler ensemble touchait des enjeux plus marqués, plus profonds, et au demeurant insoupçonnés pour certaines institutions.

Dans ce que je peux entendre, la mention des difficultés spécifiques à faire du partenariat concerne de manière récurrente quelques institutions telles l'école, la justice, la psychiatrie... Disant cela, il ne s'agit évidemment pas de jeter l'opprobre sur ces services ou leurs acteurs. Mais la récurrence de cette désignation, portée par nombre d'acteurs du social, m'a amené à m'interroger sur ce qui fonde d'une part ce diagnostic (comment ces institutions sont regardées) et d'autre part ce qui fait la capacité d'ouverture d'une institution. Qu'est-ce qui explique que certaines d'entre elles génèrent une image de fermeture et d'obstacle au « travail ensemble » ? Cette question est-elle liée à un « problème » des services ainsi mis en « accusation » par les acteurs qui les côtoient ? N'est-elle pas d'abord la question de ceux-là mêmes qui la soulèvent ? Cette difficulté apparente est-elle finalement réelle ou n'est-ce là qu'un jeu de désignation, entre effet d'optique et processus de stigmatisation. Remarquons que cette désignation est fort pratique : elle permet à ceux qui l'emploient de se dédouaner de l'échec d'un travail coopératif et accusant les absents.

Il me semble que l'enjeu est à un double niveau. D'abord, la désignation de l'autre (« celui-qui-ne-veut-pas-travailler-avec-moi ») sert effectivement une forme de déres-

ponsabilisation. Elle permet d'éviter de se remettre en question et de comprendre pourquoi la démarche qu'un acteur effectue n'aboutit pas au résultat qu'il escomptait. La recherche que j'ai menée au niveau des relations entre les acteurs du dispositif RMI et ceux de la psychiatrie, dans le Calvados, éclairait cette dimension du problème⁽¹⁾. Dans les résultats de ce travail, je mettais en évidence le fait que la confrontation des acteurs du RMI à un refus de collaborer de la part des acteurs de la psychiatrie était notamment due à un enjeu mal défini par les demandeurs eux-mêmes. En d'autres termes, la demande de « partenariat » portait les logiques ambivalentes dont les interlocuteurs n'étaient pas dupes, et qu'ils révélaient au contraire, sous la forme quelquefois d'un refus de « partenariat ». Ce constat me conduisait, du même coup, à remarquer l'écart de position entre deux institutions : l'une étant en demande et l'autre étant sollicitée. La question qui se posait était donc aussi de comprendre les raisons pour lesquelles une institution avait plus besoin de l'autre que réciproquement.

De ce point de vue, je pense que certains services ou institutions sont objectivement plus souvent réticents au partenariat. Cela s'explique à première vue par une habitude, un manque d'ouverture, une absence de besoin des autres, etc. Mais c'est prendre le résultat pour le processus. En creusant cet enjeu, on se rend compte que l'histoire de ces services est souvent différente ; que la dimension d'institution *disciplinaire*⁽²⁾, donc close sur elle-même, est plus marquée. On s'aperçoit aussi que le besoin des autres dépend de l'objet de travail que l'on se fixe, qu'il est relatif et instrumental, et non de principe. Si les « nouveaux métiers » ont fortement besoin de collaboration ou de coopération, cela est également instrumental : c'est qu'ils ne peuvent faire leur travail sans action interinstitutionnelle. Ce n'est pas le cas de tous, du moins avec le même niveau de généralité. Ici et maintenant, on peut entendre que certains acteurs n'ont pas besoin du partenariat, selon l'interprétation qu'ils font de leur mission et selon leur cadre de travail. Promouvoir le principe de partenariat ne prend sens que comme promotion d'autres modes de travail, ce qui suppose de convaincre ou de faire éprouver de l'intérêt sinon de la nécessité. Insistons sur ce point : le besoin de partenariat est relatif, à la fois à un objet (un projet) et à une configuration des relations qui accentue le sentiment de nécessité d'un recours à l'extérieur autrement qu'en déléguant.

Un exemple éclairera cette analyse : celui de l'Éducation nationale. Paradoxalement peut-être, c'est dans le champ de l'éducation que le travail de recherche sur le partenariat est le plus ancien et le plus poussé. La mise en place des zones d'éducation prioritaires, notamment, et plus généralement la territorialisation des politiques publiques, a rendu les acteurs locaux plus dépendants des acteurs du territoire, faisant « naître » la question du partenariat au cours des années 1980. Toutefois, l'Éducation nationale a connu une ouverture assez tardive vers l'extérieur, au regard d'autres services tels que la prévention spécialisée, le travail social de secteur...

1) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ?*, op. cit.

2) M. Foucault, *Surveiller et punir*, op. cit.

2

Du terme galvaudé au concept à construire

Deux raisons au moins peuvent éclairer ce constat d'une différence de disposition. D'abord, ce service de l'État, très structuré (en termes administratif, professionnel, de représentation syndicale...), a, moins que d'autres, été transformé par la décentralisation – qui a délégué aux collectivités surtout la gestion matérielle et du personnel afférent. L'ordre scolaire reste très lié à l'État, et à une dimension quasi « régaliennne » de celui-ci. La centralisation reste forte, même si le pouvoir est beaucoup moins hiérarchique qu'on ne le croit généralement. Comparativement, le domaine de l'action sociale, peu institutionnalisé, peu valorisé en termes de corps professionnel et faiblement piloté avant la décentralisation, a été conduit à des changements plus conséquents qui ont favorisé une ouverture.

Ensuite, selon la définition de son objet, l'école n'a pas forcément le même besoin des autres que le travail social. Un exemple qui frise la caricature : lors des manifestations enseignantes de février 2000, un enseignant interviewé par un journaliste de France Inter déclarait : « *Notre rôle, ce n'est pas de faire de l'éducation, mais d'enseigner, de transmettre un savoir...* » Cet acteur pointe bien l'enjeu institutionnel et professionnel. Selon l'objet de l'école, selon le « rôle » des professionnels, l'ouverture aux autres n'a pas le même sens ou le même intérêt.

Si son objet n'est que l'enseignement, on comprend aisément que l'institution scolaire se suffise souvent à elle-même du point de vue de la compétence et (globalement) des moyens. Il est alors légitime de penser *a priori* que le travail s'arrête aux portes de l'école, et que l'on peut essayer de tracer une frontière imperméable aux maux de la société, du moment qu'ils ne touchent pas l'école. Dans cette optique, on n'a pas besoin du partenariat. De fait, l'institution scolaire est plus souvent dans une délégation à l'extérieur, ou dans la mise en place de dispositifs contenant les problèmes à la marge, à partir desquels elle « satellise » voire « vassalise » une série d'autres institutions⁽¹⁾. À l'inverse, nombre d'enseignants estiment que leur objet professionnel s'inscrit dans le champ de l'éducation. Il devient alors évident que cette mission ne peut être menée exclusivement par l'Éducation nationale. L'école participe donc d'un ensemble appelé « communauté éducative ». Elle a alors besoin des autres et du partenariat.

Le débat que l'on peut observer tient donc principalement à l'objet professionnel. Il est clair que, dans le contexte actuel, la mission de l'école s'étend. Face à des problèmes de violence ou d'insécurité vécue y compris au sein d'un établissement scolaire, les grilles qui ferment la cour s'avèrent très perméables. L'institution oscille en conséquence entre d'une part, une volonté de repli, de « sécurisation », de rigidification des frontières, et d'autre part celle d'une « ouverture » (« école ouverte », etc.).

Cette situation n'est pas facile, notamment parce qu'elle remet en question les référentiels d'action publique, les identités professionnelles, qu'elle questionne les modèles de travail (ce qui est susceptible d'accentuer l'hétérogénéité des pratiques selon les enseignants, par exemple). N'oublions pas en outre que, quand bien même l'Éducation nationale cherche à s'ouvrir, son fonctionnement reste principalement tourné

1) F. Dhume, « L'école et les autres, ou comment penser le partenariat », in *Les Cahiers pédagogiques*, n° 421, février 2004.

vers l'interne. L'espace professionnel d'un enseignant reste circonscrit à sa classe, et même la coopération au sein des équipes reste difficile. Les logiques normatives travaillent en outre en deux sens opposés : si l'on prend l'exemple des sorties scolaires, les incitations à l'ouverture sont contredites par une réglementation en matière de responsabilité juridique qui rend l'organisation de ces temps excessivement compliqués et lourds à moins de...déléguer. Plus généralement, la construction d'un partenariat nécessite, pour les enseignants, de s'engager hors du temps scolaire, dans la mesure où (en 2010 encore plus, avec les réductions de personnels) les activités de coopération ne sont pas ou insuffisamment prises en compte. Si l'institution met en place des structures qu'elle dédie au « partenariat » (chargés de mission partenariat dans les rectorats...), c'est surtout dans un principe de gestion de son image extérieure, notamment face à l'injonction au « partenariat école-entreprise ». Tout compte fait, le tableau est-il si différent pour le travail social ?

Lorsque l'on appréhende les difficultés à tisser des liens avec certains services, on voit que les enjeux sont complexes. Une démarche accusatoire est stérile. Si le partenariat dépend de la volonté personnelle, cette dernière ne peut suffire. En tout cas, le respect de l'autre, quelle que soit son histoire, reste un enjeu central dans la relation de partenariat, ce qui ne veut pas dire minorer sa propre exigence. Il y a en cela une dimension éthique qui est fondamentale, parce que structurante du principe même du partenariat. Il faut tenir compte du besoin de temps, sans lequel l'ouverture effective ne peut se construire, sans lequel l'acculturation progressive ne peut se faire. Mais le temps n'agit pas de lui-même, si l'on ne crée pas les conditions d'un intéressement collectif. Cela n'évacue pas le caractère essentiel des volontés individuelle et institutionnelle. Cela renvoie simplement chacun à ses propres capacités à se remettre en question. Exiger de l'Autre qu'il fasse et soit comme soi-même, c'est refuser l'hétérogénéité sur laquelle le partenariat fonde ses espoirs. C'est projeter sur lui son propre rapport à la norme ; c'est le charger de la responsabilité d'un acte qui engage plusieurs parties, en se déresponsabilisant soi-même. Bref, c'est remettre en question le principe même du partenariat.

L'on a vu dans cette partie que le partenariat se distingue d'autres modèles de travail interinstitutionnel et qu'il répond à un choix méthodologique selon les enjeux de l'action. Il reste donc à affiner la démarche en s'interrogeant sur le travail de partenariat dans ses difficultés et dans sa méthode, afin d'en finir avec un discours généraliste, irréaliste et castrateur, et enfin ouvrir des portes qui peuvent servir l'action.

chapitre 3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Dans cette dernière partie, j'essaierai de confronter le modèle de partenariat aux réalités de la pratique. Je traiterai d'abord, et *a priori*, des freins, des limites et des difficultés qui peuvent se poser aux acteurs qui tentent de construire un partenariat. Cela permettra, dans un second temps, de proposer une sorte de « guide pour la construction d'un partenariat ». Ce dernier chapitre reprendra, étape par étape, un certain nombre de questions (plus que de réponses) ou de choix à opérer en mettant en exergue d'éventuels obstacles.

Avant tout, une précision. Dans l'analyse proposée, le partenariat ne peut être en tant que tel constitutif des missions d'un acteur. Il est un concept mobilisable au service d'un projet, une orientation et une méthode à construire que l'on peut choisir ou refuser. Ce n'est pas une grille de lecture ni systématique ni systématisable. Si la forme de l'action peut être variable, les méthodes et les moyens constituent un socle minimum qui définissent la profession. Cela est vrai pour un médecin, un psychologue, un assistant social, un éducateur de prévention, etc., dont on peut dire que les professions sont en partie intrinsèquement outillées, même si les outils en question changent avec l'histoire des politiques publiques et qu'ils offrent une gamme de choix visible selon les conceptions du métier ou encore les situations de travail. Les outils sont relatifs aux usages qu'on en a ; c'est l'aporie de toute méthode. Les professions du social (contrairement aux métiers) se définissent par des concepts structurants qui orientent à la fois la philosophie de l'action mais aussi, dans une certaine mesure, ses méthodes. L'intervention telle qu'elle est conçue au départ est donc partiellement codifiée.

Le partenariat, lui, n'est constitutif d'aucune profession. Même si une obligation de travailler avec des services extérieurs peut logiquement exister (à travers les textes, les contrats de travail, les fiches de poste...), le modèle de travail avec l'extérieur ne rentre pas dans la qualification des professions. Choisir le réseau, l'interinstitutionnalité ou le partenariat relève des missions (qui se confondent parfois avec les métiers), des pratiques professionnelles et de la professionnalité des agents. En toute bonne logique, donc, il n'y a pas de méthode qui tienne sans être construite au cas par cas, selon les objectifs⁽¹⁾ et les situations. Le partenariat est un élément extérieur aux acteurs et à leurs missions, c'est-

1) Mais, eu égard à l'instrumentalisation de la notion de partenariat, il y a souvent confusion entre l'objectif et la méthode, entre l'injonction de travail avec l'extérieur et le choix qui doit exister pour la méthode.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

à-dire *exogène* – et plus ou moins hétérogène. Ce qui, au passage, signifie qu'il doit être l'objet d'une appropriation (maîtrise de la notion, élaboration d'une méthode).

I. QUELQUES PROBLÈMES DU PARTENARIAT

J'ai souvent pu observer des difficultés qui se posent aux acteurs qui veulent travailler en partenariat. Celles-ci sont parfois surmontées, et dans ce cas, il n'y a pas au demeurant de problème. Mais d'autres fois, elles s'avèrent insurmontables et génèrent *a minima* un blocage de la dynamique collective. L'analyse des problèmes vise à permettre de se réapproprier les enjeux et d'ouvrir le jeu. L'analyse suivante n'est pas exhaustive, ni hiérarchisée par un quelconque ordre d'importance des difficultés. Ce qui fait obstacle peut être plus ou moins visible pour des acteurs qui, très engagés dans leurs projets, disent eux-mêmes avoir « le nez sur le guidon ». Et lorsqu'ils disent cela, je me surprends à penser qu'ils ont parfois plutôt « le nez sur les pédales », tant le manque de recul et de réflexivité sur leur propre projet m'apparaît souvent important (mais la critique est facile, lorsque l'on est pas dans le projet !). Plutôt que de chercher d'improbables solutions, il s'agit de prendre les problèmes au sérieux, pour ce qu'ils parlent du travail ; je propose donc seulement d'essayer de prendre un peu de distance, de regarder les problèmes, et ce faisant, de regarder la pratique comme dans un miroir pour la penser : une pratique *réfléchie*.

1 – Pressions et freins autour du travail coopératif

Les injonctions au travail coopératif sont nombreuses et pressantes. Et en même temps, les stratégies de frein sont peut-être encore plus déterminantes, surtout quand il s'agit de mettre en place un partenariat qui nécessite la création d'un acteur collectif. L'analyse des logiques stratégiques apporte ici une précieuse contribution à la compréhension des sources de blocage et aux dynamiques des organisations⁽¹⁾. Ce sont souvent, en effet, des enjeux de pouvoir qui dominent les choix des acteurs.

Par exemple, il y a derrière les pressions en faveur du travail coopératif des enjeux économiques qui visent à faire baisser les coûts de production de l'intervention sociale, ou au moins à les répartir entre les différentes institutions : services de l'État, collectivités, associations... Comme cela a été souligné, de nombreux dispositifs ne peuvent être montés que sur le principe de cofinancements. Ce qui est à la fois un moyen de mobiliser des acteurs différents et de répartir la charge financière d'une politique, ou encore de changer l'unité de compte en reportant sur le « travail immatériel »⁽²⁾ (coordination, coopération...) ce qui était géré comme travail matériel dans l'organisation. Dans cette

1) M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1977.

2) A. Corsani, M. Lazzarato, A. Negri, *Le bassin de travail immatériel (BTI) dans la métropole parisienne*, L'Harmattan.

logique, les pressions sont nombreuses pour tenter de forcer à ce qui est communément mais abusivement dénommé « partenariat ».

Il ne faut pas être dupe des logiques et des effets de ce système d'injonction⁽¹⁾ qui, bien qu'il donne l'impression de favoriser la rencontre, la restreint à des enjeux idéologiques, communicationnels et techniques qui masquent mal des enjeux de pouvoir. Du point de vue institutionnel, l'injonction fait reposer la responsabilité de sa mise en œuvre sur les opérateurs et techniciens alors que le premier niveau d'enjeu est d'ordre politique. L'injonction au partenariat sert donc une technicisation des politiques publiques. Le niveau décisionnel se borne à une fonction d'orientation généraliste et n'assume pas ces décisions au travers de référentiels politiques suffisamment clairs, de stratégies d'action publique, d'affectation de moyens adaptés. L'injonction permet de maintenir le flou.

« En pratique, la liberté contractuelle permet à la partie la plus puissante de faire adopter par la plus faible des dispositions qu'elle n'aurait pas pu imposer par une décision unilatérale. L'objectif est d'associer les collectivités locales à un programme que l'État désire réaliser, et, alors même que ce dernier ne dispose pas des moyens juridiques de les contraindre, il les oblige à accepter ses propositions. C'est ainsi que l'État a pu imposer comme une quasi-obligation aux Régions de cofinancer le plan "Université 2000", par une sorte de mise aux enchères de ses crédits »⁽²⁾. Cet exemple se retrouve d'ailleurs dans de nombreux dispositifs qui touchent directement ou non aux politiques sociales.

On en mesure les conséquences : d'une part l'incapacité à sortir de jeux de pouvoirs fondés sur l'opposition politique entre institutions ; d'autre part une stratégie du consensus qui conduit à évincer formellement toute anicroche au profit d'une stratégie diplomatique caricaturale. Ce second élément est censé masquer le premier, de telle sorte que les enjeux de pouvoir sont occultés et écartés de la scène politique où ils pourraient être concrètement réinterprétables ou rejouables. On a donc une sorte de privatisation de l'espace politique au profit de la représentation institutionnelle et des agents qui la monopolisent.

À l'opposé, la recherche de partenariat se heurte à des logiques de fermeture plus ou moins explicites : refus ouvert de collaboration, participation non effective (au mieux, simple présence dans le collectif), retranchement derrière l'argumentaire du secret professionnel ou du « manque de temps », etc. Autant de stratégies ou de freins, plus ou moins conscients, qui dénotent une force centripète des institutions et un souci de protection du pouvoir des travailleurs (ce qu'il y a lieu de comprendre plus que de juger). En outre, et de façon plus banale encore, il y a les routines du travail qui en facilitent la réalisation mais rendent plus difficile la transformation : chacun, engoncé dans le vêtement de ses habitudes, borné par des logiques irréflechies, peut légitimement craindre que l'ouverture ne bouleverse ses repères, ses facilitations, ses marges de pouvoir sur le monde.

1) Sur ces questions : F. Dhume, *La coopération dans l'action publique. De l'injonction de faire ensemble à l'exigence de commun*, L'Harmattan, 2006.

2) V. Hémeury, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *op. cit.*, p. 353.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Et l'on voit se développer, en même temps que des discours prétendument éclairés sur le « partenariat », des pratiques éclairantes sur les freins à la coopération. De ce point de vue, il est évident que la construction d'un acteur collectif (et pas seulement d'une collection d'acteurs) conduit au sens propre à *dépasser les bornes*, à transgresser des règles de l'habitude et parfois de l'institution, pour chercher et produire du sens ailleurs, autrement. Changer la configuration de sens. « L'équilibre » à trouver entre la stabilisation des institutions et le changement imposé par le cadre construit pour le partenariat génère également des tensions et des conflits qui reposent en grande partie sur les acteurs, et qui se manifestent préférentiellement comme des injonctions contradictoires.

2 - L'effet négatif du temps contraint

L'un des obstacles sans doute les plus perniciox au partenariat (comme à toute démarche qui privilégie le sens, d'ailleurs) est lié à la notion de temps, à la conception linéaire et aux attendus productifs du temps.

Globalement, le temps de l'intervention sociale est largement un temps contraint. Des logiques de rentabilité économique ou politique, de gestion de flux de « clients », d'image d'efficacité des institutions, etc., poussent à mettre une pression en faveur de la réduction du temps de l'action (mais pas du temps de travail !). Ces pressions sont de fait répercutées sur les usagers, qui servent de « variable d'ajustement » dans le fonctionnement des services. Temps minuté à Pôle emploi, paiement au placement dans l'insertion, etc.

Ce temps contraint représente en soi un obstacle au projet, même si la démarche de projet doit en tenir compte. Il y a ici une source de rupture fondée sur le sens. Le sens de l'action sociale devrait idéalement privilégier le temps nécessaire aux transformations. Mais le fonctionnement de l'institution privilégie le temps réglementé (durée et cycle des dispositifs...), le temps politicien (rentabilité visible et chiffrée des projets, échéances électorales...), le temps administratif (qui n'est, lui, souvent pas un temps pressé), etc. Entre toutes ces temporalités, le projet est tiraillé, malmené, tout à la fois ralenti, pressé, dévié... Dans ce contexte, le temps des acteurs est généralement plus dicté par la charge et l'(in)organisation du travail que par le sens de l'intervention sociale. Que fait-on de ces tensions ? Les passer sous silence et les mettre sous le tapis ne les règlent pas, tout au contraire ; s'y plier empêche de produire du sens, en cédant à la « schizophrénie » des injonctions contradictoires ; alors, comment *habiter* ces tensions, les mettre au travail ?

Un exemple : celui d'une agence locale pour l'emploi (du temps de l'ANPE). Dans le cadre de nouvelles orientations, au début des années 2000, l'institution a réfléchi sur le développement de méthodes d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. En amont de ce travail, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité avait insisté sur la dimension de temps nécessaire dans une logique d'accompagnement. Mais il avait en même temps plafonné la durée des « prestations d'accompagnement ». Là réside un premier niveau de dissonance : ce qui, initialement, sert à encadrer le travail devient parfois (selon les situations) un obstacle au temps de l'intervention sociale. Le deuxième

niveau de dissonance se situe dans l'organisation locale de l'agence : le temps de l'accompagnement a été absorbé par la logique administrative, face au poids des outils, des contraintes, et des variations de dispositifs... Au lieu de repenser globalement l'organisation pour faire face à une nouvelle logique, le temps de l'intervention a été défini au regard d'un système très contraint d'organisation du planning par le chef d'agence. Ainsi apparaît un décalage progressif entre l'intention et la pratique, qui va trouver son ultime justification dans l'économie : le temps est pensé non pas au regard du sens de l'intervention, mais en raisonnant en fonction de moyens financiers.

Bref, autour de la notion de temps, il y a des logiques contradictoires qui doivent être questionnées dans un cadre de projet en partenariat. Si l'on cherche à privilégier le sens de l'action, il faut prendre du temps (sur d'autres choses, sans doute) et en finir avec l'urgence et l'activisme. Le partenariat ne répondant pas à une logique de plus grande productivité selon une norme d'efficacité (rapport production/investissement), il apparaît bien souvent d'une lenteur et d'une improductivité insupportables pour le management. Au plan normatif, il est grand temps de commencer à penser la qualité et non plus seulement la quantité et la rentabilité à court terme (dans l'évaluation, dans les choix politiques, les modes de financement, etc.). Il y a lieu dans le même temps d'abandonner tout rêve de pureté : on ne fera rien sans ces contraintes, et leur abandon n'est pas une condition préalable au partenariat. Je veux simplement dire que la logique du partenariat questionne et met en crise ces logiques productivistes, et donc en retour que celles-ci rendent particulièrement difficile l'émergence d'un acteur collectif défini par un projet, et réciproquement. Le partenariat est un mode de production qui n'affaiblit pas mais augmente au contraire la tension. Ceci, d'une part car il change (en principe) l'ordre habituel de fonctionnement, et d'autre part parce qu'il ne change pas tout l'ordre institutionnel de fonctionnement, de sorte qu'il constitue un espace toujours sujet à caution dans l'ordre institutionnel managérial du temps contraint.

L'urgence qui organise souvent l'action publique sert la contrainte ; c'est au bout du compte un mode de régulation qui évite de penser les problèmes dans leur complexité. *« Réagir sur le mode de l'urgence à certaines situations difficiles, au-delà du caractère plus ou moins critique des cas en cause, c'est donc aussi choisir d'appréhender une situation sur un certain registre »*⁽¹⁾. Ce registre, qui vise à apporter une réponse aux problèmes ici et maintenant, éloigne de fait les acteurs d'une prise en compte de la complexité. En miroir des discours fondés sur le paradigme de processus temporel (« cheminement », « accompagnement », « parcours », « trajectoires »...), l'observation des pratiques dément souvent que cette approche qualitative et chronique soit réalisée. Le temps est un élément central : mais selon la logique, cela peut être un paramètre quantitatif de gestion ou un facteur qualitatif d'intervention.

Au-delà de l'obstacle que représente le temps contraint pour la construction d'un partenariat, il faut aussi relever le fait qu'entre le champ de l'intervention sociale et

1) B. Faulconnier, *La question sociale aujourd'hui. Enjeux de société – enjeux pour l'hôpital et la santé*, Mémoire ENSP, 1988, p. 183.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

d'autres champs, la gestion et l'approche du temps ne sont pas identiques. C'est une difficulté que rencontrent de nombreux services qui cherchent à monter des partenariats avec des entreprises, par exemple. Chaque type de structure fonctionne sur des logiques de temps différentes. Alors que les services publics travaillent dans un environnement de temps généralement stable (et, du coup, manquent parfois de réactivité), les entreprises s'inscrivent dans un souci d'adaptation à court terme (et manquent de profondeur). Cette dichotomie de stratégie et de mode de pensée rend évidemment plus difficile le partenariat. Sa construction ne nécessite pas seulement un travail d'acculturation, mais aussi une acceptation des modes de fonctionnement de l'autre⁽¹⁾.

3 – L'image du partenariat : de l'idéal relationnel à la peur d'être affecté

Les représentations du partenariat font souvent intervenir une double appréhension : à la fois modèle magique et modèle dangereux. Magique, parce que le partenariat peut être perçu comme « la » solution pour résoudre les problèmes ou les conflits avec les autres. *A contrario*, il peut apparaître dangereux, parce que vecteur d'incertitude : on ne sait pas trop bien où cela mènera et l'on a peur de se « dissoudre », d'être happé par les logiques des autres, de « se faire bouffer » par leurs demandes ou par la puissance de leur affirmation identitaire.

Un exemple, tiré d'une analyse de l'organisation de l'intervention sociale sur un quartier de Mulhouse, illustre les images associées au terme de partenariat. Quarante-cinq entretiens approfondis sur un même territoire ont fourni quarante-cinq définitions formelles différentes, et plus encore d'usages effectifs du terme (chacun l'utilisant en réalité avec des acceptions différentes). Ces formulations ont mis en évidence des différences de conception, ce qui est au demeurant logique. Mais en même temps, les points de vue sur les conditions d'un partenariat ont convergé vers l'expression de craintes : ont été exprimés le besoin d'un « *respect mutuel* », de « *la reconnaissance et l'acceptation des autres* » et même l'exigence de « *donner autant de place au plus petit qu'au plus grand* ». On a même parlé de « *ne pas bouffer les autres* ». On glisse donc du registre positif (ce qu'il faut faire) à la suggestion des dérives possibles, voire aux fantasmes. La crainte identitaire à l'égard du travail coopératif a conduit les acteurs à élaborer une distinction entre ce qu'ils nomment « vrai partenariat » (ce à quoi ils aspirent) et « faux partenariat » (ce qu'ils craignent que la coopération ne devienne).

Ce qui m'intéresse ici tient d'abord à la difficulté à faire le deuil d'un vocabulaire généraliste et imprécis. La notion de partenariat, même définie, reste un objet difficile à appréhender parce que, dans les représentations, il tend vers l'inaccessible, vers un idéal relationnel. Dans cet exemple, chacun a constaté qu'« *il n'existe pas de vrai partenariat* »

1) ... comme le plaide (pour les entreprises) Dominique de Calan au sujet des relations écoles/entreprises, D. De Calan, « Enjeux socio-économiques du partenariat », in E. Bautier, A. Gonnin-Bolo et D. Zay (dir. *Établissements et partenariats. Stratégies pour des projets communs*, INRP, 1994, p. 101.

sur le quartier». Sans doute pour des raisons stratégiques de communication, puis par habitude, on persiste cependant à conserver le même terme pour désigner le positif et le négatif, mais en lui adjoignant un qualificatif (vrai ou faux). Ces adjectifs relèvent eux-mêmes d'une distinction subjective, d'ordre moral (vrai/faux, bien/mal). L'idée de « vrai partenariat » exprimée dans cet exemple résonne un peu comme une utopie. Chacun y projette des images de ce qu'il aimerait qu'il existât, laissant transparaître une vision magique d'un modèle qui serait absolument efficace. On observe du coup que la crainte est indissociablement liée à l'espoir. La distinction entre idéal relationnel et peur de l'autre ne tient pas au terme de partenariat (utilisé pour dire le positif et le négatif) mais aux qualificatifs qui le complètent et aux projections qui l'accompagnent. Ce qui serait en cause, en cas de dérapage, ce ne serait pas le « partenariat », mais son usage bon ou mauvais... par les autres.

Implicitement, derrière la rencontre d'autrui, c'est l'idée de changement de soi qui émerge, c'est la peur d'être affecté. La question qui préoccupe, sans jamais être formulée, est en substance : dans quelle mesure la rencontre de l'autre va-t-elle m'amener à changer ? On attend paradoxalement du partenariat qu'il change la relation sans qu'il nous change nous-mêmes. On ne conçoit donc *a priori* qu'une relation asymétrique, une relation de pouvoir sur autrui sans réciprocité. On attend ainsi un changement de l'autre plus qu'une construction d'un travail ensemble. Dans diverses expériences que j'ai pu accompagner, j'ai été confronté à ce paradoxe : la demande de partenariat cache la volonté de résoudre un conflit de longue date, mais conflit investi de toutes les craintes – celles que « ça explose », que toute relation civilisée disparaisse dans la violence. Et on attend alors que la résolution du conflit passe par le changement de l'autre, ce qui permet de canaliser et d'évacuer sa propre violence (c'est typiquement le processus du fantasme, comme projection sur autrui de sa violence).

Dans ce type de configuration, la clarification de la notion de partenariat peut servir de révélateur de ces stratégies. L'enjeu n'est pas *dans la définition* elle-même, et ce que l'on met sous le mot importe assez peu, du moment que cela est réaliste. L'enjeu est dans *ce que fait au collectif* le fait de définir : il permet de s'identifier à un langage et de le construire comme langage commun, de dire à quelle condition on mettra la même chose ou non sous le même mot, et à travers cela ce que l'on attend et que l'on craint dans ce processus. Car, en définissant, autrement dit en mettant une fin au mot de partenariat, on quitte l'idéal sans pour autant le lâcher (il reste une référence). On renvoie à chacun la responsabilité pratique de ce qu'il veut dire, et donc de ce qu'il fait porter au terme, de ce qu'il investit dedans (comme rêve, comme peur...). On pose une exigence quant au caractère (dis)cernable du terme, et aussi quant à la constance de la définition, qui en fait un outil de mesure, un ordre vérifiable. On quitte ainsi l'ordre du fantasme pour évaluer, non pas des « risques objectifs », mais des *risques relatifs* : des risques étroitement liés à l'ordre des interactions.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

4 – Le partenariat face à la fragilisation des institutions

Les logiques actuelles des politiques publiques ont de quoi questionner la viabilité du modèle partenarial. Alors que d'un côté les pouvoirs publics font de l'injonction au « partenariat », les stratégies managériales, organisationnelles et financières, conduisent à fragiliser les institutions et à déqualifier les acteurs, souvent sous couvert de « maîtrise » des dépenses publiques et de « réforme » des politiques publiques ». Il y a là une contradiction, entre d'une part l'orientation vers le partenariat et d'autre part la déstabilisation des organisations historiques de l'intervention sociale.

« L'éclatement des responsabilités classiquement attribuées de façon presque hégémonique à des institutions et des acteurs sociaux spécifiques dans une économie socio-éducative étatique et hiérarchisée entraîne un émiettement qui risque d'être déresponsabilisant et déqualifiant. Des savoir-faire deviennent caducs dans cette ouverture qui ne peut proposer de façon immédiate une nouvelle division sociale et technique du travail »⁽¹⁾, remarque fort justement Gaston Pineau, au sujet de la politique de formation. Ce constat peut à mon sens être étendu à d'autres secteurs. On peut dès lors s'interroger sur l'impact de politiques conduisant à fragiliser la position des acteurs, et leurs effets sur la capacité des professionnels à construire du partenariat.

Comment, en effet, opter pour un modèle d'action complexe lorsque l'on est dans l'incertitude et que les fondements (identitaires, technologiques, etc.) des professions, des structures d'action sont ainsi ébranlés ? Comment des acteurs peuvent-ils accepter de travailler à leur propre changement alors qu'ils sont dans un cadre mouvant qui les amène souvent à se crispier sur les habitudes pour protéger leur espace de travail ? N'est-ce pas couper la branche sur laquelle on est assis ?

Il y a lieu de s'interroger sur la réalité de l'évolution des pratiques d'intervention sociale. Alors que des discours politiques et du travail social (sur)valorisent d'hypothétiques changements de pratiques, on peut réellement douter que celles-ci aient fondamentalement évolué en la matière⁽²⁾. Cela suggère que l'évolution institutionnelle et professionnelle ne favorise pas, au moins à court terme, l'ouverture vers d'autres manières de travailler ; ou du moins est-on dans une contradiction, qui génère une grande incertitude sur le sens de tout cela.

Au milieu des années 1990, je pouvais faire le constat suivant, concernant la psychiatrie : *« Du point de vue des personnes travaillant dans cette institution, cette dynamique [du partenariat et de l'ouverture vers le social] représente a priori autant de repères et de bases d'intervention qui s'effritent. Le besoin de sécurité des acteurs est un enjeu qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Il nous semble que le changement d'image et de forme de travail ne peut se faire sans base solide et sans repères pour les acteurs de terrain. Si la logique générale est bien celle d'une désinstitutionnalisation progressive, les tentatives de*

1) Préface, in J. Clénet et C. Gérard, *Partenariat et alternance en éducation, des pratiques à construire...*, L'Harmattan, 1994, p. 6.

2) Voir chapitre I, sur les évolutions professionnelles.

dépassement de l'altérité et d'ouverture à travers des dispositifs plus vastes et plus flous ne rendent pas possible, pour le moment, une intervention concertée. Ceci, parce que les acteurs, soucieux de se préserver et de (re ?) trouver des repères, ne sont pas toujours en mesure de reconnaître et d'accepter l'Autre. À force de techniciser interventions comme relations, le sens se perd et entraîne avec lui ceux qui sont censés le porter, dans un tourbillon sans aucun doute psycho- et socio- quelque chose, mais sans doute plus ni complètement psychiatrique ni complètement social. Il y a véritablement là un risque de fracture»⁽¹⁾. Il y aurait certes lieu de réévaluer un constat datant d'une quinzaine d'années au sujet de la psychiatrie, et de voir les conditions de sa validité dans d'autres champs, mais cela me semble toujours indiquer une ligne de tension au plan professionnel. Avec le recul, l'idée de désinstitutionnalisation ne me paraît plus très adaptée, mais les transformations sont néanmoins trop conséquentes pour ne pas poser le problème du lien entre l'incertitude qui caractérise le contemporain et la capacité à s'engager.

Dans l'ensemble du champ social, ces questions apparaissent essentielles. Les changements introduits ou impulsés ont eu des effets ambivalents voire ambigus : l'émergence de domaines interinstitutionnels qui gommant les frontières historiques permet-elle le partenariat ? Ou sape-t-elle les fondements institutionnels sur lesquels pourrait reposer le partenariat ? Le remplacement des concepts structurants fondateurs des identités professionnelles par des paradigmes-passerelles permet-il aux acteurs de s'ouvrir aux autres ? Le développement d'équipes pluridisciplinaires favorise-t-il l'ouverture à d'autres champs ou autorise-t-il à traiter plus systématiquement en interne ? Le développement des nouveaux métiers sert-il seulement à boucher les trous des institutions défailtantes ou ne favorise-t-il pas aussi l'éclatement conceptuel du champ social ? Probablement aucune réponse simple et univoque ne peut être apportée à ces problèmes, et ce n'est pas ici le lieu de les trancher. Je veux juste indiquer que le partenariat a son siège à ce point d'incertitude spécifique, et qu'il le représente en bien des cas.

Pour travailler ensemble, il faut que chacun soit suffisamment en confiance pour pouvoir accepter une remise en question. Mesurées à cette aune, les peurs du partenariat se révèlent légitimes. Il faut remarquer combien fragiles semblent les acteurs du travail social. En tout cas les symptômes de la souffrance professionnelle ne manquent pas : besoin permanent de se légitimer, insatisfactions et plaintes diverses, sentiment de perte de pouvoir, abandon des utopies, etc. Il y a effectivement besoin de « construire de nouvelles légitimités en travail social »⁽²⁾. Dans ce contexte, le risque est grand que l'ouverture au partenariat soit instrumentalisée pour tenter, vainement, de retrouver une sécurité dans sa place d'acteur.

1) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ?*, op. cit., p. 239-240.

2) Selon l'expression d'Hélène Hatzfeld, *Construire de nouvelles légitimités en travail social*, Dunod, 1998.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

5 – La place des acteurs : d'un impossible équilibre à une professionnalité

Construire sa place d'acteur est donc au cœur de la question traitée ici. Dans ce que je peux observer empiriquement, les questions relatives à la place des acteurs, au contexte de leur action et au rôle qu'ils sont prêts à jouer sont largement sources de difficulté. En effet, dans le champ social très institutionnalisé, l'acteur se situe le plus souvent à la croisée de trois dimensions qui se recoupent au moins partiellement et interagissent :

- la dimension personnelle et ce dont chacun est porteur ;
- la dimension professionnelle, qui concerne l'espace du métier exercé ;
- la dimension institutionnelle, c'est-à-dire le cadre de l'institution pour/dans laquelle l'acteur agit.

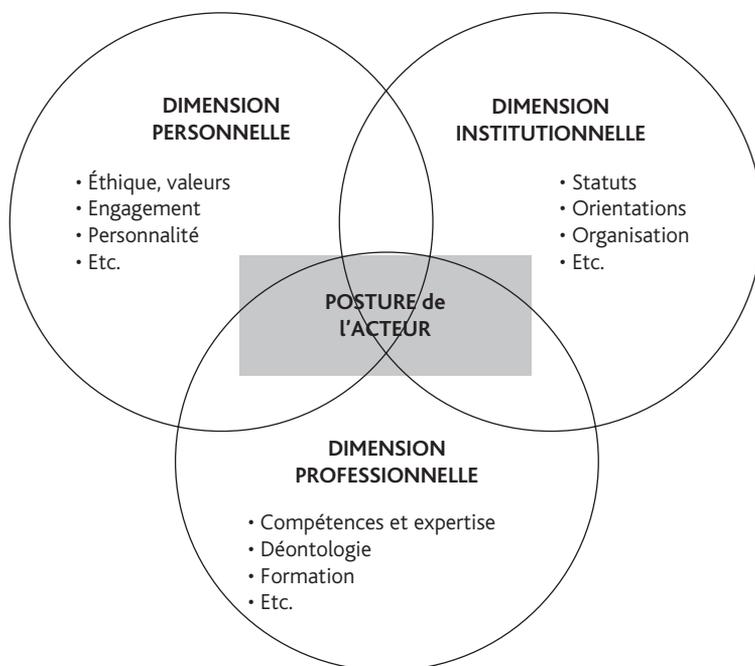
Ces dimensions interfèrent dans la production (action) et influencent leur auteur (acteur). Chacune de ces dimensions est faite de valeurs propres, d'enjeux spécifiques, de ressources matérielles ou immatérielles limitées, de fonctionnements, etc. Ce sont à la fois des espaces limitatifs et permissifs. À l'image d'une norme, ces espaces contraignent le jeu ; ils interdisent, sanctionnent et/ou légitiment des actions, des positions, des choix... Il s'agit donc d'un cadre complexe, dans le sens où ces différentes dimensions agissent de manière spécifique mais en même temps interagissent, rétroagissent, s'interpénètrent, s'influencent, se transforment.

Par exemple, l'institution a son organisation et ses moyens propres. Mais elle existe dans un environnement apportant contraintes et potentialités, généralement décrites comme enjeux externes. Pour autant, les moyens et l'organisation dépendent directement de professionnels qui y intègrent leurs enjeux, apportent leur culture et leur savoir-faire, leur personnalité, leurs réseaux... Ceux-ci réagissent, s'approprient, transforment plus ou moins le cadre institutionnel et son environnement. Ces modifications changent donc elles-mêmes le contexte de production de l'action...

Pourtant, l'institution est souvent vécue par ses acteurs comme une source de contrainte et de pression... parce qu'elle est d'abord un espace de subordination (le contrat de travail comme lien de subordination...). Ce ressenti, quoique logique, tient à une position déséquilibrée : les règles, les fonctionnements ou les normes institutionnelles sont surintégréés. Cela se traduit par exemple par des discours dualisant le monde professionnel : « ceux d'en haut » s'opposeraient aux acteurs de terrain. Du coup, tout blocage ou toute difficulté trouverait *de facto* un responsable, fût-il impersonnel (la hiérarchie). Cette dualité ici instaurée est surtout le reflet d'une stratégie identitaire : on justifie les limites de sa place par opposition à d'autres. Mais ce positionnement restreint le jeu d'acteurs face à la complexité, et il peut favoriser la perte de sens. Au point que l'on peut se laisser « piéger » dans des injonctions contradictoires...

Pour sortir de cet enfermement dans une fausse simplicité duale et pour construire une place qui privilégie le sens de l'action, il faut replacer l'acteur dans la complexité et sa position comme résultat d'une interaction entre des niveaux différents de contraintes et de possible.

La posture de l'acteur à la croisée de trois dimensions



L'exercice d'un métier dans un cadre institutionnel génère forcément des tensions de l'ordre de la légitimité de l'action. Ces tensions résultent notamment de l'interaction entre les trois dimensions évoquées ci-dessus ; chacune d'elle participant de la définition de ce que j'appellerai la *posture* de l'acteur⁽¹⁾.

La posture professionnelle, c'est *la manière dont l'acteur se situe axiologiquement ((i.e. au regard des valeurs) dans son travail. C'est donc le résultat d'une construction qui se fait par choix de valeurs dans la confrontation à la complexité et aux contradictions générées par les interactions des trois dimensions. La posture professionnelle renvoie finalement à ce que l'acteur construit comme références professionnelles ; c'est sa manière d'être un acteur moralement juste. À ce titre, une posture est spécifique à un acteur (une personne). Mais elle est mouvante et complexe, c'est-à-dire qu'elle est susceptible d'évolutions, d'aménagements divers, de compromis selon la réalité, même si elle est a priori structurée par des positions (dans l'institution, dans le métier, dans l'action) et par des systèmes de valeurs différents, que l'on peut considérer comme étant relativement stables*⁽²⁾.

1) Alors que le terme de position renvoie aux coordonnées professionnelle du point de vue des normes de l'organisation, la posture renvoie aux coordonnées professionnelles du point de vue des valeurs investies dans l'action.

2) On pourrait rapprocher cette distinction du modèle élaboré par Pierre Nègre au sujet de la place de l'éducateur. Celui-ci situe la parole éducative comme étant à un double carrefour : celui, horizontal, de trois références intriquées (le sens commun, les discours savants et les références administratives) et celui, vertical, de trois niveaux interagissant (niveau macro, soit celui du secteur éducatif, niveau médian, ou celui de l'institution, et niveau micro, soit celui de l'action « de base »). « La parole éducative est ainsi en migration continue entre des références multiples, horizontales et verticales, individuelles et collectives, subjectives et formelles, qui peuvent aussi bien se féconder que se faire obstacle les unes aux autres ». P. Nègre, *La Quête du sens en éducation spécialisée. De l'observation à l'accompagnement*, L'Harmattan, 2000, p. 18-19.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

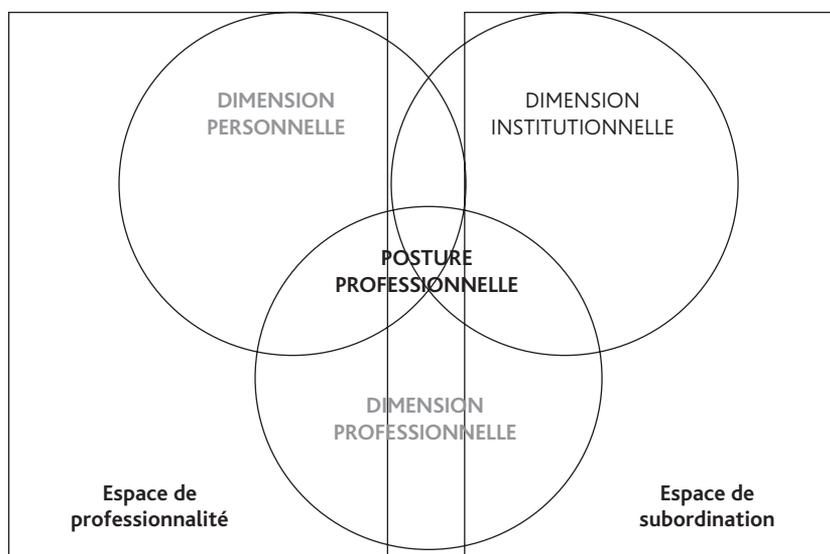
Contrairement à un usage courant du terme « posture », qui désigne un faux-semblant, une apparence de valeurs figées dans une représentation théâtrale, le sens que je lui donne s'inspire plus de la métaphore physique : la posture est la façon de composer une forme et de mouvoir son corps pour qu'il développe de la puissance dans une situation soumise à tension. C'est donc affaire de *composition* avec des éléments de la situation, au service d'une puissance d'agir ; composition qui, dans l'usage que je fais de ce terme, indique que l'on cherche à tendre vers une fidélité (relative, bien sûr) à des valeurs.

Selon la distinction proposée par Joël Azemar⁽¹⁾, on peut resituer la posture de l'acteur comme étant au carrefour de deux espaces recoupant les dimensions évoquées précédemment, et qui s'opposent :

- **L'espace de professionnalité**, comme lieu d'interaction entre la dimension individuelle et celle du groupe professionnel. Il est « *constitué par la mise en œuvre par les travailleurs sociaux de leurs compétences et qualifications (...) dans un partage de sens au niveau de l'activité* ».

- **L'espace de subordination**, comme lieu d'interaction entre la dimension groupale et la sphère des politiques publiques et de l'institution. Il « *englobe tout ce qui a trait à l'exécution du contrat de travail, qui est de l'ordre statutaire, de l'administratif, de l'institutionnel, du territoire. C'est le lieu de management où s'exerce la domination légale de l'employeur ainsi que l'activité légale des corps intermédiaires* ».

La posture de l'acteur comme espace conflictuel



1) J. Azemar, « Travail social et professionnalité », in *La Beluga, Lettre de l'IS CRA*, juin 2000.

Ces deux espaces sont antagonistes (dans leurs logiques, dans leur sens, dans leurs objectifs...). D'où le fait que la posture de l'acteur coïncide avec *un espace intermédiaire de conflictualité*. Les tensions qui en résultent peuvent être considérables, donnant corps à des contradictions ou des paradoxes, surtout lorsque l'on est face à une question complexe. Trouver un équilibre pérenne et sécurisant est alors impossible, à moins de s'affubler d'œillères pour tenter de ne pas voir la réalité dans sa complexité. C'est dire que le sentiment d'insécurité vécu par les professionnels peut être important. La souffrance professionnelle, qui résulte de la négation par l'institution de ces tensions, se manifeste par de multiples effets : désenchantement et abandon de l'utopie du travail social, recherche d'une simplification hors de la réalité complexe, désengagement personnel et professionnel et stratégies de fuite, maladie, déprime et/ou usure (*burn-out*)... Cette situation contribue à alimenter et à rendre plus prégnants encore les effets de la « crise » du travail social.

Cette situation n'est évidemment pas propre au contexte de partenariat. Elle se retrouve tendanciellement dans toute action. Mais la mise en place d'un partenariat met en exergue ou peut radicaliser ces tensions. D'abord parce que le partenariat suppose par essence que le cadre de travail collectif les inclut ; on ne peut donc faire l'impasse sur les différentes dimensions évoquées précédemment. Ensuite, le cadre de partenariat peut attiser ces contradictions parce qu'il met en relation des acteurs différents, dont chacun porte ces tensions, de manière éventuellement différente. On peut aisément imaginer les conséquences sur un collectif d'une pluralité d'enjeux et de postures. Chaque acteur devra, dans le cadre du partenariat, être à la fois représentant de son institution et des enjeux de celle-ci, être professionnel en apportant sa compétence et en défendant une déontologie, et trouver sa place en tant que personne porteuse de valeurs et d'éthique. La complexification qui en résulte peut conduire à une difficulté à trouver des compromis, ou à privilégier la recherche d'un consensus (un faux-semblant d'accord), ou encore à se mettre d'accord contre autrui (généralement le public).

Trois exemples mettent en évidence ces contradictions et les blocages qui peuvent en résulter. Il faut dire d'emblée que ceux-ci (à l'exception du refus institutionnel de s'engager dans un partenariat) sont généralement dus aux positions et aux stratégies développées par ces acteurs. Il s'agit pour eux de se positionner de manière à réduire le champ des tensions, en privilégiant certaines dimensions, et en ne prenant pas en compte les autres.

Le premier cas concerne par exemple des assistants sociaux. Sollicités par d'autres acteurs pour échanger collectivement des informations touchant à une prise en charge en réseau ou pour construire un partenariat, certains professionnels mettent en avant une limite statutaire : le secret professionnel. Arguant l'obligation de secret, ils peuvent choisir de bloquer un processus de construction collective d'information et/ou d'action. Si la défense des droits du public et des conditions du travail avec celui-ci sont à l'évidence (pour moi) nécessaires, et si l'on peut comprendre que dans un temps de mutation et de déqualification du travail social (avec le secret partagé, par exemple), la cristallisation sur le pouvoir du secret professionnel a du sens, la rigidification qui en

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

résulte réduit la complexité à ce qui peut paraître – au moins dans le regard du potentiel « partenaire » – comme une crispation du corps professionnel. D'où les vieilles rengaines sur le « corporatisme », qui se retournent finalement contre le travail social.

Un deuxième exemple que j'ai observé à plusieurs reprises au niveau de dispositifs d'insertion concerne le cadre du collectif. Face à des enjeux institutionnels jugés contradictoires ou à des réticences réelles ou supposées des décideurs ou des « supérieurs hiérarchiques », certains professionnels choisissent de construire ce qu'ils nomment un « partenariat » hors de leur cadre institutionnel. Ils s'attachent alors à construire un collectif d'action au niveau du terrain, en tentant de se détacher des contraintes institutionnelles, sans validation ni contrôle, parfois même en cachette. On peut comprendre que, face aux « lourdeurs institutionnelles », face à la difficulté de faire partager et reconnaître son point de vue au sein d'un service, ou encore face aux injonctions contradictoires et/ou aux rigidités des catégories de gestion des problèmes sociaux, rendant impossible un travail souple et efficace, on cherche à échapper à ces contraintes. Mais il en résulte quatre choses : un isolement du professionnel ; une exposition plus risquée à une sanction ou une disqualification par l'institution ; une perte de puissance d'agir en occultant certaines dimensions de la situation ; et enfin, le fait que le collectif d'action informel que l'on construit, par défaut de légitimité institutionnelle, peine à se transformer en acteur collectif et est condamné à une précarité ou à une invisibilité.

Troisième exemple, issu d'un travail avec le collectif des assistantes sociales d'un centre hospitalier spécialisé (CHS). Ces professionnelles ont cherché, dans ce qu'elles appelaient du « partenariat », des réponses à leur mal-être professionnel et aux tensions qu'elles connaissaient à l'intérieur d'un cadre institutionnel parfois maltraitant, et en profonde mutation. La construction à l'intérieur du CHS d'un « groupe des assistantes sociales » et la recherche à l'externe de partenariat se sont révélées avoir comme objectif de réguler une situation de travail vécue difficilement : le milieu hospitalier, qui plus est psychiatrique, tendait à marginaliser et à instrumentaliser le travail social. Elles attendaient implicitement d'un cadre collectif le moyen de clarifier une identité, dans un contexte où l'identification tant au métier qu'à l'institution semblait s'opposer de plus en plus fortement aux valeurs personnelles (éthiques) et professionnelles (déontologie) de ces travailleuses.

Dans tous ces exemples, ce qui est construit n'est pas du partenariat. Au mieux, c'est une forme de travail coopératif spécifique, hors institution, et au pire, c'est l'échec du processus de construction collective, par blocage direct ou indirect. Le paradoxe du partenariat se résume dans une boucle impossible : la nécessité éprouvée que les acteurs qui s'y engagent soient au préalable suffisamment clairs en ayant précisé leur posture, afin de pouvoir assumer la confrontation aux autres acteurs ; mais l'impossibilité de clarifier définitivement et par avance une « identité », à moins de la réifier (la « chosifier ») et de la rendre rigide, donc impropre à la souplesse et l'ouverture exigées par une rencontre. Dans le partenariat comme dans toute rencontre, chacun doit pouvoir assumer des tensions qui sont inévitables. Ce qui suppose *dans le même mouvement* une certaine assurance ou une confiance et une identification positive de soi ; et une

incertitude acceptée, une disposition à accepter ce qui vient, sans avoir l'assurance *a priori* de s'y retrouver pleinement. Si ces « compétences » sociales sont banales, elles sont mises à l'épreuve dans un contexte de mutation et d'incertitude généralisée. Et c'est pourquoi la promotion du « partenariat » en même temps que l'on déstabilise les professions peut sembler paradoxale et problématique.

Pour sortir du marasme de l'impossible équilibre et pouvoir agir, il faut faire des choix et des compromis, donc suspendre ou relativiser certaines dimensions, mais sans pour autant occulter totalement certaines dimensions. Il faut définir peu ou prou ce qu'on pourrait appeler un *centre de gravité* qui tienne lieu de base praticable pour agir. Non pas un choix exclusif (qui occulterait telle ou telle dimension) mais un choix *relatif* – c'est-à-dire, au sens propre, un choix « en relation avec » un système de valeurs prenant une prééminence dans l'organisation des valeurs les unes par rapport aux autres. La question de la posture professionnelle est en premier lieu celle-ci : quel doit être le système de valeur (la sphère, dans les schémas précédents) qui va le plus imprimer sa marque à l'action, servir de centre de gravité à une organisation des différentes sphères ? Et en conséquence, est-ce une posture privilégiant la logique de professionnalité ou celle de subordination ?

Au regard de l'analyse précédente, on peut dire que la posture professionnelle est en grande partie une matrice cognitive et normative des pratiques professionnelles en contexte de partenariat. En effet, la production d'actes professionnels découle en particulier de la manière de se situer dans son travail à l'égard de représentations du monde et à l'égard de systèmes de valeurs. Du moins, la posture professionnelle est-elle la *matrice du sens* de l'action. Évidemment, le caractère mouvant et complexe de la posture peut conduire à des pratiques différentes selon les situations ; la recherche de fidélité à des valeurs n'exclut pas intrinsèquement ni totalement une adaptation pragmatique à des circonstances. Les deux sont en tension, mais faire un travail qui a du sens suppose de « tenir » les deux en même temps. Une action pertinente dans un cadre complexe appelle des arbitrages et des repositionnements incessants au regard du sens que l'on veut donner à l'action. Mais, à moins d'être dans une *imposture* (au sens propre, une non-posture professionnelle), ces changements doivent être relatifs à un système de valeur prééminent. Dans une logique de posture professionnelle, le sens doit rester premier et dernier (il définit les objectifs). Sans cela, on est dans la figure typique de celui qui « change de chemise » (ou de pantalon, disait Dutronc) au gré des variations des situations. Le schéma de la posture professionnelle nous permet donc de se représenter une façon de *définir l'action en fidélité relative à des valeurs*, c'est-à-dire, ni une fidélité totale et idéologique, qui est en pratique intenable ; ni une infidélité qui ferait du travail un non-sens et qui relèverait d'une imposture professionnelle.

Pour ma part, il me semble qu'il faut défendre principalement l'espace de professionnalité, car il y a lieu d'être vigilant à l'égard de la prétention des institutions à régir le monde – de leur « mégalomanie pathétique »⁽¹⁾ à leur tentation totalitaire⁽²⁾ –, et plus

1) M. Douglas, *Comment pensent les institutions ?*, La Découverte/Poche, 2004.

2) R. Castel, in E. Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Éditions de Minuit, 1968.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

généralement car la démocratie suppose de ne pas abandonner à l'État (ou à quiconque) la gestion des affaires publiques. Cela implique que la posture de l'acteur soit fondée de façon prééminente sur un engagement d'ordre éthique (personnel), plutôt qu'en référence à une idéologie (ou un mythe) institutionnel. Cela signifie aussi qu'il est non seulement normal mais nécessaire que l'intervenant social soit engagé, c'est-à-dire porteur de valeurs personnelles qu'il met en jeu dans son cadre professionnel. Cela signifie par conséquent que le travail est par définition un espace qui n'est pas hors des questions et enjeux politiques ; c'est le discours des institutions que de prescrire une « neutralité » qui n'est rien moins que neutre, car c'est simplement l'ordre que les institutions cherchent à (re)produire. Cela ne veut pas dire d'ignorer ou de nier les institutions, que je crois nécessaires à la fondation et l'organisation d'une collectivité et, plus pragmatiquement, qui sont tout de même difficiles à occulter ! Il s'agit par contre de penser la nécessité de résister aux dispositifs institutionnels du pouvoir (dispositifs disciplinaires, sécuritaires, etc.), et de fonder cette résistance dans le potentiel d'émancipation des sujets⁽¹⁾.

L'équilibre à construire est dans la manière de concevoir et de gérer son rapport à l'éthique et à la morale. L'intervenant social n'a pas à être extrémiste ou jusqu'au-boutiste. Reprenant les termes de François Aballea (selon une distinction empruntée à Max Weber), on peut dire qu'il s'agit d'adopter une *éthique de la responsabilité*. Alors que « l'éthique de la conviction *refuse de transiger avec les principes et les règles, les références essentielles (le vrai, le bien, le juste), l'éthique de la responsabilité évalue les conséquences ultimes de l'action, c'est-à-dire les conséquences des conséquences. Elle s'accommode davantage par nécessité des contingences au nom d'un principe de réalité existentielle négociant entre l'idéal et le possible, l'absolu et le relatif, les conséquences théoriques et les effets pratiques. Elle refuse ainsi l'inaction au motif du caractère relatif de l'efficacité à long terme. D'une certaine façon, la morale de responsabilité est plus exigeante et plus déstabilisante parce qu'elle oblige constamment à évaluer en fonction de la situation. Elle est transaction constante. Et c'est à ce niveau que l'éthique, c'est-à-dire le rapport personnel aux valeurs, intervient pour décider de l'action* »⁽²⁾.

Ce qui vaut pour l'action individuelle vaut aussi pour l'action en partenariat. Mais ce qui change avec le partenariat, c'est qu'il ouvre un nouvel espace de gestion de ces tensions et de confrontation des valeurs. Il s'agit de recréer ensemble un espace collectif de professionnalité (d'où un cadre spécifique). Ici aussi il s'agit de privilégier le sens de l'action (d'où la démarche de projet).

1) Sans être aveugle, donc, sur le fait que les sujets sont au départ des productions institutionnelles, comme l'analyse Michel Foucault. Ce qui signifie que développer la professionnalité coïncide avec le mouvement d'un sujet qui cherche à s'émanciper d'un assujettissement. Cf. M. Foucault, *Surveiller et punir, op. cit.*

2) F. Aballea, « La professionnalité : d'une notion à son usage », in *Revue française de service social*, décembre 1997, p. 16.

6 – Les difficultés humaines de l'expérience du partenariat

La perspective du travail ensemble vient, d'un côté, alimenter le doute. Elle peut donner à la crise du travail social un visage plus grinçant encore. Dans le même temps, l'opportunité de l'ouverture à l'autre est parfois utilisée pour tenter de régler des difficultés de positionnement. Face à ces tentations de rechercher à l'extérieur ce que l'on n'ose pas affirmer à l'intérieur, il faut rappeler que le travail ensemble ne donne pas en soi une identité à celui qui la cherche, mais qu'il met plutôt en jeu et à l'épreuve des identifications (personnelles, professionnelles, institutionnelles, etc.). Cela n'exclut pas (bien au contraire) que le partenariat soit lui aussi source d'identification, mais je ne pense pas que le partenariat résolve les incertitudes et les souffrances professionnelles en procurant une identification unifiée (une « identité »). Je pense au contraire qu'il y a toutes les chances que la confrontation aux autres ne renforce le doute personnel et professionnel, et que c'est souvent la peur de ce conflit qui fait que l'on préfère au fond dévier l'action (tout en continuant d'afficher un discours « partenarial »).

Aussi, on ne saurait attendre du « partenariat », ou de toute autre forme de travail ensemble, qu'il règle par lui-même des problèmes liés à la violence des institutions, aux incohérences de l'organisation, à la précarité des statuts, à la fragilité du cadre ou encore à l'incertitude des repères. Il peut par contre contribuer à régénérer une légitimité et offrir d'autres ressources (tactiques ou stratégiques, notamment) dans un processus de changement. Du moins si le processus de changement est porté par les acteurs eux-mêmes. Autrement dit, il faut être suffisamment assuré pour se « coltiner » au partenariat, pour accepter la remise en question que provoque inévitablement la rencontre de l'autre.

Souvent, la puissance de la confrontation à l'altérité et à la différence, la force du changement et le doute multiforme qui en découle, sont des difficultés largement mésestimées. Elles le sont par les professionnels qui préfèrent parfois adhérer à des modèles idéologiques embellissant la « rencontre des cultures » ou à l'opposé dramatisant à l'excès le « choc des cultures », sans poser à sa juste mesure la dimension nécessairement conflictuelle de la rencontre. Car, sauf à ne pas se rencontrer, il faut envisager d'être réciproquement affecté par la rencontre, ce qui n'a rien d'évident. Ces questions de subjectivité sont également mésestimées par une analyse sociologique qui, par crainte de déraper vers une psychologisation, ou par une excessive croyance dans la positivité de la raison, ne prend pas en charge dans la réflexion sur la coopération les dimensions que je qualifie ici, pour faire vite, de « difficultés humaines de l'expérience » du partenariat.

En ce sens, il est significatif de constater que l'analyse des difficultés privilégie souvent les obstacles technicistes ou objectivistes (« identités professionnelles » tenues pour des cultures stables, organisation et « management », évolution des politiques publiques, etc.). Ce faisant, les professionnels tendent à réserver la psychologisa-

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

tion comportementale aux publics que l'on a à traiter⁽¹⁾. Dans cette séparation entre l'objectivité imputée aux politiques publiques et à la subjectivité imputée aux publics, c'est l'équivalence possible entre les professionnels et les publics qui disparaît. On rationalise ainsi la domination.

Or, si l'on veut comprendre ce que nécessite la mise en place d'un partenariat, il y a lieu de reconnaître que cette expérience soulève des questions et des défis qui ne sont pas d'abord techniques... Ils sont avant tout relationnels et expérientiels. Ils ont trait au vécu objectif comme à la subjectivité au travail, aux troubles dans les identifications, etc. Cette expérience est déstabilisante, parfois de façon radicale. Presque sans provocation, on pourrait dire que celui qui, construisant un partenariat, ne se trouve pas confronté aux affres du doute construit tout sauf du changement... et ce qu'il construit n'est sans doute pas du partenariat.

7 - Changements internes et stratégies pour le partenariat

S'il est un point de convergence des multiples théorisations et analyses des processus de changement, de transformation, de révolution, etc., c'est le ressort que représente le conflit. Conflit social, conflit intrapsychique, etc. Celui-ci peut être défini différemment, observé à des niveaux différents, nommé comme tel ou non, investi d'une théorie politique ou non, etc. mais le processus global de *mise en crise et d'adaptation* qui en résulte peut être identifié à ce terme de « conflit ».

Or, chacun peut aisément constater combien le terme même de conflit fait peur et est généralement refusé. Il fait peur car il est associé à la violence et à l'agression, au fait d'être « mis en cause »... La volonté de bannir sa charge idéologique (dans son utilisation marxiste) fait qu'il est parfois purement et simplement occulté, tu ou nié. Une idéologie du consensus tend à aplanir toute motivation de changement en affublant toute position contradictoire d'une image négative de violence ou d'agression. Et, comme on l'a vu ci-avant, la diffusion du terme de « partenariat » soutient cette idéologisation du social⁽²⁾. Paradoxalement, les conflits se déploient et se muent en violence par défaut d'être régulés⁽³⁾; et le terme même de conflit devient paradoxalement le signe de la violence (on parle de « conflit israélo-palestinien » pour ne pas nommer une guerre, ce qui fait que « conflit » devient implicitement synonyme de guerre).

Les volontés de changement, qui se traduisent parfois par des projets de partenariat, peuvent aussi échouer parce que les acteurs manquent de recul, de réflexivité et d'analyse de leur environnement. Une anecdote qui m'a été rapportée apparaît significative d'un déficit d'appréhension des enjeux de pouvoir au sein d'une organisation: deux

1) Et à ce jeu, le diagnostic pseudo-médical des acteurs du social se révèle être un argument de poids face aux pressions des élus en faveur de l'insertion vers l'emploi, etc.

2) F. Dhume, « L'ère du "partenariat" ou l'idéologie du consensus », in *Le détour*, éd. Histoire & Anthropologie, n° 1, 1^{er} semestre 2003, p. 195-203.

3) C. Rojzman, *Savoir vivre ensemble. Agir autrement contre le racisme et la violence*, Syros, 1998.

travailleurs sociaux, visiblement pleins d'élan, montent un projet en partenariat, prennent des contacts à l'extérieur de leur collectivité territoriale, rédigent un argumentaire avant de le présenter à leur responsable hiérarchique. Le projet, ficelé et déjà partiellement engagé, donne lieu à un refus catégorique de la part du responsable, apparemment sans arguments explicités... Se pose alors la question de la capacité interne de tolérer du changement, avec la place des jeux de pouvoir que recèlent ces situations. Il apparaît, dans cet exemple, que les conditions du projet ont été insuffisamment questionnées, et qu'il a sans doute manqué aux acteurs une analyse stratégique de leur institution (analyse du système d'action mettant en évidence les stratégies des acteurs et notamment les jeux de pouvoir) et/ou une analyse tactique des vecteurs de changement (les forces favorables et antagonistes au changement).

Derrière la question des obstacles et freins au changement ⁽¹⁾ se pose finalement celle des méthodologies favorisant le changement. Sur ce plan, chaque modèle de théorisation des rapports sociaux a conduit à développer des outils adaptés aux problématiques construites. Mais ces analyses ne convergent pas forcément et il se pose, du point de vue du partenariat, une difficulté majeure. Finalement, quels doivent être l'espace et les acteurs du changement ? Le changement doit/peut-il venir de l'extérieur ou de l'intérieur ? Relève-t-il d'une logique verticale (hiérarchique, idéologique) et/ou horizontale ?

De l'intérieur, selon une lecture organisationnelle ou managériale assez classique, le changement porterait sur l'organisation, la formation, etc., dans une logique de cohérence interne et de lisibilité externe. Il permettrait dans le meilleur des cas la clarification à l'interne des enjeux et la définition d'orientations, de stratégies et de moyens adaptés à la dynamique souhaitée. Mais deux obstacles apparaissent à cette lecture idéaliste/objectiviste : d'une part, le partenariat engageant plusieurs services, chacun d'entre eux devrait développer ce travail de son côté et préalablement, mais avec le problème d'une « mise en ordre » anticipée, donc au fond sans objet. Et par ailleurs, dans la réalité du champ social, la complexité est tellement profonde, les enjeux tellement multiples, les contradictions tellement intenses qu'un changement global apparaît souvent irréaliste.

Dans cette perspective, j'ai accompagné une expérience sur un quartier de Mulhouse, avec quatre associations sociales et socioculturelles qui souhaitaient développer les conditions d'un travail en partenariat. Cette recherche-action a donné des résultats pratiques très mitigés. Si, d'un côté, des évolutions certaines ont eu lieu dans les positions institutionnelles réciproques (auparavant crispées), la question de la cohérence propre à chaque structure est restée un élément singulièrement plus difficile à faire évoluer, malgré une méthode rigoureuse co-portée par les directions de ces associations. Et il faut bien se rendre compte que ce travail, rendu partiellement possible à l'échelle de quatre associations, apparaît totalement démesuré et illusoire pour des grands services tels que des collectivités territoriales, par exemple. C'est là une limite d'une conception trop objecti-

1) J'adopte ici par facilité un vocabulaire et un discours proche de la sociologie des organisations. Il y aurait lieu d'être vigilant à ne pas nourrir les discours, parfois très conservateurs, qui dénoncent la « peur du changement ». Ces discours, soutenus par une certaine sociologie et psychologie des organisations, évacuent et délégitiment les questions de résistance politique à la néolibéralisation. Par commodité, je garde cette expression, sans plus m'attarder ici sur une discussion de sa pertinence.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

viste et rationaliste du changement, et surtout d'une conception qui pose la cohérence comme un préalable à la rencontre – car la rencontre risque de ne jamais avoir lieu.

De l'extérieur, le changement dépend largement d'une modification du contexte, et/ou d'une mise en crise (en critique) qui a pour conséquence soit de rendre moins vivaces les frontières de l'institution soit d'en infléchir le sens. C'est alors un ensemble systémique d'interactions qui est vecteur de changement. Mais, dans le champ social, ce vecteur est souvent dans la relation entre la décision « politique » et les micro-décisions de la pratique, et donc sur un plan vertical.

Il reste que l'intérieur et l'extérieur ne sont pas des entités entièrement forcloes, et qu'elles sont surtout radicalement interdépendantes. Il est ainsi globalement plus pertinent d'envisager comment les transformations prennent sens non seulement de part et d'autre de la frontière entre dedans et dehors, mais peut-être aussi dans la frontière elle-même. Le partenariat est en effet à bien des égards un prolongement des institutions les unes vers les autres (voire dans les autres pour la cogestion). Ce qui fait que les limites dedans/dehors sont perturbées ou redessinées, etc. C'est sur ce plan que la promotion du « partenariat » a des effets possibles sur les institutions, des effets de changement à partir d'une redistribution des compétences, des statuts, des règles entre dedans et dehors. C'est un changement interne qui opère à partir d'une régulation externe.

Dans le même esprit, mais cette fois à partir de l'interne, le changement peut se concevoir par la création d'espaces intermédiaires amenant des collectifs d'un service à travailler sur les normes internes, sur la capacité à remettre en question ces normes et à transgresser les règles, etc. Les groupes de paroles, d'analyse de la pratique, etc. peuvent jouer cette fonction, à partir du moment où une intervention de l'extérieur permet que se construise un collectif qui dépasse la seule fonction de ressourcement professionnel (ou de « soupape » face aux pressions du travail). C'est l'enjeu d'une *analyse institutionnelle*, qui ne limite pas le travail de ces groupes à soulager individuellement de la souffrance au travail, mais d'engager une (re)constitution d'un collectif de travail autour de l'expertise collective d'un objet-problème appelant à infléchir les principes, les règles, les normes internes. Il reste que ce type d'intervention suppose de réunir en partie préalablement des conditions importantes d'*autorisation institutionnelle*. Ce qui demeure assez exceptionnel.

Il y a là un paradoxe des logiques de changement. Aucun des niveaux d'action précédents ne semble totalement satisfaisant et du moins généralisable du point de vue de la mise en place de partenariats. Dès lors, on pourrait se demander si la mise en place de tels processus est tout simplement possible. Il y a lieu de penser que oui. Mais les limites des méthodes pointent les contradictions et les paradoxes de ces démarches elles-mêmes, probablement parce qu'elles restent toutes très liées et limitées à la séparation interne/externe. Probablement, la conception du partenariat appelle-t-elle à modifier notre rapport aux frontières, et le sens que nous mettons dans ce qui est « extérieur » à l'institution. Probablement aussi nous faut-il envisager que le passage de l'institution à l'interinstitutionnel n'est pas un « simple » changement d'ouverture vers l'extérieur, mais repose sur une modification très nette du cadre cognitif... ce qui demeure très largement à construire et opérer.

8 – Le partenariat : révélateur et catalyseur des problèmes

Il faut revenir ici sur un point que j'ai déjà évoqué de manière allusive. Les problèmes qui apparaissent avec le partenariat ne lui sont souvent pas propres. Nombre d'entre eux se posent en général dans l'action, et *a fortiori* dans l'action collective. Le questionnement sur ces obstacles non spécifiques amène deux remarques : d'abord, il sous-entend que la construction d'un partenariat ne résout pas les difficultés autres que celles qui nécessitent une action à plusieurs (face aux limites individuelles). Ensuite, il signifie que l'introduction du partenariat dans le jeu des acteurs n'est pas neutre et que celui-ci peut modifier la donne, en jouant l'effet de révélateur, voire de catalyseur des problèmes.

Pour comprendre cela, je m'inspirerai d'une analyse développée par Pierre Nègre à propos du travail des éducateurs. Celui-ci rappelle la manière dont l'institution ou le groupe gère ses problèmes. Il distingue un centre, vers lequel le groupe tend (au moins comme référence) et qui fonde son principe d'unité, et la marge. La marge a une fonction d'équilibrage de la position du centre (espace du code qui gère la normalité) en désignant les limites (déviance). Mais, la marge peut aussi avoir la fonction de rééquilibrage par externalisation des problèmes : on gère à la marge des questions qui touchent trop fortement le centre, soit pour tenter d'en atténuer la portée, soit, au contraire, pour ébrécher le *statu quo* qui existe autour des normes. Ainsi, « *ce que le centre a besoin de visibiliser à sa périphérie peut révéler quelque chose de ce dont il a besoin de se taire à lui-même* »⁽¹⁾. On cherche alors, par l'externalisation de problèmes, à réduire les tensions internes en reportant sur la marge la source centrale des tensions.

On peut opportunément appliquer cette lecture à la manière dont le partenariat est parfois utilisé. Face à des tensions trop fortes à l'interne, le partenariat peut devenir un vecteur stratégique de gestion des problèmes institutionnels ou professionnels. Mais là apparaît un paradoxe : le partenariat, par la confrontation qu'il induit, révèle les problèmes et peut, en retour, questionner l'institution ou la profession qui le met en œuvre. Il peut même devenir catalyseur, réel ou estimé, des problèmes. Dans ce cas, on peut observer au moins deux scénarii : soit un éclatement de l'espace interne, par la remise en question du consensus sur la norme ; soit des stratégies d'invalidation du partenariat, pour qu'il cesse de troubler l'apparente quiétude de l'organisation.

Dans tous les cas, l'utilisation du partenariat pour gérer à l'extérieur des problèmes internes (personnels, professionnels, institutionnels...) est risquée. Les problèmes devraient, dans le meilleur des cas, être traités en amont de la rencontre avec d'autres. Mais évidemment, il peut être naïf de penser que l'on arriverait à la rencontre vierge de toutes questions identitaires ou guéri de toute « pathologie » professionnelle ou institutionnelle. Quoi qu'il en soit, la construction d'un travail collectif, et surtout d'un partenariat, peut jouer comme révélateur de problèmes d'identité ou de failles organisationnelles peu ou pas colmatées. J'ai pu vérifier que cette analyse développée au sujet

1) P. Nègre, *op. cit.*, p. 24.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

des relations entre RMI et psychiatrie pouvait s'appliquer à d'autres situations. J'ai également évoqué le constat empirique que des demandes de formation ou d'accompagnement au partenariat masquent fréquemment le besoin de résoudre des conflits ou des lignes de fractures internes.

En remarquant cela, je souhaite une fois encore porter l'attention sur l'objet de la relation de partenariat. Le partenariat ne me semble pas être une solution pour résoudre des conflits anciens ou des problèmes identitaires. Il peut par contre les amplifier ou les catalyser, bloquant ainsi le processus de construction du partenariat. En s'engageant dans une démarche partenariale, il me semble nécessaire d'être suffisamment au clair avec ce qui se joue dans la relation. L'altérité et les différences, la confrontation et le conflit, les forces et fragilités des uns et des autres peuvent souvent être réfléchis en amont et au cours de la rencontre. Cela n'évitera en rien les difficultés du conflit proprement dit. Mais cela permettra peut-être d'orienter les réponses à ces difficultés dans un sens favorable au partenariat ou à tout le moins non défavorable à la rencontre.

Les questions évoquées dépassent finalement la seule perspective du partenariat. Les enjeux relèvent d'un savoir-penser et d'un savoir-agir complexes et réflexifs. Certes, en la matière, rien n'est jamais acquis. Ou du moins tout reste toujours fragile. L'écart entre la pensée et l'action révèle parfois des trous béants, des vides qui renvoient tout un chacun à des préoccupations métaphysiques. La difficulté de l'agir complexe s'oppose souvent à l'idéal gestionnaire de cohérence. La confrontation à la différence amène parfois des régressions, en même temps que des espoirs de progression, ensemble. Le partenariat, comme démarche à construire inscrite dans la complexité, nous appelle à renouveler sans cesse notre propre vision du monde. Le partenariat, c'est bien un objet d'utopie, si l'on admet que celle-ci n'est pas un non-lieu, mais un appel à en ouvrir partout le chantier.

II. POINTS DE REPÈRE POUR LA CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT

La réussite d'un partenariat ne dépend pas de l'application d'une méthode type. Aussi banal et convenu cela soit-il, il faut insister sur le fait qu'il n'y a pas de recette (et moins encore de miracle, du moins pour celui qui n'y croit pas). À chaque contexte, à chaque projet, à chaque collectif son équilibre et une démarche à construire. Réaliser un partenariat, ce n'est pas suivre à la lettre des prescriptions, tout au contraire; c'est s'approprier, réfléchir, adapter, questionner, expérimenter, négocier, risquer, remettre en question, évaluer, réessayer... Bref, c'est à chaque fois *réélaborer* les conditions et les modalités de l'agir ensemble.

Pour éviter tout malentendu quant à ce dernier chapitre, disons-le tout net: il ne s'agit pas de donner ici une méthode applicable à la lettre. Les éléments qui vont suivre sont plutôt des réflexions organisées et hiérarchisées, quant à des points de passage particulièrement minutieux. Le parcours en étapes présenté ci-après relève d'un guide méthodologique, dont le discours est donc éminemment normatif. Mais il faut avoir

conscience que c'est une *intégrale fiction* : une construction rétrospective, idéalisante et épurée d'un processus qui ne ressemble en réalité pas du tout (ou si peu) à une succession d'étapes. C'est plutôt un espace variable de discussion professionnelle (car le groupe n'est pas nécessairement constant et le rythme est sans cesse différent) ; discussion plus ou moins structurée, qui ne cesse de passer d'une question à l'autre, de faire des boucles et des excursions, des digressions, de prendre des chemins de traverse, des impasses, des sentiers broussailleux et rocailleux dont on ne voit pas le bout... En comparaison, le « guide » ci-après ressemble plutôt à une autoroute avec son alignement de péages et de stations de ravitaillement. C'est dire le lien ténu entre la représentation ci-après et ce que l'on peut observer des processus concrets de production de l'action publique.

À trop vouloir être conforme à un plan, on se rassure peut-être ; à vouloir être conforme à des ordres du jour, des agendas, des rétroplannings, etc. on croit mieux saisir, mieux maîtriser, sans doute ; on pense être plus productif, plus efficace, plus efficient ; mais on perd la dimension spécifiquement productive de la coopération : son inventivité, son épaisseur, sa qualité relationnelle et tout ce qu'on y apprend, tout ce que cela transforme dans nos façons de travailler et de comprendre le monde. Le partenariat travaille moins de façon intensive selon un axe (avec une avancée rapide et chronologique) qu'il n'opère comme processus extensif, essayant de combiner comme l'on peut une multitude d'axes, de niveaux, de contraintes... Ce qui est bien plus chaotique, tâtonnant, et – à la fois cause et conséquence – infiniment plus riche, plus épais, plus multidimensionnel, etc.

Quoiqu'il en soit, je me suis résolu à reprendre un fil un peu classique de « démarche du projet ». La succession, à visée didactique, répond principalement au souci de ne pas oublier certains des points de passage. La présentation étape par étape, reprise de Georges Gontcharoff⁽¹⁾, est excessivement rigide et je ne crois plus que l'enchaînement soit « incontournable »⁽²⁾. L'ordre découle initialement du souci de distinguer, pour chaque étape, des « préalables », définis au regard du sens de l'action, mais qui ne valent que par principe. Par exemple, la logique du projet veut qu'il soit absurde de considérer les moyens du projet avant d'avoir défini les objectifs. Et pourtant, comme on le sait bien, la réalité est que « l'enveloppe financière » ou le temps que l'on est prêt à y consacrer *a priori* déterminent souvent bien plus le projet que l'inverse ! Il y aurait donc lieu de se demander à quoi sert que nous continuions (comme je vais donc le faire ici) à faire passer la norme idéale de gestion planifiée comme étant l'ordre normal du projet...

Des exemples récurrents de tentatives qui ont échoué m'ont conduit, vers le début des années 2000, à penser que les échecs en la matière étaient souvent dus à une démarche par trop précipitée, à une préparation insuffisante, à des étapes manquées, à des questions non résolues ou des choix non faits... Mais il me semble rétrospectivement que je confondais deux choses : l'importance d'une réflexivité pour garder une maîtrise relative du sens et des effets de l'action ne suppose pas une chronologie déterminée.

1) G. Gontcharoff, *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, L'Harmattan, 1990.

2) Contrairement à ce que j'écrivais en 2001.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Pourquoi faudrait-il, en fin de compte, que la recherche de maîtrise de l'action se fasse nécessairement selon des standards gestionnaires ? Cela rejoint la question de l'évaluation, de ses normes, ses attendus, ses critères : pourquoi faudrait-il que la valeur soit mesurée par une approche comptable ? Rien, sinon une croyance idéologique fortement ancrée, ne justifie que cela soit tenu pour la norme « normale ».

Aussi, ayant décidé de ne pas réécrire tout ce livre, je me résous à reprendre ce plan avec tout ce qu'il soulève comme problèmes ; je présenterai simplement, en amont, une narration plus fluide (ou plus embrouillée, selon le point de vue) de ce qui me semble être la logique générale du partenariat.

1 - La logique générale du partenariat

Construire un partenariat, c'est avant tout définir collectivement, par une négociation qui tente de prendre en compte les divers points de vue engagés, un certain nombre de compromis à la fois ambitieux et pragmatiques relativement à des objets de travail, des principes et des règles, des organisations fonctionnelles, des statuts, etc. De leur précision dépend la capacité de mettre en œuvre, mais la précision est elle-même un processus : cela se précise chemin faisant et il faut accepter qu'il y ait du flou, des incertitudes, de l'indécidé. De l'engagement dans la négociation dépend la force et la cohérence du collectif (s'il n'y a pas de compromis négocié mais un consensus « mou », il n'y a pas de partenariat possible) ; mais l'engagement a pour revers d'accroître la conflictualité, de multiplier les points de désaccord. Cela n'est pas un problème, car c'est le moteur du travail et du groupe ; mais cela même a un revers, qui est le temps que cela prend, le caractère parfois laborieux de la fabrication d'un compromis viable..., etc.

Rien de magique, on le voit. Le partenariat, ce n'est pas un supplément d'âme. C'est du travail ! À la fois un autre travail et le même travail fait autrement, dont l'intérêt est d'une part de rendre possible et faisable des choses inédites et jusque-là infaisables, mais aussi (cela va ensemble) de modifier les rapports et tout compte fait l'ordre du travail en constituant des collectifs de travail, des acteurs collectifs au travail, capables de concevoir, de décider, d'élaborer, de réaliser, d'évaluer, de critiquer, d'adapter, de communiquer, de réguler... Un travail exigeant et impliquant, donc, qui fonctionne en partie à rebours d'une segmentation hiérarchico-fonctionnelle des organisations et d'une division poussée du travail.

Les principes et les règles négociés doivent servir de support de régulation, garantissant que l'on ne se dissout pas dans la rencontre avec l'Autre, que l'un n'utilise pas l'autre sans mutualisation, que l'autre ne s'approprie pas le travail et les ressources de l'un sans réciprocité. Il faut avancer l'un vers l'autre, puis l'un avec l'autre, jusqu'à faire ensemble. Savoir lâcher certaines parts tout en préservant ce qui est essentiel : l'éthique, et la capacité à s'identifier au projet (si on est en désaccord, il faut le dire, plutôt que de quitter la table de la négociation) ; cela est l'essentiel car c'est là que se détermine la valeur et le sens du projet pour ceux qui y sont investis. Plutôt que de penser que cela se détermine une fois pour toutes au début, il faut au contraire voir que le processus concret

de travail ramène sans cesse dans la discussion des micro-décisions qui engagent le sens (sans pour autant s'afficher comme telles). De la capacité à rouvrir et/ou réattester sans cesse l'adhésion, le sens que l'on y met, la valeur que l'on y accorde et l'intérêt qu'on en retire (soit une évaluation constructive, chemin faisant) dépend la continuité (relative) du sens du projet⁽¹⁾. Car si on se contente de définir les objectifs puis de passer à l'action sans remettre en jeu régulièrement les questions relatives au sens, aux valeurs, on risque fort d'avoir une production qui n'a plus grand lien avec le sens initialement projeté. Le reste est susceptible d'intervenir selon la situation, d'évoluer, parce que les moyens, les contraintes, les règles, les acteurs, les objectifs, les capacités, les compétences, les prérogatives, les habitudes, les statuts... toutes ces données et bien d'autres encore peuvent être potentiellement renégociées et remises en jeu.

Le partenariat, c'est à chaque fois une nouvelle donne parce que l'action émane d'un nouvel acteur, collectif. C'est l'acceptation première d'une situation d'instabilité et d'inconfort parce que les habitudes et les implicites sont remis en question. En choisissant cela, on accepte un risque: celui de réussir ou non un équilibre toujours difficile à trouver. L'enjeu de la méthodologie est alors de favoriser la recherche d'une situation tenable pour les acteurs, sans pour autant céder à la tentation du consensus *a priori*, par défaut, par peur de la confrontation. Les trois moteurs de la démarche s'appellent: *intéressements partagés* (attendus, valeurs, sens), *conflit négocié* (prise de position, confrontation des points de vue, élaboration de compromis exigeants) et *responsabilité collective* (investissement, implication et expérimentation)⁽²⁾. Ce sont eux qui, lorsque des valeurs fondamentales sont partagées, permettront de construire le collectif et son projet.

2 – Intérêts et intéressements pour un possible partenariat

Le partenariat ne relève généralement pas de la « génération spontanée ». Il est initié par l'un ou l'autre acteur. Avant d'aller à la rencontre d'autrui pour lui proposer de construire un partenariat, il peut être pertinent de réunir certaines conditions minimales « à l'interne », ou du moins d'avoir conscience que la relation appelée à s'engager et se déployer va obliger à préciser certains éléments en cours de route. Les enjeux préalables qui fondent le besoin de partenariat relèvent d'une identification soit de limites et de besoins (des manques), soit de désirs ou de projets (des excès), soit encore d'opportunités. Non seulement il n'est pas besoin que le projet soit initialement très précis (cela peut être une simple idée); mais en outre, plus il sera préélabore et plus le « choix » des partenaires potentiels sera réduit, voire instrumental. Cela peut fort bien déboucher sur

1) F. Dhume, *La coopération dans l'action publique*, op. cit.

2) Dans la version de 2001, j'avais parlé « d'intérêt partagé », de « conflit négocié » et de « prise de risque ». Je préfère aujourd'hui parler d'intéressement qui ne suppose pas un intérêt très formalisé (et n'a pas de connotation économiciste); je parle aussi de responsabilité collective plutôt que de prise de risque, car je tiens la première pour subsumant la question du risque, et qu'il me semble que, plus qu'oser (logique du risque), il s'agit d'assumer.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

un refus d'engagement (car être le simple instrument d'autrui n'est pas la meilleure place que l'on puisse imaginer), à moins que lesdits partenaires ne s'autorisent à le démonter pièce par pièce pour pouvoir le réinvestir (ce qui n'est généralement pas très agréable à vivre pour l'initiateur, qui se sent alors dépossédé de ce qu'il avait déjà construit). Cette phase initiale est alors paradoxale : mieux vaut probablement que le projet demeure le plus ouvert possible, mais un projet trop flou peut fort bien sembler trop incertain pour intéresser autrui...

L'incertitude du projet s'accompagne d'un flou méthodologique : il n'est pas certain que cela appelle une méthode qui soit de l'ordre du partenariat proprement dit. Dans ce démarrage, « partenariat » peut être un *produit d'appel*, une image censée témoigner de l'importance du projet et de l'intensité de la relation attendue ; mais il reste que la méthode est idéalement à élaborer dans un aller-retour avec le sens du projet.

Du besoin des autres à leur intéressement

Par essence, on vient au partenariat lorsqu'on a besoin d'autrui parce qu'on ne peut pas faire seul ce que l'on projette. La nécessité de travailler ensemble sur un projet découle des limites que les acteurs identifient et qu'ils attribuent à leur propre capacité d'action. Ce constat induit d'une certaine manière un choix par défaut. Cela sous-entend qu'on ne vient pas spontanément au collectif ; on peut penser qu'il est toujours plus facile et confortable d'essayer de faire seul. Mais il y a des situations où cela n'est pas possible et/ou cela n'aurait pas de sens.

En même temps, pour construire un partenariat, on ne fait pas avec les autres uniquement par défaut. Nécessité n'est pas obligation. Reconnaître le besoin des autres, ce n'est pas seulement se définir soi-même par un manque, c'est aussi charger l'avenir de perspectives possibles, autrement dit investir dans la *croissance* d'un collectif futur – croissance qui n'est à ce stade probablement pas partagée, et qui suppose donc d'intéresser autrui. Il faut vouloir résoudre les problèmes auxquels l'on est confronté et accepter la perspective d'un collectif, non seulement comme nécessité, mais aussi comme outil positif de résolution des problèmes et d'évolution des pratiques. Je parle de croissance, parce que l'image positive du collectif n'est qu'une hypothèse à ce moment.

À ce niveau, une première série de questions peut se poser : a-t-on véritablement besoin des autres ? Si oui, en quoi ? Si tel est le cas, l'objectif premier peut être de plusieurs ordres : s'agit-il de faire autrement ? de faire mieux ? de diffuser une logique ? ou de faire quelque chose que l'on ne peut faire seul ? À quel niveau général se situe l'enjeu d'être un collectif ? Ou plus généralement, qu'attend-on *a priori* de cette rencontre ? Ces questions sont importantes car elles permettent d'attribuer au partenariat et aux partenaires un statut par hypothèse. Toutefois, je ne crois pas que l'on puisse y répondre définitivement, et je ne crois plus à la nécessité d'y apporter une réponse très précise au préalable.

Il y a à cela deux raisons étroitement liées. Premièrement, il est illusoire de penser que l'on est *a priori* en capacité de définir exactement ce dont on a besoin, dans la mesure où

bien souvent, le projet à réaliser est *sans commune mesure* avec ce que l'on fait déjà. L'idée même de « besoin » est une fiction, une façon de naturaliser rétrospectivement ce qui est de l'ordre d'une intuition ou d'une attente souvent floue. Ce que l'on imagine du résultat et des manières de faire est donc une projection, mais avec des instruments de mesure inadaptés à un projet *nouveau*. C'est pourquoi l'émergence d'un projet nouveau devra s'accompagner en principe d'une modification des manières de définir et de mesurer les enjeux (donc de formes d'évaluations spécifiques). Deuxièmement, le propre de la rencontre est d'affecter le projet, de faire peut-être émerger d'autres dimensions, de modifier le sens lui-même, etc.

Nous sommes donc dès le départ dans une tension entre ce que l'on attend et ce que l'on n'attend pas, ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas, et l'équilibre même des deux est appelé à changer avec la construction de la relation. Il n'est pas possible de savoir par avance en quelle mesure et de quelle manière la rencontre – si elle a lieu – nous affectera, et quelle place et part prendront les uns et les autres, ou encore à quoi aboutira le projet. Si l'on en a une image trop précise, une attente trop exclusive, la déception risque d'être au rendez-vous, soit parce que le projet sera trop spécifique pour intéresser, soit parce que la production effective sera en décalage avec cet idéal initial. Ou alors, on glissera vers un modèle instrumental de relation, du type prestation de service – ce qui n'aura alors plus rien à voir avec le partenariat.

Plutôt donc que répondre de façon précise et arrêtée à ces questions, il me semble important d'envisager de projeter dans deux directions à la fois (qui peuvent se contredire l'une l'autre) : à la fois dans une *image* du projet, c'est-à-dire une forme idéale susceptible d'intéresser ou de donner de quoi échanger pour élaborer une possible image commune; et dans une acceptation du caractère nécessairement ouvert, discutable, modifiable de cette image. S'il faut se préparer, c'est donc à la fois à formuler une *exigence* (mais qui se clarifiera dans le temps) et à accepter une *ouverture* (mais qui sera mise à l'épreuve dans la pratique).

L'identification des intérêts institutionnels et la stratégie interne

La préparation des conditions favorables d'une rencontre avec l'extérieur (relation horizontale) ne doit pas faire oublier l'interne. Si le partenariat suppose un engagement des institutions, c'est paradoxalement sur ce plan que la mise en œuvre peut sembler la plus compliquée, pour les professionnels, car elle engage un lien hiérarchique (convaincre ou intéresser les chefs, les élus...).

Les règles protocolaires de l'institution et de l'interinstitution ne sont pas nécessairement les mêmes. Alors que la relation externe suppose de la souplesse pour trouver un accord, la mobilisation interne et verticale peut conduire à un formalisme éventuellement plus important. La relation externe suppose en effet d'abord un *intéressement* – soit la détermination de ce qui intéresse les uns et les autres au cours de la discussion des conditions possibles d'un engagement réciproque. À l'interne de chaque institution

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

partenaire, par contre, il y a des chances que l'adhésion institutionnelle passe par la construction d'une image plus stable et fixe. Il s'agit d'identifier, de stabiliser et de hiérarchiser des *intérêts*, ou des objets et objectifs valables pour l'institution et ses acteurs.

Une logique de « diagnostic » peut ici prendre sens, à la fois pour *justifier* du projet et de la recherche de partenariat, et pour *orienter* la stratégie de travail. Cette étape correspond donc à un durcissement des enjeux, à leur formalisation, à la construction de positions institutionnelles minimales en vue de la négociation. La clarification des motifs d'une recherche de collectif (ou des « besoins ») peut ici être importante, dans la mesure où le partenariat vise à augmenter son pouvoir d'action sur des problèmes (qu'il s'agit d'identifier suffisamment précisément). Il s'agit donc de déterminer quelles sont fondamentalement les limites de ce pouvoir : s'agit-il de limites de ressources, de méthode, de compétences, de légitimité, etc. ? Sont-ce des limites endogènes ou exogènes ? Etc. Selon le type de difficultés ou de limites, la réponse à rechercher sera potentiellement différente. Soit il s'agit de renforcer les ressources à l'interne pour pouvoir traiter des problèmes connexes aux champs ou aux démarches d'action principaux⁽¹⁾, soit il s'agit de trouver des ressources à l'extérieur. De l'identification de ces motivations et intérêts, la réponse pourra relever de démarches sensiblement différentes : recherche d'acteurs pouvant prendre le relais (type travail en réseau), ou d'acteurs pouvant coopérer (type partenariat), ou d'acteurs pouvant compléter l'action (type coordination), ou renforcement des compétences internes (type interinstitutionnalité)...

La réponse à ces questions est susceptible de déterminer le type et le niveau d'engagement de l'institution, et ce faisant de fixer l'orientation méthodologique : partenariat ou autre « modèle » ? Et de là, préfigurer l'orientation que pourrait/devoir prendre ce partenariat (ou autre). S'il manque des ressources ou des compétences, lesquelles sont nécessaires ? Mais il ne s'agit que d'orientations de principes, qui seront mises à l'épreuve de la négociation et de la pratique. Il y a dans cette mise à plat un enjeu largement stratégique, et d'abord en interne : comment va-t-on procéder pour obtenir un engagement suffisant de l'institution ?

La multiplicité des questions soulevées ci-dessus pourrait laisser croire que tout doit être minutieusement préparé au préalable. Il n'en est rien. Non seulement cela est infaisable, mais quand bien même l'on pourrait tout définir par avance, cela ne tiendrait pas à l'épreuve du réel. Soulever tant de questions vise surtout à indiquer l'intérêt d'une approche réflexive, l'enjeu d'une vigilance extensive car les niveaux engagés sont hétérogènes et multiples. C'est le rêve techniciste d'imaginer maîtriser tous ces paramètres pour assurer une cohérence générale. La réalité n'est jamais conforme à cela, et d'abord pour une bonne raison : en réalité, on ne cesse de circuler entre le dedans et le dehors, de faire avancer l'accord interinstitutionnel en essayant de stabiliser et de réunir les condi-

1) C'est le cas, par exemple, de la mise en place de professionnels médicaux dans le champ social et inversement. Il s'agit de compléter à l'interne une palette de compétences face à une problématique. Il est évident que cette orientation va dans le sens exactement opposé de la recherche de partenariat.

tions internes susceptibles de soutenir suffisamment le projet. Mais cela n'est jamais acquis.

3 – Les conditions d'engagement dans un partenariat

Le partenariat appelle le travail social à un dépassement de lui-même. Pas un « dépassement de soi » individuel digne du culte de la performance⁽¹⁾, mais un déplacement qui excède la position instituée du travail social. Il s'agit de *passer du travail social au travail ensemble, sans lâcher le travail social*. Autrement dit, il s'agit de trouver dans le projet du travail social les ressources permettant de le reformuler dans d'autres mondes, sur d'autres modes. Pour cela, encore faut-il que la rencontre soit viable, constructive et non aliénante, et qu'elle puisse aboutir à une plus-value mutuelle au lieu d'une moins-value individuelle, professionnelle ou institutionnelle.

Ce discours normatif peut paraître bien rhétorique, si l'on ne voit pas qu'il indique un changement de *point de vue* sur la relation. Ce n'est pas changer de signe dans une opération de communication (positif au lieu de négatif) ; c'est changer de matrice, de l'individuel au mutuel, sans quoi la « positivité » est un leurre. On ne parle pas ici du mythe du « gagnant-gagnant » que la communication néolibérale vante pour effacer l'ordre asymétrique des relations, mais de l'opération complexe à travers laquelle l'enjeu est de passer de positions individuelles à une exigence mutuelle.

Rapports de pouvoir et questions identitaires

Le travail avec d'autres est une expérience de l'altérité. Dans ce contexte, le partenariat a souvent une forte valeur symbolique se traduisant par une double image, positive et négative. L'une et l'autre m'apparaissent souvent liées à des questions d'ordre identitaire, et en particulier à une demande de reconnaissance d'autant plus criante que le travail social se sent malmené et se pense en crise. Dès lors, le travail avec autrui est-il envisagé à condition de poser comme principe préalable et conditionnel le « respect des autres ». À un certain degré de généralité, il est certain que, dans une démarche de partenariat, une telle condition doit être réalisée, sans quoi la confiance que l'on met dans le partenariat ne peut se prolonger. Mais il ne faudrait pas confondre respect et reconnaissance...

Ce n'est pas dans la protection préalable des images réciproques que le partenariat se réalise, mais dans la confrontation des points de vue ; c'est donc à travers cette confrontation que se construit la reconnaissance de l'un par l'autre et réciproquement. C'est du conflit et de l'opposition que peut naître un compromis tourné vers l'action, à travers lequel chacun peut être reconnu comme acteur. Si au départ, le rapport de pouvoir peut chercher à s'exercer l'un sur l'autre (chacun étant intéressé à ce que l'autre lui « serve »

1) A. Ehrenberg, *Le culte de la performance*, Pluriel, 1996.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

de telle manière), le partenariat implique un déplacement, vers un rapport de pouvoir commun sur un objet commun. Ce qui ne signifie pas la disparition d'une logique d'influence réciproque, mais sa subsumption à une logique de l'intérêt mutuel.

La construction d'un partenariat n'est donc pas dans la recherche d'une illusoire neutralisation des rapports de pouvoir, mais dans leur réorientation. Car, « *contrairement aux idées reçues et souvent véhiculées, partenariat et réseaux ne sont pas forcément fondés sur les valeurs communes, qu'elles soient institutionnelles ou actuelles, pas plus d'ailleurs que sur des confiances faites a priori, mais plutôt fondés sur des systèmes d'actions et des jeux de pouvoir qui font que chacune des institutions ou chacun des acteurs ne s'identifie pas à un grand "tout". Au contraire, ce serait des confrontations à des logiques différentes, de savoirs différents, d'intérêts différents que naîtraient les projets et l'innovation donc la problématisation et les réponses construites* »⁽¹⁾.

L'entrée dans le partenariat ne peut donc se faire qu'à la condition d'éprouver réciproquement les positions les uns des autres (rapport de forces) pour s'assurer que l'on n'est pas dans la domination de l'un par l'autre. Une règle formelle de « respect mutuel », si elle peut rassurer en tant que principe, ne préserve pas de cette épreuve réciproque. Et fort heureusement, car cette épreuve est aussi à la base d'une confiance possible dans le partenaire. L'enjeu est de composer un pouvoir de faire au service d'un projet commun – selon une logique de mutualisation. Mais ce compromis n'évacue pas, au cours du travail, la confrontation des points de vue. Tout au contraire, cette confrontation est un moteur du travail. L'activité de confrontation des points de vue (dans la discussion) permet au moins deux choses : d'une part, de vérifier si les conditions de l'accord tiennent toujours (un prolongement de la confiance) ; d'autre part, d'adapter le compromis aux variations inévitables des positions selon les situations (une actualisation du projet).

À l'inverse de cette logique conflictuelle, il existe parfois une sorte de « cercle vicieux » qui fait obstacle au partenariat, lorsque les protagonistes revendiquent comme condition préalable « *le respect des logiques, des identités, des compétences, des valeurs, des modes d'intervention, etc.* » Comme si l'on voulait, avant d'aller au charbon, être sûr de ne pas s'y salir ! Comme si l'on voulait ouvrir ensemble des questions, mais sans que son point de vue ne soit jamais mis en critique et en discussion. Or, sans discussion des points de vue (ce qui ne signifie pas de critiquer celui qui le défend), on ne met jamais à l'épreuve les idées, et l'on reste dans un accord virtuel, un *consensus insensé*.

Si le respect doit être posé comme principe, comme règle de fonctionnement du groupe, il reste la question des limites : le sentiment d'être respecté signifie que l'on se sent *a priori* accepté pour ce que l'on est et, inversement, que l'on ne se sent pas remis en cause dans ses fondements et dans sa légitimité. Or, la peur d'être délégitimé vient probablement d'abord d'un défaut d'assurance professionnelle, et donc d'une mise en crise interne aux institutions, qui fragilise les positions professionnelles et conduit à

1) J. Clénet et C. Gérard, *op. cit.*, p. 30-31.

leur rigidification. De ce point de vue, il faut remarquer combien les professions du social peuvent être fragiles. Ce qu'il est convenu d'appeler la « crise du travail social » tient notamment à une légitimité insuffisamment fondée et pensée⁽¹⁾.

Prise de position et posture d'ouverture à la négociation

Le travail en partenariat suppose que les institutions soient en capacité de *prendre position*, et que les professionnels soient en capacité de discuter et de négocier à partir d'une *posture professionnelle*. Qui dit prendre position ne signifie ni que cette position doit être préalablement définie ni qu'elle est intangible.

Sur ce plan, il y a lieu de se départir de l'illusion de *l'identité*. Penser des « identités » en tant que telles, c'est les supposer fixes, prédéfinies, non négociables. Or, le jeu identitaire fonctionne à l'inverse : c'est dans l'interaction que l'identification (i.e. le processus par lequel on s'identifie à quelque chose ou l'on se reconnaît dans une histoire, des principes, etc.) prend sens et forme. C'est en situation d'altérité que l'on peut éprouver le besoin de dire « qui on est », sachant que cette définition de soi est relative à l'épreuve de l'altérité. La façon de se définir est susceptible de varier d'une situation à l'autre.

S'il est important, dans le partenariat, de dire ses valeurs, son histoire, le sens de son action, ses limites, ses exigences, etc. ce récit de soi ne peut pas être écrit une fois pour toutes. Si des associations ou des institutions affichent leurs « valeurs », leurs « principes », si l'on voit fleurir des « chartes de partenariat », c'est une illusion de penser que cela pourrait avoir un sens indépendamment de ce que l'on en fait en pratique et en situation. La question est toujours la réinterprétation pratique des valeurs, sans quoi celles-ci ne valent pas grand-chose.

Il n'y a pas lieu d'abandonner ou de minimiser les principes que l'on pense être importants, et c'est justement cela qui est en jeu comme fondement du conflit : il y a tout lieu de présupposer que nous ne sommes pas *a priori* d'accord et que la construction d'un compromis est une activité non seulement fondatrice (au départ), mais sans cesse régulatrice de la relation de partenariat. De ce point de vue, plus le travail social refusera de porter son utopie fondatrice, moins il aura la capacité de s'ouvrir pour travailler avec d'autres. Se mettre d'accord ne présuppose pas d'atténuer son exigence, mais bien au contraire de l'assumer, en veillant à ce qu'elle prenne sens et corps dans un projet donné. Si elle reste figée dans un discours de principes, elle risque de bloquer le processus en empêchant le passage à l'action ; si elle est abandonnée au profit d'une approche technique ou factuelle, elle entraîne avec elle la disparition du sens possible de l'action. Le sens de l'action est celui que l'on investit dans la pratique. Ni plus ni moins.

Passer du travail social au travail ensemble ne peut se faire que si celui-ci sait ce qu'il est et ce qu'il veut. C'est dans ce sens que j'ai élaboré, dans le cadre d'une recherche-action sur le partenariat avec quatre associations, une « fiche d'identification » (voir page

1) H. Hatzfeld, *Construire de nouvelles légitimités par le travail social*, Dunod, 1998.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

suivante). À l'usage, il m'est apparu que cela impliquait un travail difficile, voire douloureux pour les acteurs, alors que je le supposais *a priori* simple. Cette difficulté me semble provenir de deux éléments combinés. D'une part, est difficile un retour sur une image de soi devenue floue à force de ne pas être questionnée, de ne pas être régulièrement reformulée, dans des institutions qui pouvaient avoir tendance à tenir les valeurs pour un élément du « décor », un allant-de-soi. *A fortiori* dans un contexte où l'on a le sentiment d'avoir « le nez sur le guidon », cet exercice de mémoire, d'écriture et de retour réflexif sur le sens du projet institutionnel est difficile...

D'autre part, cet outil met en scène une illusion : celle de l'identité « fixe », et d'un stock d'informations à réunir qui permettrait de la saisir. L'idée de rassembler certaines informations pour se présenter s'avère difficile à réaliser parce qu'on ne se présente jamais ainsi. Ce travail ne rend pas compte d'une « identité » affichable, mais il oblige à créer une réponse de circonstance. C'est toutefois dans cette création que réside l'intérêt possible de cet outil : engager ceux qui l'utilisent dans un travail réflexif, dans une attention à ce qui est important, et ce faisant engager à travers soi et au-delà de soi l'institution. Paradoxalement peut-être, ce retour sur soi n'amène pas à être « plus fort », comme on le croit souvent ; il me semble que cela ouvre au contraire au doute, et à une fragilité qui rend disponible à une autre qualité d'écoute réciproque... à condition que la confiance permette de partager cela.

FICHE D'IDENTIFICATION

Ce qui a fait que votre structure s'est créée. Il s'agit de préciser les éléments qui éclairaient les finalités, les raisons d'être initiales de la structure et le contexte dans lequel elle s'est historiquement créée. Au-delà de l'histoire proprement dite, il est ici question du sens initial qui a présidé à la mise en place de votre structure.

Vos valeurs, les idées qui fondent votre action et/ou votre éthique. Ce sont en quelque sorte les idées et valeurs (politiques, philosophiques, éthiques, idéologiques, etc.) que vous portez et qui, dans toute chose ou dans tout acte, vont servir à fonder l'équilibre entre pragmatisme et utopie, entre ce que vous êtes prêt à faire et ce que vous n'accepterez pas, entre le sens de votre action et le sens du résultat produit, etc.

Les objectifs qui fondent votre projet. Il s'agit de préciser les finalités et objectifs poursuivis par la structure et ses acteurs, en questionnant leur sens. Au-delà des finalités et des grands objectifs formulés, il faut ici préciser ce que vous visez.

La dynamique que vous souhaitez créer ou les résultats que vous souhaitez voir se traduire concrètement. Il s'agit de ce que l'on pourrait appeler des objectifs opérationnels : à quoi voulez-vous aboutir à travers vos actions ? Quel est le résultat que vous souhaitez observer ? Quel est le sens de l'action (direction et conception) que vous souhaitez voir se réaliser ? Autrement dit, qu'attendez-vous de votre propre action en termes de dynamiques et/ou de résultats ?

Les paradigmes et notions qui fondent votre action ou votre démarche. Si c'est, par exemple, l'insertion, l'animation, l'autonomie, la responsabilisation, l'accompagnement, l'accueil, etc., que mettez-vous derrière ces mots ? Au-delà des termes

génériques, quel est leur sens concret, pour vous ? Qu'est-ce qu'ils impliquent fondamentalement ?

Les différentes missions et les différentes fonctions de votre organisation. Il s'agit de préciser les grandes lignes de l'organisation (secteurs d'activité ou champs d'action qui se traduisent par une organisation et une responsabilité spécifique), en soulignant les niveaux de hiérarchie, les fonctions de contrôle. Cela doit permettre d'identifier les différents types d'engagements vers un partenariat, selon les différents niveaux d'action et de responsabilité.

Le public que vous souhaitez toucher. C'est ce qu'on appelle le(s) public(s)-cible(s), du point de vue des objectifs. Il s'agit de préciser qui est visé : individus, collectifs, type de population... Cet élément ne doit pas être confondu avec le public effectivement touché par les actions : il s'agit de traduire des objectifs et non des résultats ou les conséquences d'une organisation. Exemple de ce dernier cas : « les moins de 26 ans » parce que cela correspond à tel dispositif. Les objectifs n'ont pas à coller aux moyens, c'est l'inverse.

Votre territoire d'intervention (permanent et/ou ponctuel). Il s'agit de préciser les limites territoriales et ce qui les fonde (répartition de compétences, choix en fonction des moyens...). Autrement dit, ces limites sont-elles un choix délibéré, sont-elles liées aux limites de votre organisation ? Y a-t-il un enjeu à les faire évoluer ?

Le cadre et les limites de votre intervention. Il s'agit de répondre aux questions : où commence et où s'arrête votre intervention ? À partir de quand estimez-vous pouvoir intervenir et à partir de quand estimez-vous devoir passer le relais ?...

Les contraintes avec lesquelles vous devez composer. Notamment contraintes financières, matérielles, humaines, de locaux, d'organisation, statutaires, conventionnelles... Il s'agit des grands types de facteurs jouant comme des « contraintes de contexte » qui limitent votre liberté d'action ici et maintenant... mais qui peuvent peut-être aussi évoluer !

Les relations avec vos financeurs (permanents et selon projets). Au-delà de la liste des financeurs, il s'agit de préciser le lien que vous avez avec eux : niveau d'indépendance par rapport au financier, aux objectifs et aux moyens/méthodes, type de relations que vous avez construit ou que vous cherchez à construire...

Vos forces et vos faiblesses... L'analyse que vous faites de vos forces et faiblesses, c'est en quelque sorte les résultats (en valeur positive ou négative) de l'évaluation que vous faites de votre action, de votre organisation et de votre fonctionnement, de vos compétences internes, de votre position sur le territoire, de votre relation aux autres et de la force de votre réseau, de votre relation au public, de votre capacité de mobilisation politique, ou militante ou bénévole, de votre fragilité financière, de votre image extérieure...

Vos projets à réaliser en partenariat, vos motivations et vos intérêts. Le partenariat, on en fait quand on sent ses limites en termes d'action à faire, de qualité de l'action... Cela répond aux besoins de se développer ou de faire autrement ou de faire ce qu'on ne peut pas faire tout seul... Par rapport à cela, quels sont les projets ou les types d'actions sur lesquels vous auriez besoin de faire avec les autres ? Pour quelles raisons avez-vous besoin des autres ?

Les conditions auxquelles vous seriez prêt à travailler avec d'autres. On ne peut pas travailler avec d'autres si, dans la mise en collectif, ne sont pas respectées certaines choses, qu'elles soient de l'ordre des règles, des valeurs, des limites, etc. Quelles sont donc pour vous les conditions *sine qua non* sans lesquelles vous n'accepterez pas de vous engager, d'engager votre responsabilité, vos

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

moyens...? Il s'agit de ce qui n'est pas négociable, ce que vous chercherez à imposer, que vous refuserez de négocier, ce qui vous paraîtra inacceptable... Il s'agit surtout de préciser en quoi ce n'est pas négociable et pourquoi.

Cet outil peut favoriser l'expression par chacun de ce qu'il estime n'être pas négociable et ce qui fonde, pour lui, les conditions d'un travail collectif. Il est un « *discours légimateur, autant destiné à assurer au groupe une cohésion minimale qu'à justifier son action vis-à-vis de l'extérieur [...]. Son importance est d'autant plus grande que le projet proposé fait appel à des acteurs et des compétences multiples* »⁽¹⁾. Dans l'expérience qui a initié cet outil, il s'agissait à travers la demande de « partenariat » de tenter de régler de vieux conflits qui cristallisaient la vie du quartier. C'est pourquoi cet outil a permis de transiter par une démarche *formelle* dans laquelle pouvait être éprouvée réciproquement l'équivalence des places et des statuts des uns et des autres, ainsi que leurs dispositions à revenir sur l'histoire pour en reprendre le fil et la réorienter. Il s'agissait ainsi de préparer formellement les conditions d'une négociation (jeu des légitimités qui structure le collectif) en donnant des gages pour éviter un rapport de domination, là où l'histoire du quartier avait été marquée par la répétition d'une tromperie (des faux-semblants de régulation du conflit).

Néanmoins, je pense rétrospectivement que cette démarche est excessivement formaliste, hormis les conditions spécifiques dans lesquelles cet outil a été élaboré. Probablement gagnerait-on à garder à l'esprit ces questions et ces pistes de travail pour nourrir la discussion, l'échange et l'exigence collective. Mais la part d'ombre et d'informulé d'un projet ou d'une histoire en est une partie intégrante. Le travail demeure pour partie une « boîte noire », qu'il n'est pas forcément possible ni besoin d'ouvrir en grand pour pouvoir avancer dans la coopération. L'enjeu sous-jacent, c'est une posture d'ouverture, une certaine disponibilité à entendre, à comprendre, à prendre en compte l'histoire et le désir des autres comme les siens.

L'idée de partenariat véhicule une culture de l'action « fondée sur l'esprit d'ouverture⁽²⁾ ». Philippe Brachet va jusqu'à estimer que « *le partenariat constitue de la part des organismes de service public (administratifs et marchands) le comportement au travers duquel ils se conforment aux principes du service public, remplissent leurs missions* »⁽³⁾. Il y a en effet dans l'idée de partenariat une part comportementale (ce qui est bien dans l'air du temps d'un certain comportementalisme). Cela signifie que l'ouverture à la négociation ne relève pas seulement d'une attitude de confiance a priori. Elle transite partiellement aussi par un rapport de forces limité par un respect mutuel et encadré par des règles à convenir et à expliciter. Celles-ci peuvent relever en particulier :

- du sens de la prise de parole (exprimer ce que l'on pense ou que l'on ressent, chercher à expliciter ce qui fonde les désaccords...);

1) J. Dubois, « Le "partenariat" ou la difficile construction de règles du jeu entre acteurs aux statuts multiples : l'aménagement d'un nouveau quartier à Aix-en-Provence », in *Pôle Sud, Revue de science politique*, n° 4, Montpellier, 1996, p. 55.

2) C. Cyrille et M. Lemonnier-Théaudière, *Partenariat pour l'insertion, utopie ou réalité ?*, Mémoire de DESS Responsable d'actions éducatives et sociales dans l'espace urbain, 1996.

3) P. Brachet, *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994, p. 5.

- de la forme de prise de parole (essayer de trouver les mots justes, s'exprimer sans emphase dans les mots ou le ton, ne pas rechercher la provocation...);
- de la posture d'écoute (essayer de comprendre les autres points de vue même si l'on est en désaccord, accepter que l'autre prenne la parole...).

Cette posture d'ouverture, c'est à mon sens le fait d'assumer une position (qui devient donc discutable) et d'assumer sa part de responsabilités dans l'avenir (dans ce que l'on tente collectivement de faire advenir). Ce n'est pas là une caractéristique spécifique du partenariat. Elle se retrouve dans toute logique de collectif. Mais du point de vue du partenariat, cette ouverture est fondatrice. Elle consiste notamment en un principe d'acceptation de l'altérité, qui se traduit concrètement par une disposition à accepter la contradiction argumentée, le désaccord. Le partenariat est en cela une forme d'institutionnalisation du conflit.

4 - La construction d'un cadre collectif

Avec la discussion des conditions d'engagement réciproque, émerge l'enjeu de stabiliser un cadre. Contrairement à une conception normative de principe⁽¹⁾ qui veut que l'on suive un ordre cohérent d'étapes préalables les unes aux autres, je ne crois pas que cela se fasse en réalité sous la forme d'une succession très scandée dans le temps. La discussion des enjeux pour les uns et les autres peut alimenter au fur et à mesure la réflexion sur le cadre pertinent, sur les règles nécessaires, sur les conditions matérielles, etc. Il reste qu'il s'agit de *traduire* des éléments discutés en conventions ou en décisions relativement formalisées, et/ou de systématiser l'accord et la décision concernant ces dimensions formant le cadre du travail collectif. L'objectif est double : réunir les conditions internes pour la mise en place d'un cadre externalisé, et réunir les conditions de l'engagement des futurs partenaires. Le jeu repose alors principalement sur les négociations.

L'ébauche d'une proposition interne de projet en partenariat

D'un point de vue strictement formel, il peut être utile de formuler un pré-projet. Celui-ci ne sert pas tant l'accord entre les participants à la négociation, qui peuvent se satisfaire d'un certain flou et d'un relatif implicite. La formalisation permet surtout le *transport* de ces conditions, vers d'autres niveaux et d'autres acteurs qui ne partagent pas l'implicite, car ils ne sont pas pris dans la relation. Formaliser, c'est stabiliser la forme, et chercher à réduire les effets de déformation lorsque l'idée passera d'un acteur à l'autre (sachant que cette forme s'accompagne de justifications, d'interprétations, etc. et que la subjectivité demeure nécessaire). Mais c'est *a contrario* donner une forme et rigidifier un processus et un projet infiniment plus souple.

1) À l'instar de ce que j'écrivais en 2001.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Si la formalisation permet de garantir que ce qui va circuler sera à peu près conforme à ce qui est convenu, et que la conviction ou l'intéressement d'autres acteurs, notamment à l'interne des institutions, se fait sur une base explicite, cela transforme en même temps l'accord. Cela le stabilise mais le fragilise dans le même temps, car cela rend le projet saisissable par d'autres et surtout autrement (sur d'autres modes, selon d'autres formes). D'où le risque inhérent à cette phase : celui d'un refus de l'institution de s'y engager ; ou celui d'une déviation importante du projet, conduisant à se sentir dépossédé. Ce risque est d'autant plus important et concentré (dans le temps, dans les mains de certains interlocuteurs) que l'on repousse le moment de la validation institutionnelle ou de la diffusion. La tentative des groupes de préserver du pouvoir sur leur objet passe parfois par le report de l'information ; le revers en est que cela durcit le moment d'une « décision tranchée » par autrui, qui risque toujours d'être à la défaveur de ce que les porteurs du projet avaient imaginé.

On peut imaginer, pour éviter cela, une diffusion récurrente et régulière d'informations, même peu formalisées, de façon à déconcentrer le moment et le lieu de la décision. « Distiller » l'information permet de tester au fur et à mesure son acceptabilité, d'identifier ce qui fait désaccord au sein de l'institution, ainsi que les conditions auxquelles un accord serait possible. Cela permet surtout aux autres de participer à une élaboration au fur et à mesure, et d'initier une décision plus collaborative que « tranchée ». On retrouve ici l'idée d'intéresser autrui (donc d'ouvrir avec lui les conditions auxquelles le projet l'intéressera) plutôt qu'une démarche de « vente » d'intérêts formels et préconstruits. Cela permet en outre d'associer très en amont un maximum d'acteurs de l'institution, en engageant plus fortement les divers niveaux de l'organisation.

Le pré-projet peut donc être, plutôt qu'un document en bonne et due forme finalisé, une sorte de dossier progressivement enrichi, dont la lecture régulière ancrera le projet au sein des institutions. Le pré-projet ne peut se contenter d'une présentation factuelle et technique ; il appelle aussi un argumentaire (des valeurs, des justifications, des analyses, etc.) construisant une cohérence entre les institutions, leur projet, leur action, leurs contraintes, etc. et l'hypothèse du partenariat. On peut y préciser :

- le contexte de la proposition (réponse à un besoin, à une orientation, etc.) ;
- les motivations (diagnostic ou hypothèses sur lesquels on s'appuie, etc.) ;
- les grandes idées qui fondent ce pré-projet ou les finalités ;
- les raisons pour lesquelles on a besoin des autres ;
- les conditions de pertinence du projet ;
- une esquisse de ce que pourrait être la réalisation.

Ce qui est le propre du partenariat, c'est sa structure même. Il s'appuie sur un cadre collectif externalisé, qui regroupe des agents d'institutions différentes. L'enjeu est donc, singulièrement lors de cette phase où le projet se dessine, de travailler à l'articulation entre les institutions et ce cadre spécifique qui est en train de se définir. Il y a lieu de penser que, plus tôt cette articulation sera recherchée, et plus l'institution a des chances d'être effectivement engagée. L'étape du pré-projet sert donc surtout à tester les conditions de faisabilité et d'acceptabilité, et donc les conditions d'adhésion des institutions au

projet partenarial qui est en train de s'élaborer, sachant que leur adhésion en est une condition. Cette base peut également servir à intéresser d'autres partenaires potentiels qui ne seraient pas présents dans la prime formulation du projet.

L'ouverture aux partenaires potentiels

Rappelons que n'est pas partenaire par définition tout acteur ou toute institution qui agit dans le même champ. On laissera donc de côté l'un des travers « diplomatiques » qui consiste à affirmer *a priori* que tout le monde est partenaire, pour ne froisser personne, et par convention. Le partenariat doit impliquer des acteurs qui trouvent un sens au projet et qui peuvent avoir des intérêts à participer à sa construction et à sa mise en œuvre collective. Cela suppose, pour un organisme, de solliciter des partenaires potentiels et de tenter de les intéresser au projet.

Cette dimension du choix des partenaires potentiels tient au fait qu'il y a toujours, d'une manière ou d'une autre, un (ou des) initiateur(s) du projet. Et cette initiative porte une dimension stratégique pour le service concerné. Parfois, il se peut que le projet soit, dès l'origine, coinitié par des acteurs d'institutions différentes : par exemple des acteurs de terrain qui, dans un cadre de réseau, en arrivent à partager l'idée d'un projet en partenariat. L'enjeu sera alors, de part et d'autre, de convaincre et de mobiliser à l'interne. Il peut aussi arriver que, ayant défini un pré-projet, se pose la question : qui aurait-on besoin de mobiliser pour réaliser ce projet ?

Quel que soit le choix de l'institution sollicitée (ou des acteurs de terrain, qui devront alors tenter de mobiliser leur institution), deux remarques générales peuvent être faites. D'abord, ils restent en principe libres d'adhérer ou non à l'orientation initiale du projet, et d'accepter ou non la construction d'un partenariat. Les rapports d'interdépendance entre institutions peuvent parfois forcer des alliances, et certains se sentir obligés, mais cela ne favorise pas nécessairement la coopération, qui suppose un intéressement effectif. D'autre part, l'intéressement de chacun dépend largement du pouvoir qu'il peut avoir d'infléchir le projet, donc de le codéfinir.

Chaque arrivée d'un nouveau partenaire (mais aussi chaque changement de « représentant » au sein du collectif...) suppose donc de rouvrir un tant soit peu le projet, pour repartager ce qui doit l'être. L'information est importante mais elle ne suffit pas ; il faut accepter qu'autrui puisse remettre en question des choix antérieurs, pour pouvoir se redire pour quelles raisons ces choix ont été faits, à quoi ils ont servi, et retisser ensemble un accord valable dans une configuration nouvelle.

Engagement formel et contractualisation

À partir du moment où les futurs partenaires se sont entendus et sont prêts à s'engager, la formalisation du partenariat est une étape impérative. Il s'agit ici d'asseoir les conditions de la coopération par un engagement mutuel contractualisé. Partant de l'idée que « *les instabilités et les incertitudes sont gérées et régulées par les règles et les principes d'action que les partenaires structurent et élaborent* » pour l'action, on peut dire

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

que « ces règles sont assimilables à un contrat social où chacun tend à renoncer à son droit personnel absolu »⁽¹⁾. Et « cette renonciation s'opère précisément par le contrat qui signifie la reconnaissance des droits des autres »⁽²⁾.

Cette étape me semble impérative, car il peut y avoir dans les projets des enjeux (ou des risques) financiers, juridiques, d'image, etc. Il faut donc acter de la distribution et/ou du partage des responsabilités et leurs conditions. La formalisation rigidifie bien sûr le projet et lui fait perdre en souplesse; mais elle offre en même temps une garantie institutionnelle du poids de ces projets, de leur importance. Et elle permet surtout d'avoir en cas de besoin un recours formel auquel se référer (divergence d'interprétation, oubli des conditions précédemment définies, litiges, etc.).

L'écrit est un outil d'engagement moral, un support de mise à distance (travail sur les mots et le sens) et surtout une trace servant à guider l'action (orientations) et à mesurer les résultats (évaluation). Cet engagement écrit comprend donc plusieurs dimensions évidemment interdépendantes et complémentaires du point de vue de la construction d'un partenariat. C'est aussi une phase d'*orientation juridique*. Ceci, même si la formalisation met plus ou moins l'accent sur cette dimension; même si, en cas de saisine judiciaire, la jurisprudence semble faire peu de cas des écrits qui ne correspondent pas à des contrats de forme institutionnelle⁽³⁾; et même si, le partenariat n'étant pas nécessairement une forme d'engagement collectif juridiquement reconnue⁽⁴⁾, la formalisation par écrit relève aussi d'autres enjeux.

À ce niveau, il faut distinguer deux enjeux de formalisation distincts mais complémentaires :

- la formalisation de l'engagement des différents « partenaires » dans une démarche de coresponsabilité et de coopération ;
- la formalisation du cadre spécifique qui mettra en œuvre le projet.

Sur le premier point, Georges Gontcharoff⁽⁵⁾ rappelle que les règles des relations contractuelles peuvent varier selon le type de structure contractant. Les relations public/privé sont différentes des relations entre financeurs ou décideurs locaux, qui sont elles-mêmes différentes des relations entre pouvoirs publics et associations, par exemple. Sans entrer dans les détails, je parlerai de contrat pour ce premier point qui concerne l'engagement réciproque et mutuel.

Parfois, on observe la signature d'une charte de coopération par les futurs partenaires, en amont de l'engagement contractuel. Ce type d'outil ne peut constituer le seul support d'un partenariat; il n'est qu'un engagement moral de disposition à travailler ensemble. Le partenariat étant fondé sur un projet, il sera nécessaire de définir, au-delà de ces règles de bonne entente et/ou de bonne conduite, les fondements, les responsabilités effectives et l'organisation concrète du partenariat sous la forme d'un contrat.

1) C. Mérini, *Le partenariat en formation. De la modélisation à une application*, L'Harmattan, 1999, p. 128.

2) F. Deluermoz, 1993, cité par Corinne Mérini, *ibid.*

3) G. Gontcharoff, *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, *op. cit.*

4) H. Hémerly, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *op. cit.*

5) G. Gontcharoff, *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, *op. cit.*

Le contrat passé entre les futurs partenaires est un outil défini en amont de la démarche, et donc un outil de cadrage autant que d'engagement. Il relève d'une négociation politique multipartite. Il nécessite de s'entendre et de formaliser *a minima* les éléments suivants :

- la mention des structures qui s'engagent et la nature des engagements ;
- les finalités et les objectifs généraux du projet ;
- la relation qui lie les partenaires et les modalités de coresponsabilité à l'égard du projet ;
- les engagements de participation et les obligations des uns et des autres (action, moyens, ressources engagées...);
- les limites de cet engagement (temps de la démarche, fin de la démarche, conditions de désengagement...);
- les modalités et conditions de délégation au collectif qui sera chargé de mettre en œuvre le projet (cadre spécifique) ;
- les modalités de mise à disposition des ressources dans le cadre spécifique chargé de la mise en œuvre (il ne s'agit pas de définir les ressources précises, du fait que le projet n'est pas encore élaboré et que les moyens du projet doivent être définis au regard des objectifs, et non *a priori*) ;
- les modalités de contrôle et d'évaluation du travail du collectif.

Dans tous les cas, ce qui importe le plus n'est pas de l'ordre du formel. Je veux dire par là qu'il ne s'agit pas de passer un contrat qui ne serait que formules ronflantes et creuses. La formalisation ne fait en principe que reprendre et traduire des décisions construites sur un autre plan, mais en réalité, il ne faut pas être dupe que le fait de changer de plan influence l'ordre du projet. L'enjeu primordial est à mon sens une entente sur le *sens* (orientation) et les *conditions de la valeur* du projet – ce qui relève d'un véritable débat, d'une négociation serrée... Chacun ayant ses logiques, c'est cela qu'il s'agit de mettre à plat et d'articuler. Définir un engagement qui ne resterait que formel, « *négocier à la va-vite sans se dire vraiment l'un à l'autre sur quel compromis se bâtit la convention, conduit inévitablement à des malentendus ultérieurs qui peuvent déboucher sur des conflits ouverts, voire sur des ruptures* »⁽¹⁾.

Si la persistance d'un certain flou est à la fois inévitable et nécessaire, l'enjeu d'être précis est de pouvoir construire un regard réflexif le plus aiguisé possible. C'est ainsi que l'on peut dire que de la précision du sens dépend le caractère mesurable du projet. La pertinence du travail (et son évaluation) sont aussi liés à l'élaboration intellectuelle du projet – même si cela ne fait pas tout. Il s'agit donc d'organiser, à ce niveau, une véritable confrontation entre futurs partenaires (à un niveau décisionnel) portant à la fois sur le sens du projet mais aussi sur le sens de la coopération (représentations du partenariat...).

1) G. Gontcharoff, *op. cit.*, p. 46.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Construire un cadre spécifique au projet

Pour qu'un partenariat existe, il s'agit de créer un cadre spécifique d'action pour la mise en œuvre du projet. Ce cadre a la particularité d'être « extérieur » aux organisations qui se sont engagées dans le partenariat, dans le sens où elles ont accepté d'externaliser des fonctions vers un collectif interinstitutionnel. C'est à partir de ce cadre spécifique que le projet sera réalisé. Cela nécessite que ce cadre soit doté des ressources nécessaires – symboliques, humaines, matérielles, financières, de temps...

Le cadre d'action (et l'acteur collectif qui l'investit) doit avoir une réelle autonomie, une réelle responsabilité et donc un réel pouvoir, y compris un pouvoir de décision sur le plan opérationnel. À l'image d'une délégation de service, l'acteur collectif doit avoir la responsabilité de la mise en œuvre. Ce qui sous-entend – c'est la contrepartie – qu'il sera évalué sur la production, au regard des objectifs de ce projet en partenariat, et non pas tant sur les choix qu'il aura faits pour la mise en œuvre.

De façon plus générale, ce cadre doit être formalisé déjà en amont, à travers le contrat qui engage les organisations qui construisent un partenariat. L'enjeu de cette étape est donc de rendre viable un tel cadre, en définissant en particulier :

- le sens et les limites que se donne le collectif ;
- les règles de fonctionnement du groupe ;
- la place des acteurs (qui sont en même temps représentants d'une institution) ;
- les modalités concrètes du travail collectif (organisation des réunions, etc.) ;
- les modalités d'information, de négociation, etc. du collectif avec les institutions-mères et avec d'autres acteurs extérieurs.

Ces règles et principes fonctionnels doivent être formalisés. S'ils doivent être précis afin de garantir le cadre de travail, il faut veiller à ce qu'ils ne soient pas trop restrictifs et enfermants. De ce point de vue également, l'élaboration des règles et procédures doit faire l'objet d'une véritable négociation qui ne soit pas un consensus *a priori*. Sans doute faut-il aussi envisager une validation au sein des institutions, même si cela reste relativement formel, afin de ne pas risquer de bloquer le processus par défaut de respect du « protocole » ou par défaut d'information sur la façon dont le projet fonctionne.

Quant à la forme du cadre spécifique, elle doit en général rester souple et adaptable au projet qui reste à construire. Il se peut cependant que, pour des raisons juridiques, la définition de ce cadre donne lieu à la création *ad hoc* d'une structure nouvelle. C'est par exemple le cas dans le projet de renouvellement urbain d'Aix-en-Provence⁽¹⁾, qui a vu la création d'une entreprise (Aix XXI) regroupant les moyens mis en commun par les diverses entreprises engagées dans le projet collectif. Dans ce type de cas, des outils

1) Cf. J. Dubois, « Le "partenariat" ou la difficile construction de règles du jeu entre acteurs aux statuts multiples... », *op. cit.* L'auteur relate une expérience qui a consisté en un réaménagement global et ambitieux du quartier historique de la ville : un concours très ouvert a été lancé pour recueillir des propositions globales de réaménagement par des équipes pluridisciplinaires. Il s'agissait dans le projet de créer « un groupement de moyens humains et financiers, s'affirmant capables de conduire l'ensemble des réalisations avec les opérateurs adéquats ». Dans cette perspective véritablement partenariale, les différentes équipes retenues (architectes, promoteurs immobiliers, banques) se sont constituées en société propre dans le cadre de ce projet (Aix XXI). « C'est cette société en nom collectif qui est chargée de représenter auprès de la ville les intérêts de l'ensemble de ses partenaires privés et de coordonner les équipes. »

juridiques existent (groupements d'intérêts publics, sociétés d'économie mixtes, etc.), voire une structure de type association⁽¹⁾. Mais il s'agit d'outils très lourds et il serait aberrant de faire appel à ce type de formalisation dans un contexte plus général. Cela relève le plus souvent de partenariats public/privé, même si cela peut exister dans des conventionnements entre pouvoirs publics. En général, donc, il s'agira de trouver un cadre plus léger, qui pourrait être de l'ordre des structures de type « comité de pilotage ».

Le statut de l'altérité dans le partenariat

La notion d'altérité a été plusieurs fois employée jusque-là ; elle renvoie à ce qui fait que nous tenons les autres pour des Autres ; elle renvoie donc à des processus de *différenciation* (et non à des « différences » intrinsèques et essentielles).

Le travail sur ces différenciations est clé dans un processus collectif. D'un côté, le collectif propose une nouvelle identification (se reconnaître dans un partenariat, comme partenaire), qui est à la fois un des effets et une des ressources du travail partenarial. D'un autre côté, la dynamique collective en général, et l'inscription institutionnelle de chacun en particulier, doivent encourager à ce que les différenciations soient alimentées. C'est-à-dire que ce qui peut faire désaccord mériterait d'être sans cesse reformulé et retravaillé.

En effet, l'enjeu d'un partenariat n'est pas de s'identifier définitivement à un nouveau statut ou à un nouveau cadre de travail. La précarité du cadre partenarial (i.e. le caractère très relatif du cadre spécifique aux institutions qui l'initient) appelle à être prolongée. Ce qui suppose des allers-retours entre l'identification au collectif et l'identification à l'institution que l'on y représente. Réciproquement, les autres sont appelés à apparaître tour à tour comme des *alter* et des *ego*, sans que ce double statut soit totalement décidable. On pourrait ainsi dire que le partenariat tend vers une expérience de l'« altérisation » sans cesse renouvelée.

Une première étape est un rapprochement, pour pouvoir s'identifier les uns les autres. À mon sens, il ne faut pas négliger l'importance de ce processus qui nécessite *que l'on s'intéresse l'un à l'autre* – dans tous les sens de cette expression. On peut réciproquement se demander : Comment vois-je l'autre ? Quelle perception ai-je de son institution ? Quelles représentations ai-je de son travail ? Quelle place est-ce que je conçois *a priori* pour lui dans le partenariat ? etc. Ces questions n'ont pas qu'une valeur théorique. Il s'agit d'échanger sur ces projections de l'un sur l'autre – projections inévitables et en ce sens « normales », mais dont le partage permet singulièrement de renforcer de la confiance, de réduire un écart et de développer une intercompréhension. L'importance de cette activité, qui n'est pas propre au partenariat, peut nécessiter que l'on y consacre beaucoup de temps.

Il est fondamental pour la rencontre que cette recherche soit réciproque, sans cela, l'autre peut être maintenu dans un statut instrumental. Pour exemple, lors d'une

¹⁾ Ce dernier cas correspond cependant à un détournement du sens de la loi de 1901 (1908 en Alsace et en Moselle) et qu'il peut même, dans le cas des pouvoirs publics, tomber dans le domaine de ce qu'il est convenu d'appeler la « gestion de fait ».

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

recherche sur les relations entre le RMI et la psychiatrie dans le Calvados, entre 1996 et 1997, les acteurs du RMI, initiateurs d'une démarche de rencontre, ont commencé par élaborer un travail de recensement et de description de l'institution psychiatrique. Cette tentative de réduction de l'altérité s'est traduite dans un premier temps par la réalisation d'un document à usage des travailleurs sociaux du dispositif RMI, lequel portait sur la présentation de chaque secteur psychiatrique, de son territoire et de l'organisation professionnelle (incluant les coordonnées des acteurs à contacter pour plus d'information). Cette exploration du champ psychiatrique, étape nécessaire, est « *d'autant plus difficile, longue et peut-être fastidieuse que l'Autre est perçu comme un "barbare", effrayant ceux qui l'observent de loin, ne serait-ce que par les représentations sociales attachées à son objet (la folie) et à ses méthodes (asile, camisole...)* »⁽¹⁾. Malheureusement, elle est demeurée excessivement formelle, et surtout largement asymétrique : la connaissance administrative visait à accroître le pouvoir de saisine du travail social sur la psychiatrie, sans que cela ne génère nécessairement en retour un partage.

La démarche d'échange n'est pas toujours menée parce que les acteurs qui se fréquentent depuis un certain temps ou qui interviennent dans un environnement proche ont l'impression de se connaître dès lors qu'ils voient approximativement quelles sont les fonctions types de l'institution concernée. Ils ont donc tendance à passer outre un travail sur les identifications et les représentations, qu'ils pensent maîtriser. Il m'a plusieurs fois été donné de mesurer combien ce sentiment de déjà-connu peut nuire à la construction d'un partenariat, non pas parce qu'il n'évite pas les projections (au contraire), mais parce qu'il n'autorise pas leur régulation commune (vérifier ensemble ce que fait cette projection sur soi et sur autrui).

L'intercompréhension ne peut se borner à un sentiment de connaissance préalable de l'autre. Il s'agit d'aller plus avant vers une confrontation et réappropriation des valeurs d'autrui, non pas pour les faire siennes, mais pour les comprendre et les prendre en compte. De ce point de vue, un travail sur les mots est plus que nécessaire. L'habitude des formules toutes faites comme l'on en retrouve dans tout projet et discours, nuit au travail d'intercompréhension en générant un consensus dont on n'a pas éprouvé en quelle mesure il correspond à un accord.

Dans cette confrontation, il n'y a pas lieu de trop anticiper, ou de chercher à se préserver l'un l'autre de jugements ; il y a par contre lieu d'être très vigilant à ce que ces jugements ne soient pas des « jugements de valeur » au sens usuel du terme, c'est-à-dire de jugements moraux de l'un par l'autre. Échanger suppose de juger⁽²⁾, et il ne faut pas s'en priver puisque la détermination de valeurs communes (éventuellement) ou d'intérêts compatibles suppose des jugements et la recherche d'équivalence entre les façons de voir des uns et des autres. Il est donc nécessaire, je pense, de chercher ensemble des façons de voir et de définir le problème, non pas identiques (ce qui n'est quasiment jamais le cas), mais équivalentes et globalement compatibles.

1) F. Dhume, *RMI et psychiatrie : deux continents à la dérive ?*, op. cit., p. 97.

2) S. Dubuisson-Quellier, J.-P. Neuville (dir), *Juger pour échanger*, Éditions de l'MSH/INRA éditions, Paris, 2003.

On entend souvent dire qu'il faut rechercher les points communs ; je pense pour ma part qu'il est encore plus important, et plus productif de coopération, de rechercher les points de divergence, et de les explorer, afin de comprendre jusqu'où on est d'accord et à partir de quand on est en désaccord. On pourrait le dire ainsi : le travail sur les désaccords rapproche plus que celui sur l'accord ; et du moins permet-il de comprendre où il y a un risque de rupture. Inversement, si l'on n'identifie pas les axes de tension et les risques de rupture, on risque de rechercher un consensus minimum qui privera le collectif d'explorer bien des dimensions.

Sur un projet d'insertion, d'éducation, etc., peut-être faut-il se demander ensemble ce qu'est l'insertion ou l'éducation dont on parle. Car ces termes sont si généralement indéfinis et si évidemment implicites qu'ils recèlent d'incessants malentendus. Mais, plutôt qu'une définition commune et lisse qui aplanit les nuances et les différences, on peut se demander ce que chacun y met, rechercher une comparaison (qui n'a nul besoin de vainqueur) et à quelles conditions des définitions différentes sont compatibles. Il ne s'agit donc pas ici de réduire l'altérité (ou, comme je l'avais précédemment formulé, de la dépasser), mais de faire émerger le plus clairement possible les lignes de différenciation – de posture, de compétences, de limites, d'intérêts, etc. – des uns et des autres, comme base d'un accord possible.

Construire une culture commune

Pour qu'un partenariat existe, il ne suffit pas d'exprimer et de confronter les positions prises par chacun. Encore faut-il créer à partir des valeurs un cadre de références partagées qui accueille les principes du collectif. C'est cela que j'appelle une culture commune. Le manque de références communes, de cadre d'analyse partagés et d'un langage commun, où les mots, soit signifient approximativement la même chose pour ceux qui les emploient, soit autorisent des équivalences (*i.e.* on comprend ce que l'autre veut dire quand il dit cela, même si l'on dit soi-même autre chose) sont parmi les principaux obstacles à la conduite d'une action en partenariat ⁽¹⁾.

Chacun peut probablement constater combien les écarts « culturels » sont importants, ne serait-ce qu'entre deux professionnels qui ont en théorie eu la même formation. Construire une culture commune ne veut pas dire s'acculturer, au sens de perdre ses références pour adopter celle de l'autre, ou se retrouver dans une méta-référence qui soit la même pour tous. L'acculturation est certes une option, mais d'une part cela est un processus très long et laborieux – qui dépasse probablement l'espace-temps du partenariat ⁽²⁾ –, et d'autre part la résolution des besoins d'intercompréhension me semble souvent passer par des processus que l'on peut qualifier de *traduction*. Culture commune

1) D. Zay, *La formation des enseignants au partenariat...*, *op. cit.*

2) Dans la version de 2001 de cet ouvrage, je défendais une vision soit idéaliste soit totalisante du « commun », qui m'amenait à penser la construction d'une culture commune comme acculturation, tout en constatant à travers quelques expériences combien cela était long et difficile. Je pense aujourd'hui qu'il faut entendre que ce temps et cette difficulté signalent un point aveugle de la démarche d'acculturation : soit son idéalisme, soit sa violence et son caractère d'assujettissement.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

ne signifie pas unité culturelle, mais capacité à se comprendre pour partager les bases d'une « communauté ponctuelle ».

Il n'est pas vrai que l'habitude de travail avec d'autres, en fonction de l'ancienneté d'une fréquentation, facilite en soi la définition de références communes. Trop d'habitudes, trop d'implicites, trop de vocabulaire mal maîtrisé, etc., peuvent compliquer l'émergence d'une culture commune. Il faut donc inévitablement en passer par une confrontation sur le sens, afin de se dire : quelles sont les valeurs dans lesquelles le collectif peut se reconnaître (ou non) ? Quel devrait être le sens général du travail collectif ? Quelles sont les limites partagées, les points de divergence ? Quels sont des mots clés qui fondent les références et sur lesquels il faut s'entendre ? Là aussi, on gagne à ne pas se satisfaire de formules trop générales, de mots qui apparaissent trop évidents ; on gagne à chercher non pas un consensus, mais les conditions auxquelles on peut être d'accord. Car, être en désaccord n'a jamais empêché qui que ce soit de travailler ensemble, alors que faire semblant d'être d'accord rend le partenariat infaisable.

Ce travail de définition d'une culture et d'un cadre communs peut rencontrer, en amont, plusieurs obstacles :

- d'abord, le contexte de généralisation de notions-passerelles dans les politiques sociales rend plus prégnant le flou conceptuel. À force de travailler sur des objets flous ou des non-objets, on oublie que leur définition est un préalable pour l'action. Les acteurs sont envahis de notions indéfinissables qui imprègnent progressivement tout le langage professionnel. Sommés de faire de l'insertion, de produire de la santé mentale, d'accompagner, etc., ils n'osent souvent pas poser la question de leur objet ou ne se la posent plus ;
- ensuite, l'idéologie dominante du consensus, qui vise à gommer les conflits, se nourrit d'une forme de peur de la confrontation, et renverse le sens que l'on peut donner à l'idée de « partenariat » – qui devient un faux-semblant consensuel plutôt qu'une coopération conflictuelle⁽¹⁾. On survalorise le consensus *a priori*, avant même qu'un débat ait eu lieu, au détriment d'un compromis, construit par tâtonnement et par confrontation. Or, comme cela a déjà été souligné par divers auteurs⁽²⁾, l'accord doit être un aboutissement (compromis) ; il ne peut être préalable, au risque de ne construire qu'une façade de partenariat ;
- enfin, on ne juge souvent pas utile la redéfinition de son objet, parce qu'on suppose que cela est acquis, parce qu'on le connaît par usage. Or, lorsque l'objet est désigné par une notion-passerelle, il est généralement des plus flous, et recouvre donc une pluralité d'usages. La diversité des approches, des conceptions et des pratiques peut rendre extrêmement difficile un travail ensemble. Mais aussi, l'absence d'interrogation de l'objet laisse toute leur place aux routines et aux approches stéréotypées d'un problème, ce qui empêche la coopération de produire ce qui est probablement

1) F. Dhume, *Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel ?*, ISCR-Méditerranée, 2003.

2) Cf. notamment D. Zay, *op. cit.*

le plus intéressant dans ce processus : une confrontation des points de vue susceptible d'affecter notre façon de voir le monde.

On croit généralement que travailler à plusieurs change notre façon de faire, qu'on est plus intelligent ensemble que seul, ou encore qu'on saura trouver la meilleure solution possible si l'on réunit des acteurs différents. Une sorte de dogme interculturel affirme ainsi que « *la différence, c'est bien* ». Cela n'a rien d'évident. Et au contraire, le collectif peut souvent être un empêchement à penser, eu égard au désir de conformation et de consensus. On ne peut pas vraiment dire, lorsqu'on observe des commissions interprofessionnelles au travail (CLI, aide sociale, etc.) que le caractère collectif soit un frein ni à l'inanité de certaines décisions ni à la violence de l'institution ; c'est parfois même l'inverse, dans la mesure où le collectif peut faire disparaître l'empathie qui peut être éprouvée dans la relation de face à face.

Il y a lieu de se demander à *quelles conditions la différence sert une intelligence collective* ; et la réponse n'est ni de produire un consensus assimilationniste, ni d'enfermer les uns et les autres dans des différences folklorisées. Toute la question de la coopération et du partenariat tend ici vers la capacité à conflictualiser les points de vue, à projeter mutuellement nos exigences critiques et nos capacités analytiques, à mettre en œuvre nos savoir-faire d'expertise professionnelle et stratégique pour tenter de sortir des sentiers battus et des accords convenus. Ici, le travail sur les mots peut soutenir un travail sur le sens. Et aider à passer d'un collectif d'acteurs à un acteur collectif, responsable en commun du projet, porteur, ensemble, de sa réalisation.

5 – L'élaboration et la réalisation du projet

Dernière grande phase, il s'agit de la réalisation proprement dite. Certes, la qualité du travail de cette phase et la viabilité du collectif dépendent des étapes précédentes. Mais il y a lieu de rompre avec la pensée techniciste qui donne à croire que la conception précède l'action, et que les phases se succèdent dans l'ordre. Ce qui a généralement pour conséquence de dissocier la pensée de l'action, de séparer le temps de la réflexion et de l'accord de celui de la réalisation, et souvent aussi de se partager les rôles entre les financeurs, les concepteurs et les acteurs de terrain. Ce découpage fonctionnel est surtout un découpage hiérarchique, qui a pour effet de concentrer le savoir-pouvoir dans les mains de quelques-uns et de dénier l'expertise professionnelle du terrain. Le partenariat est un modèle antithétique de cette séparation des compétences et du pouvoir, puisqu'il exige d'un collectif qu'il soit responsable de la globalité d'un projet de sa conception à sa réalisation.

La place et le temps de la discussion dans le projet

De nombreuses expériences visant un partenariat me semblent « partir dans le décor » parce que le collectif a le souci – norme d'efficacité oblige – de passer rapidement à la réalisation, sans perdre de temps dans du « bavardage » ou de la « réunionite ». Que l'on ait le souci de bien faire et d'être efficace n'est pas en question. Mais si l'on

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

pense qu'être efficace se mesure au moindre temps que l'on passe à penser par rapport au temps du faire, je crois que l'on se fourvoie.

La pertinence du partenariat n'est pas d'abord dans le fait de faire à plusieurs mains, mais dans la possibilité d'une *intelligence collective* des situations. Or, celle-ci ne répond pas à un modèle techniciste du « bien penser pour bien agir » (devise fréquente des consultants, qui leur permet de légitimer leur monopole de la traduction entre cadre politique, savoir académique et ordre de pratique). L'intelligence collective est une intelligence critique et réflexive, qui s'applique aussi bien aux élaborations théoriques, aux stratégies politiques, aux conceptions organisationnelles qu'aux dimensions les plus pratiques d'un projet. L'intelligence ne s'arrête pas à la porte de la pratique ; elle l'irrigue, la soutient, la retient aussi pour éviter l'emballement dans le « faire », dans « l'activisme ». Il n'y a donc nul enjeu de limiter l'étendue que l'on accorde à laisser travailler l'intelligence collective, tout au contraire.

Cela ne signifie pas en revanche qu'il faille céder à une sorte d'intellectualisme du discours, qui nous permet surtout de maintenir la face lorsqu'on ne sait pas faire (ou que l'on ne veut pas faire). Je crois sur ce plan qu'il faut faire confiance à notre désir de bien faire, qui nous pousse à être vigilant quant à une réalisation effective. Il est sain, dans un groupe, que l'on se soucie de « passer à l'action » et que l'on nourrisse quelque méfiance face au « bla-bla », du moins jusqu'à ce que ce souci devienne en retour un empêchement à penser. Loin de s'opposer, la pensée et la pratique travaillent jusqu'à un certain point sur un mode équivalent, bien que symétrique : autant l'intellectualisme peut masquer nos peurs de faire, autant l'activisme peut masquer nos peurs de penser. Le défi du partenariat est d'accepter, ensemble, de lever ces deux peurs symétriques, pour conscientiser et penser la pratique.

Qui dit penser la pratique sous-entend que la pensée ne précède pas, mais qu'elle accompagne. Idéalement, le partenariat fonctionne comme un dispositif collectif permettant de *réfléchir* les pratiques, au double sens du terme : réflexion (pensée) et réflexion (miroir). L'enjeu est de pouvoir circuler entre pensée et action, de faire des allers-retours fréquents pour chercher à les rapprocher (dans le temps et dans les logiques). Si les premiers temps d'un partenariat sont consacrés à se mettre d'accord, cela n'évacue pas en soi les logiques pratiques : on peut partager dès le départ une critique de l'état des pratiques, ce qui est souvent le point de départ à un partenariat. Ce qui veut dire qu'au départ, il y a à la fois de la pratique et de la pensée critique ; l'enjeu est idéalement de les faire fructifier l'une par rapport à l'autre.

En ce sens, la place et le temps de la discussion dans le partenariat ne sont pas localisable à un moment – contrairement à ce qu'en dit l'idéologie techniciste du projet, qui fait croire qu'il faut suspendre la pensée pour agir⁽¹⁾. La discussion est un

1) Rappelons-nous qu'au XIX^e siècle, il était interdit de siffler en travaillant, non pas parce qu'on travaille moins bien en s'échappant ou en pensant à autre chose, mais parce que le patronat voulait renforcer son pouvoir sur le travail, sur les corps et les pensées au travail, pour obtenir une disponibilité (et une soumission) la plus totale possible. Sur les transformations des droits au travail, cf. M. Miné, S. Allemand, *Siffler en travaillant. Les droits de l'Homme au travail : un état des lieux*, Éditions du Cavalier Bleu, Paris, 2006.

moteur du travail en partenariat, qui assure à la fois que le collectif tient et que le projet avance.

Élaborer le projet : vers une approche non techniciste

La norme de projet est un outil de *maîtrise* de l'espace-temps de la production. L'injonction au projet, et l'orientation forcenée des dispositifs sociaux vers la contractualisation avec les usagers autour d'un projet d'insertion ou de vie peut conduire les professionnels à ruser, en détournant le paradigme du projet. Dans un dispositif d'aide sociale municipale, par exemple, on trouve parfois des justifications de ce type : « *Un projet, ça peut être simple, c'est payer sa facture d'électricité.* » Dans un monde qui fait du projet une norme de vie, on comprend que le moindre acte normé devienne « projet ».

Le partenariat est issu de ce mouvement normatif, et c'est donc logiquement qu'il repose au départ sur l'idéologie du projet ; mais cela ne suppose pas qu'il faille chercher à l'appliquer en tant que telle. Au contraire, la coopération invite à une approche critique du projet : à faire du projet moins une norme productive qu'un référent régulateur de la démarche, par exemple ; un outil de vigilance normative permettant de rouvrir la discussion, et non un outil de normalisation et de codification intégrale de la pratique.

Dans l'idéal gestionnaire, un projet est un outil permettant de gérer un cadre d'action complexe. Il cherche à prendre en compte plusieurs types de paramètres, afin d'ajuster la projection le plus possible à la réalité, aux contraintes, aux enjeux multiples, aux obstacles éventuels... Ces paramètres sont au moins de quatre types :

- la gestion des références et des finalités : finalités politiques, objectifs généraux, objectifs opérationnels, réalisations attendues...
- la gestion des ressources humaines et ses enjeux de formation, motivation, recrutement, relations...
- la gestion du cadre de contrainte et des ressources : espace-temps, cadre juridique, cadre institutionnel et professionnel, ressources internes et externes...
- la prise en compte des identités, des aspirations, des capacités et compétences des prescripteurs, des professionnels, des usagers...

Selon l'idéal, c'est la prise en compte et l'anticipation de ces différents paramètres qui donne de la liberté aux acteurs, qui permet d'agir sans subir, qui permet la créativité et l'innovation en réduisant les risques, freins au changement, etc. Cependant, la multiplicité des paramètres entrant en ligne de compte peut générer des contradictions éventuellement insolubles *a priori*. La gestion de ces paramètres nécessite donc toujours des choix, des compromis, voire des arrangements et une hiérarchisation relative des éléments à prendre en compte.

On peut retenir de la technologie du projet, moins une trame précise ⁽¹⁾ qu'un principe général : le souci de prendre en compte dans une conception générale la pluralité des dimensions engagées par une action interinstitutionnelle : politiques et techniques, nor-

1) Contrairement à ce que je proposais en 2001.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

matives et axiologiques (*i.e.* relatives aux valeurs), temporelles et spatiales. Et aussi de prendre en compte la pluralité des acteurs et des intéressements concernés : publics, professionnels, élus, communicants, etc. Plutôt qu'une approche techniciste qui cherche à tout anticiper et maîtriser, la relation partenariale gagne, dans une visée démocratique, à réintroduire les mises en débat aux différents niveaux concernés.

Plutôt que de concentrer le pouvoir dans un collectif qui fonctionnerait comme une boîte close sur elle-même, ne donnant à voir qu'un produit fini et communicable, l'enjeu de la prise en compte des diverses dimensions du projet peut se faire dans une visée démocratique. Dans ce cas, plutôt que de chercher à tout gérer, le collectif peut se concentrer sur deux fonctions : d'une part, identifier les enjeux (politiques, conceptuels, techniques, communicationnels, etc.); d'autre part, prendre en charge l'organisation de différents lieux de discussion du projet et de ces enjeux. Ainsi, plutôt que de chercher lui-même à tout solutionner, l'acteur collectif partenarial déploie des stratégies de mise en discussion publique, et veille à ce que des solutions soient trouvées par les institutions et les acteurs concernés. Alors, plutôt que d'être le lieu de concentration d'un pouvoir de décider et faire, le collectif partenarial peut être le lieu qui élabore une *mise en scène* des problèmes publics, afin de les restituer autant que possible à l'espace public d'une discussion démocratique.

Prenons un exemple, tiré d'un travail avec un groupe interinstitutionnel santé-social. La tentation initiale de ce groupe était de mettre en œuvre des actions permettant de réduire la distance entre dispositifs et institutions des secteurs sanitaire et social. Dans le même temps, son expertise de la situation le conduisait à penser que le problème résidait non pas dans la réponse technique à des failles du système (des « besoins spécifiques ») mais dans un enjeu plus général de réduction de la concurrence entre les institutions, de leur ignorance voire leur méfiance réciproque, et ce faisant de leur désintérêt pour certaines questions situées à l'interstice entre elles. La logique technocratique poussait le groupe à occuper l'espace entre les institutions, et à le remplir en proposant des « actions » ou des « dispositifs ». Ce qui ferait au bout du compte du groupe un gestionnaire de dispositifs destinés à faire l'interface entre les institutions. Cela n'aurait évidemment en rien infléchi la distance et la concurrence, mais l'aurait reporté sur les dispositifs eux-mêmes qui auraient fait tampon entre les institutions. Et ainsi, ce qui était un problème public relatif au fonctionnement des institutions serait devenu un problème d'adéquation de l'offre aux « besoins » du public... Tout compte fait, c'est une façon d'enterrer le problème. Une logique démocratique pousse au contraire le groupe à trouver les moyens de faire reconnaître le problème identifié, et à initier des espaces où ces problèmes deviennent discutables, jusqu'à ce que les institutions se saisissent du problème. Le partenariat ne meuble alors pas un vide, mais il le construit comme un problème public⁽¹⁾.

1) O. Noël, *Jeunesses en voie de désaffiliation. Une sociologie politique de et dans l'action publique*, L'Harmattan, 2004.

Prendre en compte la nécessaire actualisation du cadre politique

L'enjeu d'une telle approche démocratique est, non seulement de ne pas techniciser un problème public, mais également de favoriser l'intéressement politique à ce problème. Si le projet est technicisé, on prolonge deux difficultés : d'une part celle de mobiliser le niveau de la représentation de l'institution (élus, directions, etc.); d'autre part, celle d'autonomiser le cadre collectif de travail (qui tend à devenir une nouvelle institution de gestion, un nouveau dispositif, etc.). Ce qui a pour conséquence de faire disparaître le sens du partenariat, en transformant la coproduction de l'action publique en autonomisation d'un nouvel acteur. Ce processus est sans fin, et prolonge trois ordres de problème :

- premièrement, le désintérêt éventuel des institutions pour que le problème ne change pas. L'intéressement de l'institution et de la représentation politique que l'on a cherché au départ du projet suppose d'être alimenté et renouvelé. Sinon, le risque est que les représentants politiques qui ont donné leur aval ou initié le projet s'effacent finalement sans assumer leurs responsabilités dans la légitimation, l'orientation et le soutien des projets⁽¹⁾ ;
- deuxièmement, tant que le désintérêt et la distance des institutions à l'égard d'une question se répète, on peut passer son temps à imaginer des dispositifs techniques censés prendre en charge des problèmes; ceux-ci ne cesseront de se déplacer, et l'on peut être embarqué dans une fuite en avant techniciste qui contribue à sans cesse dépolitiser les questions ;
- troisièmement, si le collectif partenarial concentre le pouvoir de définir et faire, sans ouvrir régulièrement les liens et les discussions sur son projet, il risque au final d'être contraint d'assumer l'intégralité du résultat, quand bien même il n'en est pas seul responsable (car il n'a pas tout pouvoir). C'est le piège de l'évaluation au *résultat*.

Un projet qui n'est pas politiquement choisi, porté et assumé est un projet risqué et fragile, dans lequel le sens se dissout au profit d'une résolution technique qui ne résout finalement pas grand-chose. Un projet, c'est par essence se projeter, et il y a dans cet acte des risques politiques qu'il faut savoir assumer. Dans un ordre politique segmenté, comme le sont les politiques sociales, les acteurs dits opérationnels n'ont pas la légitimité de porter l'ensemble du sens de l'action sociale publique. Mettre en discussion, c'est aussi construire le support d'une telle légitimation; mais le risque est alors une sorte de « privatisation » des questions publiques (donc politiques).

¹ C'est ce que montre par exemple Jérôme Dubois à propos du projet déjà cité à Aix-en-Provence. J. Dubois, « Le "partenariat" ou la difficile construction de règles du jeu entre acteurs aux statuts multiples... », *op. cit.* Le désengagement municipal a conduit à déléguer au privé la définition du sens de l'opération (en laissant le cadre de l'appel d'offres excessivement ouvert). « Ces projets, de caractère utopiste, [...] sont caractéristiques de l'abandon par la ville à des entrepreneurs privés de la réflexion sur son devenir. » L'auteur porte d'ailleurs sur ce point un regard sans complaisance : « Cette [délégation] est, dans ce cas précis, la marque de la faiblesse d'une municipalité divisée trop peu sûre de sa vision pour la ville qui, par là, a cherché à cacher ses faiblesses en déléguant à d'autres le soin de planifier l'aménagement de la cité. » Dans cet exemple, ce qui est en question, ce n'est nullement la marge de manœuvre d'une collectivité pour organiser son aménagement, c'est bel et bien la faiblesse du projet politique.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

La construction d'un partenariat, surtout dans le champ social, ne peut faire l'impasse d'un engagement politique dans la construction d'un projet collectif. La possibilité que le projet en partenariat ait un cadre politique suppose donc, non seulement de construire l'intéressement très en amont, mais de penser à renouveler sans cesse ce cadre, en ouvrant le projet à la discussion au-delà de l'acteur collectif qui le porte en pratique.

Définir et traduire les objectifs, du général vers le factuel

Au-delà d'un cadre général qui définit l'objet du projet, ses finalités, ses buts et ses grands objectifs généraux, il est nécessaire d'affiner ce travail afin d'avoir un référentiel suffisamment clair pour l'action. Quels sont les résultats attendus de ce projet ? Cela nécessite de circonscrire le champ et de lui imprimer une orientation suffisamment explicite. Là encore, cette étape est affaire de travail sur les mots et leur sens. Ensuite, cela signifie qu'il faut construire ensemble la logique de l'action, en étudiant différentes hypothèses ou différentes manières d'appréhender et de traiter l'objectif général.

Pour prendre un exemple, si le but est de favoriser l'insertion dans l'emploi des jeunes sujets à la discrimination ethnico-raciale, les objectifs généraux peuvent être radicalement différents. *A priori*, s'agit-il :

- de minimiser le problème pour que les jeunes ne se découragent pas, et de reconverter ainsi le problème de discrimination dans un problème de mobilisation du public ?
- d'adapter les jeunes au marché du travail et aux critères de sélection (en espérant qu'ils passeront inaperçus !), voire en dépénalisant la discrimination au nom du pragmatisme, comme l'a proposé le Medef ?
- d'adapter certains segments du marché du travail en recherchant des emplois dans des conditions d'embauche contrôlées, comme le proposent les dispositifs techniques types « bourses aux emplois (ou aux stages) » ou parrainage ?
- de restreindre l'amplitude du marché pour ces jeunes en promouvant l'insertion dans les secteurs apparemment moins discriminants, voire en encourageant l'émergence de secteurs professionnels ethniques ?
- de faire évoluer les mentalités et les représentations sociales concernant les publics en question, en supposant que ce sont d'abord des processus cognitifs généraux qui expliquent les discriminations ?
- de conditionner l'aide au développement des entreprises à l'embauche de jeunes, dans le cas de secteurs ou d'opérations où il existe une aide de l'État, dans une logique qui peut aller de la non-discrimination à la discrimination positive ?
- de faire évoluer les entreprises en repositionnant expressément leurs critères de recrutement et de management sur des éléments objectifs, en encadrant la liberté de choix et en réduisant l'intensité de la sélection ?
- d'obliger les entreprises à changer de pratiques et de réprimer tout acte discriminatoire, en renvoyant les acteurs à leur responsabilité de conformer leurs pratiques au droit (commun) ?

Ces orientations ne sont évidemment pas équivalentes, et peuvent même être radicalement contradictoires. Seules les deux dernières (et à certaines conditions les deux précédentes) sont effectivement adossées au référentiel de *prévention et lutte contre les discriminations*, alors que les deux premières, liées à la logique d'insertion, conduisent ni plus ni moins à invalider l'idée de discrimination et à reporter la responsabilité sur le public. Cet exemple n'est évidemment pas pris au hasard, puisque force est de constater que la construction du marché public de lutte contre les discriminations, depuis environ 2000, peut paradoxalement participer de déqualifier le problème public⁽¹⁾.

Cet exemple indique surtout que la définition des objectifs est tout à fait déterminante dans la construction d'un projet pertinent, car elle met en jeu la capacité des acteurs à assumer une fidélité relative aux principes d'action défendus. Cette opération intellectuelle peut être appelée *traduction*, dans le sens où elle nous met au défi de reformuler une logique selon différents plans de la réalité, tout en assurant les conditions d'une continuité de sens. C'est cette traduction qui conduit au final à voir dans les résultats produits (visibles, palpables, etc.) le sens d'un objectif initialement formulé. On voit ici l'enjeu de ne pas dissocier la réflexion de l'action, mais de veiller sans cesse aux conditions d'une juste traduction.

Définir le processus et les procédures d'évaluation

De façon concomitante à la traduction des objectifs, il s'agit d'opérer un autre niveau de traduction : celui en termes de valeurs et d'effets attendus d'une production, en lien avec un dispositif de vérification de sa valeur et de ses effets. Plus qu'une « mesure » (qui est la dimension technique de la question), « *évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* »⁽²⁾. C'est donc une question éminemment politique. Avec ce qui va de pair : qui est tenu pour légitime dans le fait d'évaluer ?

La réponse technocratique à la question de la légitimité à évaluer, c'est de conférer cette fonction à des « experts », au nom d'un lieu commun qui voudrait qu'on ne soit pas « juge et partie ». Étonnante transposition de la question de la justice à celle de la valeur ; si face à des conflits opposant des personnes (physiques ou morales), il faut parfois avoir un médiateur ou un tiers en position d'interpréter la règle et de déterminer des responsabilités, il est abusif de faire comme si juger la valeur d'une action publique relevait exactement du même processus. Dans la matière politique, le conflit est le motif même de la détermination de ce qui vaut (et de qui ou quoi entre en ligne de compte). Aussi, confier cela à des « tiers », ce n'est pas garantir un jugement plus équitable, c'est d'abord dépolitiser le problème en faisant comme si la valeur d'une action n'était qu'affaire de modèle technique de mesure. Il y a dans ce procédé une confiscation de la démocratie.

1) F. Dhume, « De la discrimination du marché au marché de la discrimination. Les fausses évidences de la "lutte contre les discriminations" », in *Mouvements*, n° 49, janvier-février 2007.

2) P. Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, rapport au Premier ministre, La documentation française, 1989.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

Un projet en partenariat suppose, dans une perspective démocratique, que le collectif prenne en charge le processus d'évaluation. Mais encore une fois, cela ne signifie pas qu'il doit monopoliser le jugement ; s'il doit permettre une pluralité de jugements sur l'action, il doit également participer de juger le projet et le processus de travail. En ce sens, évaluer, c'est d'abord et surtout une démarche qui doit permettre d'interroger, de remettre en question, d'exercer un regard critique sur ce qui a été réalisé (production) mais aussi sur la façon de produire (processus).

Pour paraphraser André Gorz, l'évaluation n'est pas indépendante de l'idéologie dominante, ni immunisée contre elle. L'évaluation imposée porte le plus souvent sur des éléments chiffrés : nombre d'usagers, nombre de mesures, etc. L'inadaptation fréquente de ces critères aux projets provient du fait qu'ils sont construits pour mesurer l'activité d'un service plus que pour mesurer les résultats obtenus, et qu'ils sont produits indépendamment du processus d'élaboration du sens de l'action. Ce faisant, ils analysent les résultats d'un service dans une logique de productivité de masse, sans regard sur le processus de production, ce qui fait qu'ils ne s'intéressent pas à la qualité du service rendu ou de l'action réalisée.

Ne pas réduire la valeur au seul produit fini – comme le veut la norme néolibérale – permet de voir et de *valoriser* la qualité du processus de production d'un projet, et notamment de *faire valoir* que les effets (potentiels) d'un processus partenarial sont infiniment plus vastes que la seule réalisation univoque d'un projet. Le partenariat transforme la façon de faire, modifie les relations, et parfois les rapports sociaux de production, etc.

Les expressions « valoriser » et « faire valoir » portent un double sens qui me semble très significatif. Elles supposent que quelque chose vaut en fonction de la valeur qu'on lui accorde, et donc que l'activité d'évaluation est aussi une sélection de certaines dimensions plutôt que d'autres, une mise en visibilité et une justification relative du projet. Cette idée resitue donc la détermination d'une valeur en tant que rapport de pouvoir. Évaluer, ce n'est pas mesurer un écart à une valeur-étalon qui aurait un sens objectif au regard d'une norme universelle et supérieure. Il n'y a pas de bien universel (même s'il y a du bien commun !). L'évaluation est un processus d'abord subjectif, qu'il s'agit ensuite d'objectiver. Et dans cette objectivation se pose toujours une triple question : celle de la référence à laquelle on rapporte une action (au regard de quoi cela vaut-il ?) ; celles des procédés ou méthodes que l'on met en œuvre pour cela (comment objectiver et vérifier cette valeur ?) ; et quel sont les points de vue à qui l'on accorde le pouvoir de dire ce qui vaut (qui participe d'évaluer ?).

Définir les outils et procédés d'évaluation en amont de la réalisation, c'est se donner la possibilité d'observer les résultats en même temps qu'ils se produisent, et donc d'avoir un dispositif souple d'enregistrement de traces chemin faisant (l'évaluation rétrospective n'est qu'une convention et une facilité qui, si elle a l'intérêt de partir du produit ou du résultat, tend à effacer la majeure partie du processus de production). Autant que les résultats attendus, il s'agit de prendre en compte les effets induits : ce que l'on n'a pas prévu, ce qui se passe autrement, ce qui se passe en parallèle des résultats attendus...

À la fois du point de vue de la pertinence de la réalisation (logique interne) et du point de vue démocratique de l'action publique (logique externe), on gagne, à mon sens, à imaginer un double processus pour l'évaluation :

- d'une part, en interne, une forme « d'enregistrement » du travail chemin faisant (par exemple des comptes rendus très détaillés des échanges et pas seulement des relevés de décision, etc.). Si cela est assez « lourd » en terme de travail, cela donne rétrospectivement une mine d'informations, mais cela permet surtout une démarche d'évaluation dynamique⁽¹⁾ ou constructive⁽²⁾, qui fait miroir du processus au fur et à mesure, et qui participe pleinement de la construction du projet ;
- d'autre part, en externe, des processus de mise en discussion publique du projet, à différentes étapes de son avancée, et avec différents types d'acteurs concernés, pour prendre en compte des jugements évaluatifs pluriels qui alimentent le travail (et y intéressent ce faisant d'autres acteurs).

Définir et organiser les moyens, les méthodes et les places de chacun

Avec le cadre, il s'agit d'organiser l'intervention. Cette étape est également importante car le cadre de partenariat implique de prendre en compte et d'articuler les compétences de chacun. C'est ce que l'on pourrait appeler un système de partage ou d'association, et une organisation propre au partenariat.

Ici, il est nécessaire de prendre en compte les capacités, les compétences, les intéressements, etc. des uns et des autres, mais également les rôles, qui sont distribués au cours des interactions. La définition des places prend le relais de ce qu'on a dit précédemment au sujet de l'exploration collective des projections et des représentations des uns sur les autres. Quelles compétences je m'attribue et lesquelles j'attribue à l'autre ? Qu'est-ce que je me sens capable d'assumer ou pas ? Qu'est-ce que je souhaiterais faire ou que je souhaiterais que l'autre fasse ? Il peut être important de distinguer trois choses : d'une part, ce que l'on n'est pas capable de faire et ce pour quoi l'on a besoin de l'autre ; d'autre part, ce que « l'on n'aime pas faire » ou que « ça nous arrangerait bien que l'autre le fasse » ; enfin ce qu'il est stratégique de confier à l'un, à l'autre ou à conserver dans l'action conjointe.

Le regard croisé doit permettre de définir par la confrontation une organisation tenant compte des places et rôles respectifs. Mais il s'agit également de construire, dans le même temps, les modalités de régulation des activités distribuées. Je veux dire par là que, comme le partenariat relève d'un modèle d'action commune, la réalisation éventuellement séparée de certaines tâches doit être réinjectée dans le travail commun. Comment chacun va-t-il restituer la part traitée séparément ? Comment discute-t-on

1) J. Fraisse, M. Bonetti, V. de Gaulejac, *L'évaluation dynamique des organisations publiques*, Les Éditions d'Organisation, 1987.

2) M. Conan, *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, La Tour d'Aigues, Les Éditions de l'Aube, 1998.

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

des pratiques des uns et des autres, du moment qu'elles concernent le projet commun ? Comment régule-t-on les activités distinctes au regard du projet d'ensemble ?

Un projet en partenariat, ce n'est pas *a priori* l'un qui organise et l'autre qui fait. Chacun porte sa part d'organisation et d'action. Et sur ce plan le travail n'est pas simple. Il faut discuter et définir tout à la fois les rôles, les statuts, les missions, les responsabilités de chacun. Cette étape nécessite un engagement mutuel (*i.e.* de chacun pour le commun), afin que l'on garantisse une responsabilité collective, dont chaque parcelle sera attribuée au collectif, à des sous-groupes ou à un partenaire en particulier. C'est donc l'étape où l'on définit et où l'on organise les instances et procédures de coordination, les circuits et procédures d'information, les instances et modalités de régulation⁽¹⁾.

Cette dimension d'organisation suppose aussi de définir précisément les moyens que l'on va affecter au projet, et qui va affecter quoi. Les moyens à réunir peuvent être internes au cadre spécifique de partenariat (budget, moyens humains, temps de travail, ressources techniques, et de communication, etc.). Bien entendu, ils proviennent avant tout des institutions engagées dans le partenariat, mais le cas échéant, on peut également envisager de faire appel à des ressources extérieures au cadre et aux institutions partenaires. Dans ce dernier cas, la participation extérieure ne sera pas nécessairement de l'ordre du partenariat et donc, les statuts de participation ne sont pas automatiquement du même ordre. Cela est aussi à définir.

Cette étape suppose que le cadre soit suffisamment souple pour faire des allers-retours entre les objectifs et les contraintes, pour ajuster réciproquement l'une et l'autre. Toutefois, si le modèle idéal du projet veut que les moyens soient adaptés aux objectifs, on sait qu'en réalité c'est rarement le cas. C'est même généralement l'inverse : la disponibilité, le budget affecté, les contraintes des institutions, etc. déterminent le projet bien plus que son sens idéal. Cette limitation n'est pas seulement affaire de « rareté » des ressources, car nombreux sont les projets qui ne coûtent pas nécessairement très cher, et inversement les projets très coûteux peuvent avoir une grande capacité à mobiliser des fonds... Cela est à comprendre aussi dans un rapport de pouvoir : on tend à limiter les moyens au préalable pour pouvoir contrôler, contenir ou par peur de ce qui échappe ici et maintenant, d'une liberté trop grande, d'un confort trop évident. Maintenir l'incertitude est un moyen de réduire autrui, de le rendre dépendant. Souvent, cela est anticipé : on construit un budget minimal, ou on définit les objectifs au regard des moyens en raisonnant à moyens constants (et non en raison des changements attendus du projet).

Face à cela, il me semble qu'il y a lieu d'adopter une *attitude pragmatique idéale*. C'est-à-dire : d'une part d'abandonner l'idéal du projet qui voudrait que tout découle du sens ; cela est non seulement impossible, mais aussi au fond un non-sens, car ce sont souvent les contraintes qui obligent paradoxalement à définir du sens, à inventer, à ruser... D'autre part, partant de cette approche pragmatique qui prend en compte dès le départ les contraintes, il s'agit de ne pas abandonner l'idéal, et de chercher sans cesse

1) La régulation est entendue comme une fonction de confrontation et recadrage. En cas de problème ou d'imprévu et surtout en cas de conflit, ce lieu doit permettre aux acteurs de se repositionner au regard du projet.

à tordre le réel pour le faire avancer ou bifurquer dans un sens nouveau (vers un idéal, vers des objectifs généraux). Tenant compte des rapports de pouvoir, il y a lieu de ne pas céder sur l'exigence d'une adaptation des moyens, mais, prenant acte d'une impossibilité de les réunir par avance, il s'agit de déployer des tactiques de mobilisation, d'intéressement, de conviction, etc. chemin faisant.

Il me semble que souvent, on tend à se laisser enfermer dans une logique budgétaire, car on continue de croire dans l'idéal de moyens adaptés au projet, alors qu'on est en même temps certain que cela ne sera pas le cas. Soit on s'auto-censure, soit on s'empêche d'autres raisonnements, d'ordre tactique (i.e. qui prennent en compte sa propre position minorisée par rapport aux « décideurs »). Les discours sur le « manque de moyens » servent alors souvent à cacher d'autres choses telles qu'une motivation limitée, un engagement fragile, une croyance dans le caractère inchangeable de l'ordre du pouvoir, et souvent un sérieux déficit de lecture stratégique des situations. L'on oublie alors de questionner les autres paramètres en se réfugiant derrière le « veto » financier. Quand bien même la limite financière rendrait le projet irréalisable, il serait de la responsabilité du cadre collectif que de *provoquer* les moyens d'une confrontation avec les logiques institutionnelles. Les représentants institutionnels (autrement dit les employeurs) qui s'engagent dans un partenariat doivent *a priori* être en mesure d'entendre que les moyens ne sont pas réalistes au regard des ambitions du projet. Mais la capacité de cette « provocation » à la confrontation objectifs/moyens/organisation/stratégies dépend, on l'aura compris, de l'intéressement des institutions que l'on aura élaboré tout du long..

Être acteur et responsable d'un projet, c'est assumer la charge de le faire vivre. Il faut chercher tous les moyens envisageables et accepter de prendre des risques ou, comme l'on dit parfois, de « mouiller sa chemise ». Sans cette prise de risque, le changement ne se produira jamais, dans la mesure où nous passons notre temps à anticiper les risques et ce faisant à produire nous-mêmes notre propre empêchement.

La réalisation et la conduite de l'action

Outre la mise en œuvre de l'action, ce qui me paraît important dans cette phase relève de la consolidation permanente du projet. C'est-à-dire que, si l'on ne cherche pas à débloquer une marge de manœuvre tout en essayant de faire, on risque vite, soit de séparer l'action de sa réflexion (au risque d'un non-sens du projet), soit de s'enliser dans les limites et contraintes de l'action. Idéalement, il y a lieu de rechercher une *articulation permanente* (et non une succession) entre :

- une analyse réflexive ;
- une lecture stratégique ;
- une action pensée comme expérimentation itérative (i.e. sous la forme essai-erreur-correction-montée en généralité) ;
- une évaluation dynamique ;
- et une recherche de diffusion (information, intéressement, communication, mise en discussion publique, etc.).

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

C'est la capacité de circuler sans arrêt entre ces divers niveaux qui ouvre du jeu et fait entrevoir des passages possibles, mais aussi qui garantit que l'on ne cesse de produire du sens. (Rappelons que le sens n'est pas produit une fois pour toutes lorsque des objectifs ont été couchés sur le papier, mais que ceux-ci ne font sens qu'à l'épreuve de la pratique). Dans ce cheminement complexe, on ne peut pas tout contrôler ni anticiper. Et pour cette raison, on peut abandonner le rêve (ou le cauchemar ?) d'une maîtrise totale.

Ce qui m'apparaît le plus stratégique pour la conduite d'un tel projet complexe, c'est de fixer l'attention sur les conflits, les désaccords, les controverses, les écarts entre ce que l'on voulait faire et ce que l'on a fait, etc. Toutes ces petites *dissonances* qui, articulées les unes aux autres, font échouer un projet. Il ne s'agit pas de les anticiper et les prévenir pour qu'ils n'aient pas lieu ; tout au contraire, il s'agit de les accueillir, les mettre en évidence, organiser une scène collective sur laquelle ils peuvent se jouer et provoquer leur régulation. Méfions-nous de notre tentation de régler les litiges en coulisse (en dehors d'une scène commune, d'un espace public), car cela se fait au détriment du partage collectif, au détriment d'une logique démocratique, et tout compte fait au détriment du sens du projet.

Sans aucun doute cette attention à toujours se remettre d'accord, à partir de l'identification des points de désaccord, doit être démultipliée : chacun à son niveau doit porter ce souci.

Évidemment, cette forme de travail est assez inhabituelle, car le lissage des problèmes, l'effacement des conflits, le maintien d'un consensus, les régulations en coulisse plutôt qu'en public, sont infiniment plus fréquentes que les stratégies de conflictualisation des politiques publiques. *a contrario*, il s'agit de comprendre que la perte du sens, la dépolitisation des problèmes, la violence du travail et l'asymétrie des rapports de pouvoir, qui nous éloignent d'un projet démocratique, prennent corps précisément ici : dans la confiscation et l'évacuation des « vrais enjeux » (à la fois concrets et politiques), dans l'effacement de ce qui fait désaccord, au prix de l'enterrement de possibles accords négociés. Contrairement à ce que l'on croit souvent, cette méthode de travail a pour effet de resserrer les liens et d'accroître la confiance, de renforcer le collectif.

Il faut voir aussi que cette forme de travail a pour conséquence une sorte de lenteur, fort éloignée de la norme productiviste, car les points de désaccord sont innombrables, que les accords peuvent être rouverts et rediscutés, et que l'avancée du projet est tout sauf linéaire. Mais si l'on perd en rapidité, on gagne considérablement en épaisseur. Plutôt que d'aller très vite d'un point à un autre (de l'objectif au réalisé) au risque de perdre le lien entre ces deux points (perte de sens), on rapproche sensiblement l'action des objectifs, et on prend plus largement en compte les contraintes, ce qui assure une action plus solide, plus ancrée dans le réel, et plus fortement investie de sens. On gagne aussi en épaisseur dans le sens où on ne se contente pas de développer l'action pour elle-même ; cette forme de travail a pour effet de resserrer les liens, de produire intensément du lien social. Si l'on y réfléchit bien, d'une part la vitesse productiviste se fait au détriment du sens, et d'autre part il n'est pas sûr qu'elle soit tout compte fait plus rapide. Car, si l'on prend en considération le temps cumulé de l'imagination d'un projet,

de l'administration, de l'expérimentation, de la diffusion d'une norme, etc. (toutes choses que l'approche gestionnaire et techniciste sépare), il reste à prouver que l'on est effectivement plus « efficace ». Le principal frein à une action réellement partenariale est donc d'ordre idéologique.

L'évaluation du projet

En principe, les processus et procédures d'évaluation ont été définis précédemment, au regard des objectifs, et par ailleurs chaque institution engagée *via* le collectif a défini en amont ses propres motivations et intérêts. La plupart des éléments qui permettent l'évaluation sont donc déjà en place bien avant cette étape, et en amont de la réalisation. En outre, si l'on a mis en œuvre une évaluation dynamique ou constructive chemin faisant, le travail d'évaluation finale est d'abord d'ordre formel (mettre en forme) et prospectif (tirer des conclusions générales).

La réalisation d'un projet en partenariat implique que l'on n'évalue pas seulement l'action, même si ce point est central du fait qu'il est l'objet même du partenariat. Deux niveaux d'évaluation distincts mais complémentaires apparaissent au niveau du collectif qui a porté l'action :

- **Les résultats du projet.** Ceux-ci sont à évaluer entre le collectif, les institutions concernées, les publics, etc. La double procédure évoquée précédemment prend ici tout son sens : une mémoire du travail permettant de recueillir des traces fines des évolutions chemin faisant permet de restituer de nombreuses informations sur la pluralité des niveaux de changement ; des procédures de mise en discussion permettent de trier, interpréter, critiquer, et ainsi déterminer la valeur (les valeurs, parce qu'il y a toujours plusieurs interprétations possibles) de ce qui a été fait. Plusieurs questions peuvent présider à cette évaluation : Quels sont les changements observés au regard des objectifs ? Ces résultats vont-ils dans le sens désiré ou dans un autre sens ? Qu'est-ce qui permet d'expliquer cela ? Quelles sont par ailleurs les limites de l'action ? Comment serait-il possible d'améliorer ce type d'action ? Faut-il, au regard des résultats, développer d'autres pistes d'actions complémentaires ? Qu'a-t-on appris de cette expérience ?...

- **L'évaluation du collectif et la pertinence du partenariat,** ainsi que le fonctionnement du collectif doivent également être menés. Cela relève cette fois du travail du collectif, en lien avec les institutions concernées. Plusieurs questions peuvent être posées : Le modèle partenarial était-il adapté ? A-t-il bien fonctionné ? Chacun a-t-il trouvé sa place dans le collectif ? Chacun a-t-il tenu son rôle ? Y a-t-il eu des situations litigieuses ou des problèmes d'organisation ? Quel a été l'enrichissement de chacun à travers la rencontre des autres ? Est-on prêt à recommencer avec les mêmes partenaires et dans les mêmes conditions ? Quelles conséquences peuvent être tirées quant aux cadres et relations habituelles de travail ?...

Cette étape essentielle doit permettre de rendre compte formellement des acquis et des intérêts pour l'institution, des avancées plus larges qu'a permis le projet, etc. La communication autour de cette étape est un élément stratégique pour les professionnels,

3

Vers l'élaboration d'une méthodologie

qui peuvent tirer de la légitimation de cette expérience des ressources pour faire évoluer leur propre cadre de travail (interne aux institutions ou interinstitutionnel). Enfin, de la qualité de ce travail d'évaluation dépend la capacité à capitaliser de l'expérience. En effet, l'expérience n'est pas seulement le vécu d'une situation, mais c'est aussi la capacité que l'on a de retirer de celle-ci des éléments pour l'avenir.

Le retour formel d'information dans les institutions

Chaque institution ou organisation qui s'est engagée dans un partenariat doit pouvoir vérifier et mesurer la pertinence de ses choix et de son engagement. Elle doit également pouvoir mesurer les bénéfices (au sens général) qu'elle retire de cette expérience. Cela peut être de plusieurs ordres : changement des pratiques ou formation des acteurs, changement d'organisation et souplesse, gains directs et indirects (électoral, notoriété, marge de manœuvre...), etc. En même temps, il s'agit d'évaluer l'intérêt et la pertinence du partenariat pour chacun : Comment cela s'est-il passé ? Cela génère-t-il des contraintes et/ou des tensions pour l'institution ? Et si oui, sont-elles, au final, positives ou négatives, acceptables ou non ? Est-on prêt à s'investir à nouveau ? Que faudrait-il adapter pour cela ? Selon l'intéressement effectif des institutions et des acteurs, cette évaluation interne sera plus ou moins collective.

Cette dernière étape est capitale pour tous : elle est, pour l'institution, une garantie de comprendre et de ressaisir ce qui s'est passé dans le cadre externe qu'elle a accepté d'investir (ou toléré) et autour de la fonction qu'elle a accepté d'externaliser. Pour les acteurs qui ont participé au collectif, elle est l'occasion de rendre compte du travail effectué, et de traduire cette expérience au sein de l'organisation et du cadre usuel de travail. Indirectement donc, et à ce niveau seulement, le partenariat peut apparaître comme un outil qui induit des changements pour l'organisation.

6 – La fin du projet ou la mort d'un partenariat

La fin du projet coïncide généralement avec la mort d'un partenariat. J'utilise à dessein le vocable de « mort » parce qu'il marque bien la limite des enjeux du collectif. Le but du collectif a été la réalisation d'un projet en partenariat. À la fin du projet, le collectif n'a *a priori* plus de raison d'être et il faut en faire le deuil. Ce n'est pas toujours aisé. En faire le deuil, c'est en accepter la fin immédiate, mais c'est aussi ne pas projeter sur un hypothétique futur partenariat des attentes équivalentes (volonté de reproduire une expérience). Quoi qu'il en soit, la fin d'un projet équivaut à la fin d'un acteur collectif, même si le groupe peut être reformé sur d'autres objectifs, dans un autre projet, pour un autre partenariat.

conclusion

LE PARTENARIAT OU LE DÉFI D'UN PONT À CONSTRUIRE

Le partenariat reste à construire. C'est là, paradoxalement, un vrai défi à relever.

Cet essai se veut pierre jetée dans un torrent, avec l'espoir de voir ici bâti un pont. Un pont pour relier pensées et pratiques ; un pont pour figurer le lien et procurer la ressource pour faire ensemble.

Le chemin est ardu, la faille omniprésente. Je vois trop souvent des bras tombés, chargés de résignation ou de minimalisme, alourdis d'une simplification castratrice, enchaînés d'habitudes ou d'idéal atrophié. Quel gâchis, alors ! Certes, rien n'est aisé dans la complexité. Encore faudrait-il lever le nez de son guidon et s'autoriser à penser. En disant cela, je ne nie pas le travail fait, ni ne minimise la dynamique du social, la responsabilité des institutions et la puissance de l'idéologie néolibérale. Je ne veux pas charger seuls les individus d'une responsabilité qui les dépasse.

Mais j'entends que le partenariat fonctionne comme un signal et un appel. Un signal que l'interinstitutionnel se déploie comme un nouvel espace du travail social, dont les incertitudes sont autant source de peurs qu'elles sont opportunités de régénération d'un projet et d'un sens politiques. Un appel, aussi, à réinvestir la relation et sortir de la solitude et de la souffrance professionnelle, un appel à reconstruire de la puissance, collectivement.

Sur ce plan, le partenariat est ambivalent ; il est à la fois le fruit d'une époque profondément marquée de l'empreinte du « management » – c'est-à-dire de la gestionnarisation et de la néolibéralisation du monde – et le nom d'une ouverture possible vers d'autres formes de travail, d'autres modes de production, d'autres configurations des relations. Le projet coopératif, dans lequel le partenariat trouve sa filiation conceptuelle, est à la fois convoqué au service d'une plus grande implication au travail, et donc d'une exploitation toujours plus subjective des travailleurs, et invoqué comme forme de réappropriation possible du sens. C'est là l'ambivalence de notre époque.

C'est pourquoi ce lien reste à construire.

On questionne aujourd'hui le lien social que l'on voit s'étioler. Mais qu'est-ce que le lien social, si ce n'est une microscopique réalité, invisible à l'œil nu car intégrée dans une

conclusion

vie de voisinage, de rencontres et d'échanges, dans une vie de petits riens qui forment un grand tout complexe, lequel n'est pas réductible au seul cumul des micro-interactions. On ne voit le lien social que quand il semble disparaître. On pleure les ponts disparus lorsque les murs se construisent et que les frontières se durcissent. On pleure aussi sur un sentiment d'impuissance qui mythifie le paradis perdu et les fictions du passé.

Il n'est pas de doute que nous sommes dans une époque troublée et incertaine, où les murs se construisent à grande échelle, autant physiquement que métaphoriquement. De l'Europe-forteresse face à l'immigration aux murs construit entre Israël et la Palestine ou entre les États-Unis et le Mexique. Des murs ne cessent de se construire dans nos quartiers, et entre eux, dans une ségrégation (re)devenue mode de gestion des politiques publiques. Le fossé semble se creuser entre la fragilité de l'humain, d'une part, et l'arrogance affolante des normes de sélectivité des individus, au travail, à l'école, dans nos réseaux affinitaires... Le mépris, la violence, le rejet, la discrimination façonnent le quotidien et justifient en retour une individuation croissante. Une police de plus en plus militarisée, un contrôle de plus en plus sécuritaire, qui s'imisce dans notre vie quotidienne, dans nos espaces de travail, réduisant les espaces publics et annulant les droits conquis de haute lutte... Les digues semblent se fissurer, qui retenaient la démocratie.

Aussi faut-il cesser de déplorer, pour ne pas nous enfoncer dans la terreur et l'impuissance. Plus que jamais, dans les périodes de trouble, notre responsabilité est engagée. En écoutant la radio, ce matin, mon fils me disait qu'il ne voulait pas qu'il y ait la guerre. Alors que faisons-nous pour qu'elle ne devienne pas le mode permanent de gouvernement ? Que faisons-nous pour congédier cette guerre à basse tension qui s'est installée en faisant diversion, en montrant ici ou là le « terrorisme », les Roms ou encore le « plombier polonais » pour justifier de déployer partout son ordre de violence sous le prétexte de notre sécurité ? Il faudrait que nous soyons fous, du fou de cette histoire qui regarde le doigt quand on lui montre la lune. Car ce n'est pas la lune qu'il s'agit de décrocher, c'est ce doigt autoritaire qu'il nous faut regarder en face et refuser.

Que vient faire ici le partenariat ? Peut-il être un instrument de notre espoir et de nos pratiques pour changer l'ordre des choses ? Encore faut-il ne point trop le charger, pour ne pas faire couler la barque. Soyons modeste, pour apercevoir alors cette petite lumière : c'est dans la situation, ici et maintenant, que les changements peuvent prendre corps et sens, si nous cessons de les attendre et que nous commençons à les produire.

Le partenariat résonne ici à deux niveaux. Au premier niveau, est engagée notre responsabilité de ce que nous faisons de ce mot et de cette idée, de ce que nous faisons d'une injonction qui, prise pour elle-même, close sur elle-même, nous fait basculer dans l'insensé. Si l'on écoute le discours sur le « partenariat », en effet, l'altérité y est rigidifiée : il y aurait soit des partenaires, soit des qui-ne-comptent-pas, soit des ennemis. Ces trois figures sont équivalentes et ne doivent pas être opposées, car c'est en acceptant le consensus qui fait de certains des « partenaires » *a priori* que l'on justifie le mécompte de tous les autres. Le travail social qui accepte cela est-il encore responsable ?

À un second niveau, qui découle du premier, le principe de partenariat a une certaine efficacité possible, dans la mesure où il nous renvoie à assumer directement cette

question politique de la distribution des parts et du sens du partage. Il nous ramène à une question politique au creux même du quotidien du travail, et fournit ainsi l'opportunité paradoxale de retourner le sens de l'injonction. Et si *partenariat* nous autorisait à changer effectivement nos manières de travailler ? J'ai envie de dire : Chiche ! Mais alors il faut prendre la mesure de l'exigence que cela implique, dans la façon de définir les problèmes, de construire leur régulation collective. Cela implique de redéfinir la démocratie, non pas comme un état et un donné à préserver, mais comme un projet qui appelle urgemment que l'on s'y mette.

Passer du travail social au travail ensemble, n'est-ce pas là un projet possible pour le travail social de notre époque ?

bibliographie

Pour répondre à des demandes qui me sont régulièrement adressées en matière de bibliographie, je propose ici une sélection actualisée (en 2010) spécifiquement sur la question du partenariat et de la coopération.

Aballea F., «La professionnalité: d'une notion à son usage», *Revue française de service social*, décembre 1997.

Abric J.-C., *Coopération, compétition et représentations sociales*, Fribourg, Del Val, 1987.

Azémar J., *Travail social: d'un impossible consensus à un espace de professionnalité*, Montpellier, ISCRA-Méditerranée, avril 2002. Téléchargeable sur le site http://www.iscra.org/page_50.php

Bautier E., Gonnin-Bolo A. et Zay D. (dir.), *Établissements et partenariats. Stratégies pour des projets communs*, INRP, 1994.

Boisclair M., Dallaire L., *Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Un regard systémique*, Presses de l'Université du Québec, 2008.

Boutin G., Le Cren F., *Partenariat: entre utopie et réalité*, Montréal, Les éditions Nouvelles, 2004.

Brachet P., *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, L'Harmattan, 1994.

Clénet J. et Gérard C., *Partenariat et alternance en éducation, des pratiques à construire...*, L'Harmattan, 1994.

Collectif, «Le partenariat: définitions, enjeux, pratiques», *Revue Éducation permanente*, n° 131, 1997.

Collectif, «Partenariats contre l'exclusion», *Revue Pôle Sud*, n° 12, mai 2000.

Collectif, «Identité professionnelle et partenariat», *La revue française de service social*, n° 228-229, 2008.

De Terssac G., Friedberd E. (dir.), *Coopération et conception*, Toulouse, Octares éditions, 2002.

Dhume F., *RMI et psychiatrie: deux continents à la dérive? L'interinstitutionnalité et le partenariat comme catalyseurs des problèmes d'identité du travail social et de la psychiatrie*, L'Harmattan, 1997.

Dhume F., «Enjeux et illusions d'un partenariat autour de la santé mentale», *Soins psychiatrie* n° 204, septembre-octobre 1999.

Dhume F., *Partenariat, lien social... une société du consensus virtuel?*, Montpellier, ISCRA-Méditerranée, 2003. Téléchargeable sur le site http://www.iscra.org/page_50.php

bibliographie

- Dhume F., « L'école et les autres, ou comment penser le partenariat », *Les Cahiers pédagogiques* n° 421, février 2004.
- Dhume-Sonzogni F., *La coopération dans l'action publique. De l'injonction de faire ensemble à l'exigence de commun*, L'Harmattan, 2006.
- Dumas B., Séguier M., *Construire des actions collectives. Développer les solidarités*, Lyon, Chronique sociale, 2004.
- Glasman D. *et alii*, *L'école réinventée ? Le partenariat dans les ZEP*, L'Harmattan, 1992.
- Gontcharoff G., *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, L'Harmattan, 1990.
- Guerdan V., Bouchard J.-M., Mercier M. (dir.), *Partenariat chercheurs, praticiens, familles. De la recherche d'un partenariat à un partenariat de la recherche*, Outremont, Les éditions Logiques, 2002.
- Hamel P., « La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », *Cahiers de recherche sociologique* n° 24, 1995.
- Hémery V., « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », in *Revue française de droit administratif* n° 14 (2), mars-avril 1998, p. 347 et s.
- Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, 2000.
- Landry C., Serre F. (dir.), *École et entreprise, vers quel partenariat ?*, Presses de l'université du Québec, 1994.
- Le Cardinal G., Guyonnet J.-F., Pouzoulic B., *La dynamique de la confiance. Construire la coopération dans les projets complexes*, Dunod, 1997.
- Lecomte B., « Pièges et illusions du partenariat », *Les Nouveaux Cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement*, vol. 4, 1996.
- Lyet P., *L'institution incertaine du partenariat. Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale*, L'Harmattan, 2008.
- Marcou G., Rangeon F., Thiébault J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997.
- Mérini C., *Le partenariat en formation, de la modélisation à une application*, L'Harmattan, 1999.
- Moquay P., *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Noël O., *Jeunesses en voie de désaffiliation. Une sociologie politique de et dans l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Rojzman C., *Savoir vivre ensemble - Agir autrement contre le racisme et la violence*, Syros, 1998.
- Vidalenc E., *Le défi du partenariat dans le travail social*, L'Harmattan, 2002.
- Zay D. (dir.), *La Formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?*, PUF, INRP, 1994.

Mise en page Le vent se lève
Achévé d'imprimer en octobre 2010
sur les presses de l'imprimerie WILCO
Dépôt légal : 2010
Imprimé aux Pays-Bas