

# L'institution incertaine du partenariat

## Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale

par **Philippe LYET**, ...

*Formateur-chercheur sociologue IRTESS de Bourgogne, responsable DEIS / Master Développement social et coordonnateur du pôle ressource régional Recherche/Action sociale/Formation*

Cet article a pour objet de présenter l'analyse de deux dispositifs partenariaux territorialisés associant des structures publiques et associatives dans le domaine de l'insertion<sup>1</sup>. La recherche<sup>2</sup> dont cette contribution rend compte vise à comprendre « l'action en train de se faire » et d'« explorer les détails de l'action publique et scruter de près les modes de coordination. »<sup>3</sup>

Dans la logique que j'ai voulu défendre dans ce travail, comprendre une politique publique et, ici, plus particulièrement, la gouvernance partenariale, suppose qu'on se pose la question suivante : que se passe-t-il à chaque niveau d'action et comment tout cela recompose-t-il la logique initiale, soit en la déformant, soit en y introduisant des dimensions qui tiennent, dans le cas présent, au fait que l'injonction à coconstruire et à collaborer mobilise les acteurs sur des dimensions de nature socio-anthropologique qui introduisent, dans l'action, des enjeux en termes de dynamique identitaire, individuelle et collective ; de construction de sens et de lien social ; et d'institution de la dynamique collective ?

Dans les deux actions étudiées, des projets sont coconstruits et leur mise en œuvre conduit les acteurs à mettre en place un collectif régulateur qui se voit reconnaître une légitimité par les acteurs les plus proches de l'action. Il me semble qu'on peut parler ici d'un processus instituant de type endogène-ascendant. Celui-ci se fonde prioritairement sur l'engagement des individus les uns vis-à-vis des autres et sur la conscience de leur interdépendance. Si cette forme d'institution (au sens de processus) est minimale et précaire sous certains aspects, elle n'en est pas moins forte pour ses membres et sa force s'ancre dans la force des liens qui unissent différents partenaires et qui tient à leur identité plurielle et à leur capacité à métisser leur logique avec celles d'autres intervenants.

---

<sup>1</sup> La première de ces collaborations correspond à la conception et à la mise en œuvre d'un chantier d'insertion au sein de la Maison de quartier du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) du centre-ville de Chalon-sur-Saône, avec la participation de l'équipe de la maison de quartier en question, du service social du Conseil Général 71, de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et d'un organisme de formation. L'action est à l'initiative des professionnels de terrain qui ont cherché des moyens pour concrétiser leur projet. Conseillés et appuyés (plus ou moins selon les structures employeurs) par leur hiérarchie, ils ont investi un dispositif territorial.

La seconde coopération porte sur l'organisation du suivi du public dans le cadre du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) de la CUCM (Communauté Urbaine Le Creusot/Montceau-les-Mines) avec la participation du service social du Conseil Général 71 sur les districts du Creusot et de Montceau-les-Mines, des services de la Maison de l'Information, de la Formation et de l'Insertion (MIFI) de la CUCM, de l'ANPE, du Club Régional d'Entreprises Pépinières pour l'Insertion (CREPI) et des organismes de formation de ce secteur. Le dispositif est créé avant de mobiliser des acteurs locaux.

<sup>2</sup> Publiée fin 2008 sous le titre L'institution incertaine du partenariat, Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l'action sociale territoriale, L'Harmattan

<sup>3</sup> Extrait de l'appel à contribution du colloque Actes éducatifs et de soins : entre éthique et gouvernance organisé les 4 et 5 juin 2009 à Nice par la Sauvegarde 06 et l'Université de Nice Sophia-Antipolis.

## **I - La gouvernance et le problème de l'institution**

### **A. La gouvernance, nouvelle logique de l'action publique**

L'émergence d'une nouvelle logique d'action publique territorialisée dans les années 80 s'est traduite par le développement de nouveaux dispositifs en rapport avec l'action sociale. Cette dynamique s'inscrit dans une évolution globale de la gestion du politique, celle qui voit nos démocraties passer du mode traditionnel du gouvernement à celui de la gouvernance et à ses procédés diffus.

Les logiques de la gouvernance se développent jusqu'aux échelons les plus opérationnels des intervenants sociaux, le travail social est maintenant « à l'épreuve du territoire », pour reprendre le titre du livre que Jacques ION publie en 1992. La construction d'une capacité à travailler avec des intervenants et des institutions issus d'autres secteurs d'action publique, dans une dynamique de coconstruction techniciens-politiques et de copilotage des dispositifs, pour élaborer et conduire des projets qui correspondent aux problématiques locales et aux attentes des usagers participe de l'émergence de ce que j'appellerai, dans ce travail, une « gouvernance partenariale » pour rendre compte du fait que s'articulent, du niveau de l'action professionnelle au niveau de l'action politique, processus (au pluriel) d'élaboration collégiale de la décision et construction pluriprofessionnelle des modalités de l'action.

Cette situation a des effets considérables sur la logique des politiques publiques. Celles-ci apparaissent tout autant déterminées par les grandes orientations proposées au sommet que par l'interprétation qui en est faite par les acteurs locaux qui disposent d'une marge de manœuvre pour inventer des options qui peuvent actualiser de manières diverses les intentions des concepteurs. L'analyse des politiques publiques ne peut sans doute faire l'impasse d'un recours à la sociologie des organisations pour rendre compte des processus à l'œuvre.

### **B. Un questionnement contrasté**

#### **1. Des collaborations apparemment problématiques**

Le recours aux analyses des différents auteurs qui ont analysé ces évolutions (voir la bibliographie) montre que les cas de figure de gouvernance partenariale sont souvent problématiques. Toutes les conditions y sont habituellement réunies pour que les collaborations y soient complexes, sinon difficiles : rapports compliqués des organisations entre elles, déséquilibre entre les positions des différents professionnels, intérêts différents pour l'action, logiques d'acteurs spécifiques qui se rencontrent difficilement au démarrage de l'action, langages différents qui rendent ardue la communication.

Il apparaît donc qu'il ne suffit pas de vouloir articuler différentes politiques dans une dynamique territoriale, construire un dispositif d'élaboration collective de la décision, inciter les acteurs à construire conjointement des normes communes, pour que les institutions et les intervenants originaires de professions différentes, missionnés pour la mise en œuvre de ces politiques, arrivent à travailler ensemble et pour produire de la gouvernance partenariale.

F. DUBET (2002) affirme que cette évolution, loin d'encourager les intervenants à conquérir de nouvelles places au cœur de collaborations transversales, les fragiliserait. En effet, la perception de leur rôle n'est plus partagée par l'ensemble des intervenants, il leur faut justifier leur positionnement face à des interlocuteurs pour lesquels celui-ci ne s'inscrit pas sous le sceau de l'évidence.

Avec le développement de ces dispositifs, « la croissance et la complexité des organisations (entendre ici : des procédures, des dispositifs, des règlementations, etc.) participent de l'affaiblissement des institutions » qui se traduirait, selon le sociologue, par un sentiment de perte de légitimité chez les professionnels qui ne pourraient plus tirer celle-ci de leur adhésion et de leur correspondance à des principes reconnus et indiscutables. Les professionnels développeraient « la conscience de vivre dans un monde ouvert et déchiré, dans un monde pluraliste [qui] provient aussi du fait que la plupart des institutions ont perdu leur monopole. » (DUBET, 2002)

## **2. Des perspectives plus ouvertes**

Une étude sur les collaborations engagées dans deux dispositifs territoriaux transversaux dans l'insertion sociale et professionnelle m'a donné l'opportunité de vérifier les questions et hypothèses développées précédemment. Elle offre une description contrastée des phénomènes étudiés ici et nuance les analyses de François DUBET même si elle les confirme globalement. Les intervenants les plus engagés ont témoigné, pour ces actions-là et dans le cadre de dynamiques collectives rassemblant un nombre restreint de personnes<sup>4</sup>, d'un positionnement serein fort éloigné du doute exprimé par les professionnels rencontrés par l'équipe de F. DUBET. Point de justification, point de sentiment, pour les collaborations en question, d'un « monde déchiré » où les acteurs peinent ou échouent à faire reconnaître leurs exigences à leurs collaborateurs et à partager avec ceux-ci des principes et des objectifs communs.

Au contraire, ce que j'y ai trouvé, ce sont des dynamiques où ce qui « tient » l'action, ce ne sont pas seulement des procédures qui contraignent les acteurs, mais bien l'émergence d'un ordre local construit autour du partage de valeurs, d'objectifs et de méthodes. Les acteurs y développent une identité non seulement acceptée mais revendiquée, qui concilie bien leurs attentes et celles de leurs collaborateurs. Les désaccords ne sont pas rares, mais ils sont exprimés dans le cadre d'une régulation qui permet d'affirmer des principes directeurs auxquels les intervenants adhèrent. Loin du programme institutionnel théorisé par F. DUBET, les acteurs principaux s'inscrivent pourtant bien dans un rôle reconnu par leurs partenaires et qui découle d'un projet qui construit les méthodes en référence à des valeurs et à des principes généraux.

Une faible place est laissée aux hiérarchies institutionnelles qui se voient reléguées dans une position périphérique : elles valident a posteriori les orientations proposées par les acteurs mais leurs responsables ne sont pas toujours très au fait de ce qui se négocie dans ces partenariats. Quant aux collègues des professionnels engagés dans ces dispositifs, ils le sont encore moins (sauf pour un des services engagés dans une des deux collaborations).

---

<sup>4</sup> De quelques-unes à quelques dizaines.

La présence des institutions (employeurs) dans ces dynamiques est donc minimale mais ces actions n'en sont pas moins travaillées par une dynamique instituante et organisante : des valeurs sont partagées, des conceptions sont débattues, des projets sont coconstruits et leur mise en œuvre conduit les acteurs à mettre en place un collectif régulateur qui se voit reconnaître une légitimité par les acteurs de terrain et par les hiérarchies de ceux-ci pour arbitrer entre des options différentes, valider les pratiques, répartir les différentes activités produites par le collectif, trouver des solutions pratiques.

### **C. L'institution incertaine**

Ces exemples montrent que des actions construites sur des logiques territoriales et transversales peuvent générer des formes instituantes. Il se jouerait ce que Gilles PINSON (2003) nomme « *les vertus instituantes des interactions délibératives* » : « *Le plus étonnant dans ces dispositifs d'action interactionnistes et délibératifs, c'est qu'ils ne sont pas synonymes nécessairement de fragmentation, de dissolution d'une capacité d'action collective ou du sens de cette action, mais qu'au contraire ils contribuent à l'institutionnalisation de nouveaux espaces politiques. [...] Mais l'intégration des acteurs urbains dans ces coalitions et réseaux d'acteurs, la stabilisation de rapports de coopération pérennes, bref l'institutionnalisation de systèmes d'action à l'échelle des villes ne résultent plus tant de la cooptation de ces acteurs et de leur mise en ordre par un tiers coercitif, l'Etat ou les collectivités locales, dans des schémas formels d'organisation. Elles résultent davantage de la production progressive de normes de comportement, de règles de réciprocité, de routines de coopération au fil de la densification des réseaux d'interaction qui maillent les systèmes d'acteurs urbains.* »

Il faut cependant se garder de généraliser comme il faut se garder de considérer qu'il y aurait institutionnalisation parce que ces formes d'actions produisent des règles et des procédures. La question de l'institution (dans ces différentes dimensions et acceptions) apparaît complexe dans ces dispositifs. Il se passerait « quelque chose », pour une part, dans les actions étudiées, qui renverrait aux processus à l'œuvre dans les dynamiques de l'institution (instituant et institué) mais, pour une autre part, on pourrait observer une faiblesse de ces processus. S'il y a, manifestement, pour certaines dimensions, dynamique instituante, il n'y a que partiellement dynamique institutionnalisante, les institutions (structures) brillent par leur absence relative et les dispositifs mis en place ne présentent pas les caractéristiques d'une institution (structure instituée).

La situation est donc contrastée et la problématique complexe. Les professionnels trouvent, dans ces dispositifs, sens et identité, ils s'y mobilisent sur des projets qui les rassemblent et qui s'inscrivent dans une véritable dynamique de création institutionnelle. Mais ils sont aussi fragilisés, et les dispositifs avec eux, par la précarité des processus engagés ; par la faible compréhension et la faible reconnaissance de la légitimité des orientations du collectif de professionnels engagés dans la construction du dispositif à l'extérieur de celui-ci ; et par l'absence d'un véritable pouvoir institutionnalisé qui pourrait arbitrer et garantir les options prises par le collectif. Le problème central de la gouvernance partenariale est donc sans doute moins la question de la construction de collaborations par des intervenants d'origines diverses que la question de la régulation des dispositifs et des actions par l'articulation de la dynamique du pouvoir et de la dynamique normative et symbolique.

## **II - Des dynamiques institutantes au cœur du triptyque règle, sens et identité**

### **A. Mise en réseau et transaction sociale**

#### **1. Des situations à organiser et à instituer**

Les deux actions étudiées ont une caractéristique commune : leur cadre opérationnel et leur contenu sont à déterminer. Nous sommes bien, dans un cas comme dans l'autre, dans des situations à organiser et à instituer. Il apparaît donc que les deux actions construisent une zone indéterminée où l'objet de l'action, ses principes, les règles de fonctionnement, les structures, fonctions et organes, la répartition des rôles et les évolutions identitaires qui en sont le corollaire, sont à construire.

Cette situation de construction de régulations « sur terrains mouvants » a été pensée par le concept de « transaction sociale » (REMY, VOYE, in BLANC, 1992). Ce concept permet de comprendre comment des acteurs peuvent pallier l'absence ou la faiblesse des cadres institués par des règles négociées et stabilisées sur la base d'un compromis entre leurs intérêts, d'une recherche de solutions pratiques « efficaces » et d'un accord sur les valeurs qui fondent l'action.

Il y a, de ce fait, transaction, c'est-à-dire accord fait de réciprocité dont chacun se félicite<sup>5</sup>. Cette dynamique permet une mise en équivalence de « richesses symboliques » initialement incomparables parce que produites dans des segments sociaux différents. Elle contribue également à la construction d'un cadre procédural minimal qui construit et garantit la transaction et qui traduit la confiance réciproque des acteurs et dont l'existence devient une fin en soi au bénéfice des objectifs communs des acteurs. Et elle aboutit à une redéfinition mutuellement acceptée des identités sociales des acteurs dans le cadre de la construction de ce nouvel espace d'interactions sociales. La transaction sociale se présente comme un processus instituant produisant un collectif faiblement institué.

Dans les deux exemples étudiés, ce processus est né parce qu'un minimum de procédures lui a permis de s'enclencher. Il s'est stabilisé parce que les acteurs ont su développer ensuite ces procédures et d'autres qui actualisaient le processus (en particulier en ne trahissant pas les principes d'action et en traduisant fidèlement les objectifs des acteurs), sans que ces procédures soient plaquées artificiellement par une autorité qui les auraient définies de l'extérieur, mais avec l'aval (explicite ou par laisser-faire) des institutions référentes. Ainsi, « la procédure enclenche le processus et lui fournit des points de contrôle et des passages obligés. » (REMY, in BLANC, 1992, p 107)

---

<sup>5</sup> Et non pas arrangement ponctuel entre des intérêts divergents pour une satisfaction minimale, qui se fonde sur le principe qu'un mauvais accord est toujours préférable à un bon conflit (il est fait référence ici à un principe couramment utilisé dans le monde juridique selon lequel une transaction est préférable à un procès).

## **2. Des collectifs qui deviennent les garants de ces « institutions »**

La transaction sociale crée un cadre d'action qui n'est pas institué au départ mais qui s'institue. Cela a pour conséquence que se pose la question de ce qui garantit cette « institution », c'est-à-dire « de ce qui » ou « de qui » crée les organes et les fonctions qui permettent d'évaluer si, et d'assurer que, les objectifs et le contenu de l'action sont atteints et que le cadre et les règles de celle-ci sont respectés.

Ce ne peut être (seulement) une ou des instances supérieures hiérarchiques, ni à l'interne du collectif (des acteurs directement engagés dans l'action) puisqu'elle n'existe pas, ni à l'externe du collectif puisqu'elle n'aurait autorité, alors, que sur ses agents et qu'elle ne serait pas reconnue par les autres parties.

Ce ne sont pas non plus les comités de pilotage politique de l'action ni même les comités techniques qui existent dans l'un et l'autre cas qui peuvent jouer réellement ce rôle, même s'ils sont constitués pour cela. Ils ne portent qu'un regard superficiel sur ce qui se passe et, de ce fait, ne savent pas vraiment comment cela se passe et pourquoi cela se passe ainsi.

C'est donc, dans les deux actions étudiées, au sein des collectifs qui transigent (qui englobent les acteurs de terrain) que se construit progressivement, pour les acteurs directement engagés dans l'action, la légitimité à porter un jugement sur la transaction et sur ses résultats. Puisque les procédures de définition des règles, de fixation des objectifs et d'évaluation des résultats de la collaboration n'existent pas initialement, comme un amont qui cadrerait la collaboration partenariale, c'est la réalité et la « qualité » du processus qui organise et institue l'action par transaction, qui constituent la meilleure des garanties que l'action qui se développe respecte les objectifs fixés et les règles établies.

Aussi, ce qui institue, c'est, plus que le cadre formel initial (peu existant dans une logique de transaction), l'engagement mutuel des différentes parties à respecter le « contrat » et, au-delà, à poser des actes qui traduisent les valeurs et les règles qui fondent le collectif et qui manifestent leur attachement à l'existence de cette collaboration.

Cette forme d'institution qui est mouvement avant d'être structure et où l'instituant est prépondérant sur l'institué est donc extrêmement sensible à toute variation et à tout changement. Aussi, elle apparaît fragile et semble manquer de ce qui fait la force de l'institution dans le modèle classique de celle-ci, en particulier la garantie de durée et le monopole du pouvoir légitime. Mais elle se développe parce que, justement, elle ne présente pas ces caractéristiques et qu'elle laisse aux acteurs des marges de manœuvre pour inventer (au sens de Norbert ALTER) des solutions qui les mobilisent.

## **B. Le travail pratique du sens**

Les deux situations étudiées dans ce travail montrent que la gouvernance partenariale produit, dans certains cas, une dynamique instituante qui inscrit les acteurs dans des cadres cognitifs, normatifs, symboliques et identitaires qui s'actualisent dans des règles communes.

L'inscription des acteurs dans cette dynamique instituante s'est faite, entre autres, en référence à un « sens commun » aux différents protagonistes qui se présentent à la fois comme la condition et comme la résultante du processus instituant. Il y a (processus d') institution et donc orientation commune de l'action quand des acteurs qui défendent initialement des approches différentes du problème à traiter, de la population concernée et de l'action à mener, et ce, pour des raisons liées à leur socialisation professionnelle ou à leur appartenance institutionnelle, convergent vers une approche commune, entre compromis et consensus.

Cette dynamique du sens n'est pas pour autant déconnectée des réalités pratiques. Au contraire, elle a été ici activée par la recherche de solutions concrètes aux problèmes que la collaboration pose aux acteurs. Il y a (processus d') institution quand ceux-ci cherchent à faire monter en généralité des problèmes qui se posent à quelques praticiens, c'est-à-dire à leur donner un sens général qui concerne l'ensemble des professionnels et des collectifs engagés dans la collaboration.

L'analyse de ces deux exemples laisse penser que c'est sans doute une des vertus de la gouvernance partenariale qu'elle permette parfois la mobilisation d'acteurs parce qu'ils y maîtrisent (même si cette maîtrise est microlocale et provisoire) le sens en construction de l'action, c'est-à-dire les deux dimensions qui construisent, de manière indissociable, le sens d'une action sociale : d'une part, le mouvement de l'action, sa direction, sa finalité, ce vers quoi elle conduit les acteurs en termes de changement pratique et de positionnement ; et, d'autre part, sa signification, les valeurs, conceptions et objectifs qui la sous-tendent et l'organisent. C'est bien d'un travail pratique du sens dont il s'agit ici car la dynamique du sens y est convoquée dans une perspective d'action, en s'appuyant sur la recherche de solutions pratiques favorisant la collaboration et la mobilisation des acteurs.

Le processus instituant en cause correspond bien aux dynamiques sociales contemporaines (et la gouvernance partenariale se révèle bien en phase avec celles-ci) en ce qu'elles reposent sur la conjonction d'individus qui se mobilisent quand ils trouvent, dans un objet social, sens et intérêt et quand la construction commune de celui-ci est un vecteur de leur identité personnelle et collective. Les analyses qui suivent suggèrent ainsi que cette forme d'institution (c'est-à-dire, ici, prioritairement, un processus d'institution) ne peut sans doute, pour être effective, être que mouvement et socialisation, c'est-à-dire construction d'identités individuelles et d'une identité collective. Pour adhérer à ce processus de sens, les individus doivent en être non seulement les acteurs, mais également les coauteurs dans le cadre d'une dynamique collective. L'institution en travail est participante et ce qu'elle gagne en mobilisation, elle le perd en inscription dans un ordre préexistant.

## **C. Des identités émergentes**

### **1. Une redéfinition dialogique des identités**

Si le fil rouge du processus instituant est le travail pratique du sens, si c'est bien celui-ci qui mobilise explicitement les acteurs, si c'est bien après celui-ci que les protagonistes ont conscience de « courir », un autre processus autrement puissant se déroule dans l'ombre, au-delà de ce que les individus engagés dans ces collaborations peuvent conscientiser, voire pressentir : la double dynamique de redéfinition de chacun d'eux-mêmes (de chacun des « je ») et de construction d'une appartenance commune (d'un « nous »).

Ce processus est puissant parce qu'il contribue à ce que les acteurs soient réassurés (dans ce qu'ils sont et à propos de la justesse de leurs choix), comme l'alpiniste qui assure ses prises et qui est, de ce fait dans une position moins précaire, plus « solide », plus sûr de lui et mieux ancré dans ses positions, donc mieux à même de les défendre et de les tenir, de garantir et de promouvoir les options prises et, ainsi, de poursuivre le chemin en sachant où il va.

Cette assurance s'est développée pour la plupart des protagonistes engagés dans ces collaborations parce que celles-ci leur ont permis d'affirmer une place et un rôle, assortis d'une conscience d'eux-mêmes. A mesure que la collaboration s'est développée, ils savaient mieux « qui ils étaient ».

Cette prise de conscience n'était pas le résultat d'une introspection les conduisant à la découverte de leur nature profonde car cette construction de leur position ne s'est pas faite indépendamment de celle des autres. Dans la lignée des nombreux travaux produits dans les vingt dernières années sur la question de l'identité, je ne m'inscris pas dans une approche essentialiste de cette notion. Lorsqu'un individu comprend mieux qui il est, ce n'est pas en soi, dans un espace intemporel, mais provisoirement, ici et maintenant, au milieu d'autres qui redéfinissent parallèlement et de manière articulée leur position. Comme pour les pièces d'un puzzle, la construction satisfaisante de sa place (c'est-à-dire, ici, de son identité) suppose qu'un « je » s'ajuste à d'autres « je » qui, réciproquement, s'ajustent à lui. Toute métaphore ayant ses limites, les individus engagés dans ces élaborations identitaires ne présentent pas, à la différence des pièces du puzzle, des contours totalement déterminés (découpés) à l'avance. Les profils se redéfinissent (souvent partiellement) pour s'ajuster réciproquement et produire une dynamique collective où chacun négocie, ou plutôt ajuste, sa place. De ce fait, identités individuelles et identité collective se construisent dialogiquement.

Le développement des collaborations partenariales s'opère par un mouvement de convergence des acteurs, c'est-à-dire de construction et de transaction par ceux-ci de leur identité, de manière complémentaire, dans une dynamique collective originale. Au terme de ce processus, les différents professionnels occupent une place et jouent un rôle qu'ils n'auraient peut-être pas envisagés initialement dans la mesure où les organisations partenariales qui se sont mises en place n'étaient peut-être pas non plus imaginables lors des premiers contacts.



Cette redéfinition de leur place et de leur rôle a été conduite, pour ces différents professionnels, de manière interactive avec les autres intervenants concernés dans le mouvement de construction du dispositif opérationnel. Elle procède d'un accord librement consenti de la part des différents acteurs. Il est impossible de dire précisément comment les choses se sont passées, qui a enclenché le processus. Ce qui compte, c'est que le mouvement qui a construit en même temps le collectif d'acteurs et la place de chacun au sein de celui-ci a permis que se rejoignent l'identité que certains se construisaient pour eux-mêmes et l'identité que d'autres leur assignaient.

## **2. Des communautés identitaires singulières**

Les processus de collaboration partenariale étudiés ici ont probablement pu se développer pour plusieurs raisons. Premièrement, parce que se sont rencontrés des professionnels positionnés dans des segments de leurs professions respectives construits autour de principes compatibles entre eux. Deuxièmement, ces rencontres se sont produites dans le cadre de processus de construction organisationnelle qui ont permis aux acteurs d'actualiser les orientations virtuelles qu'ils portaient en eux et/ou de créer ensemble des options nouvelles communes. Ainsi, une ouverture initiale des principaux partenaires de chacune des deux actions à la collaboration avec d'autres compétences s'est muée progressivement en une conception commune d'un système de compétences plurielles.

Un segment d'action s'est construit grâce à la manière particulière que ces acteurs ont eu « d'habiter » un dispositif, d'y faire « société commune », c'est-à-dire, d'une part, d'y passer un « contrat » particulier, fruit de leur créativité innovante et ce, d'autre part, sur la base d'un « bien commun » qu'ils ont découvert ensemble : ce qu'ils s'apportaient mutuellement et qui créait entre eux une « dette » réciproque et mutuelle, cet « objet précieux » qui fonde leur « communauté d'action » et qui en est sa manifestation la plus forte. (ESPOSITO, 2000)

Jean-Louis LAVILLE (cité par Pierre TESSEIRENC, 1994) confirme ce discours philosophique par une analyse sociologique des dynamiques autour des services de proximité : « La communauté peut se construire autour de la référence à des valeurs communes et autour du consensus en faveur d'une action pratique. L'appartenance communautaire peut résulter d'un acte fondateur collectif dans lequel s'énonce un projet et se crée l'espace de sa réalisation. »

### **III - Opportunités et limites de la gouvernance partenariale**

#### **A. Dynamiques institutantes et déficit d'institué**

Les dimensions socio-anthropologiques qui viennent d'être présentées sont, en soi, essentielles. Elles prennent une coloration particulière dans le cas de la gouvernance partenariale dans le cadre de l'action sociale territoriale. En effet, cette logique d'action publique a été promue et développée pour favoriser le changement des pratiques sociales et leur adaptation à des contextes territoriaux et transversaux. Or, le changement ne se décrète pas, il suppose une alchimie particulière. « La réussite d'un changement suppose d'une part que les salariés acceptent ce changement en lui donnant un sens, d'autre part que le contexte social institutionnel garantisse que ce sens sera respecté. » (BERNOUX, 2004a).

Cette alchimie apparaît particulièrement difficile à produire de nos jours. L'individualisation à l'œuvre dans les sociétés contemporaines a pour effet que la construction du sens et, plus largement, la production des identités, pour être investies par les individus, soient significatives pour eux et appropriées par eux. La gouvernance partenariale, parce que l'institution (à la fois les structures et le processus d'institution) y présente un caractère incertain, rend possible l'appropriation des dynamiques par des collectifs d'individus, cette recherche l'a montré. Ce caractère incertain de l'institution se présente donc comme une condition qui permet, dans certains cas (quand il y a convergence des dynamiques identitaires), l'enclenchement d'un processus producteur de sens, de règles et d'identité, c'est-à-dire un processus instituant. Mais la gouvernance partenariale bute également sur ce caractère incertain qui, d'opportunité intéressante, devient rapidement la principale limite du processus.

Ces dispositifs souffrent en effet d'un déficit d'institué. Tout d'abord, ils pâtissent d'un manque de cohérence du pouvoir. Dans les exemples étudiés, celui-ci reste limité mais divers travaux montrent que ce phénomène peut être beaucoup plus important dans d'autres cas de figure. Le pouvoir y est alors encore plus diffus et si, comme c'est le cas dans les deux collaborations partenariales analysées ici, il se partage entre des hiérarchies différentes, celles-ci sont parfois en concurrence, ce qui s'est peu produit dans ces exemples. D'une manière générale, la coordination d'organisations diverses, préoccupées à défendre leur « territoire » et à se prémunir d'une atteinte à leurs prérogatives, n'est pas une sinécure.

Par ailleurs, le caractère souvent éphémère de ces actions ne permet pas leur stabilisation, leur pérennisation, leur normalisation et leur diffusion. Cela se conclut par le fait que tout ce qui a été inventé par quelques acteurs « s'évapore » quand l'action se termine. L'image qui vient est celle d'un foisonnement d'initiatives qui naissent et meurent les unes à côté des autres. Aussi, la gouvernance partenariale produit ce paradoxe étonnant : elle a été favorisée avec l'idée que la mise au travail de microcollectifs de projets pourrait générer de la créativité mais l'absence de diffusion des « inventions » va à l'encontre d'une véritable dynamique d'« innovation » (ALTER, 200, 2002) qui innoverait l'action collective.

## **B. L'occultation de la question du pouvoir**

Ces dispositifs sont marqués par un déficit d'institution, entre autres parce que ces collaborations partenariales procèdent de l'articulation incertaine de plusieurs organisations. Le problème tient au fait que c'est au sein de celles-ci que résident des dimensions inhérentes à toute institution : le pouvoir de décision, les moyens de l'action, la stabilité et les processus symboliques normalisateurs. Il ne suffit pas que plusieurs organisations et certains de leurs professionnels travaillent ensemble pour que ces dimensions se développent dans ces dispositifs.

Les collaborations partenariales ne disposent pas d'un véritable pouvoir institutionnalisé propre qui pourrait arbitrer, garantir, stabiliser et diffuser les options prises par le collectif. Cela renvoie au fait qu'il y a une occultation de la question du pouvoir dans cette stratégie de développement de l'action publique. Le problème est bien structurel, il est lié à la nature même des dispositifs partenariaux et il ne peut s'expliquer par une négligence ou par une non-prise en compte des questions du pouvoir et du cadrage des professionnels par leurs institutions respectives. Celles-ci ont été traitées, dans les deux cas de figure étudiés ici, et ce, de manière responsable, par les différentes hiérarchies. Ces situations, justement par leur exemplarité, montrent bien que, malgré cette volonté de faire jouer le pouvoir institutionnel de décision, la « gouvernance partenariale » ne règle pas la question du pouvoir et la laisse en l'état.

Ces partenariats sont, en effet, toujours plus ou moins dépendants de décisions venues d'ailleurs dont la lisibilité n'est pas toujours évidente, du fait de la complexité des circuits organisationnels. La capacité instituante de certaines collaborations n'est donc pas en soi un critère de légitimation et de stabilisation de l'activité du collectif. On voit bien que se pose, avec la logique à l'œuvre dans ces phénomènes, un problème organisationnel basique qu'on s'interdit de regarder en face, celui du pouvoir et, au-delà du pouvoir, celui de l'institution, parce que le pouvoir en est une des composantes.

## **C. Une instabilité qui freine l'innovation**

Un autre problème, la difficile diffusion et normalisation des initiatives de ces collectifs, indique lui aussi que la question de l'institution, par le caractère inachevé et paradoxal du processus d'institution à l'œuvre, constitue le problème central de la gouvernance partenariale. Norbert ALTER (2000, 2002) a montré qu'une pratique, quelle qu'elle soit, ne peut prétendre changer en profondeur la donne et générer une nouvelle forme instituée qu'à la condition qu'elle se routinise. Dit autrement, dans son vocabulaire : une invention devient innovation lorsqu'elle donne lieu à un processus d'appropriation et, de ce fait, d'une certaine manière, d'« affadissement »<sup>6</sup> par intégration dans les jeux de l'organisation. Sinon, ce qui est créé ne transforme la donne que dans l'espace réduit et/ou dans le temps court de son application et, dans ce cas, n'engage pas un processus permanent et une institutionnalisation de l'innovation.

---

<sup>6</sup> C'est moi qui propose ce terme d'affadissement.

Dans le cas de la gouvernance partenariale, le cadre fort instable, s'il permet, pour reprendre les concepts de Norbert ALTER, des « inventions », ne favorise pas « l'innovation », c'est-à-dire la stabilisation et la diffusion régulées des solutions imaginées par les acteurs de ces dispositifs. Aussi, à vouloir renouveler l'action sociale en échappant aux logiques institutionnelles, n'aboutirait-on pas à l'effet inverse de celui recherché ? Il s'inventerait certes des manières de faire mais celles-ci ne diffuseraient pas dans le secteur social et, de ce fait, celui-ci ne se transformerait pas en profondeur.

C'est bien ce qui s'est passé avec les pratiques développées dans les collaborations partenariales que j'ai étudiées, bien que celles-ci aient été très satisfaisantes aussi bien pour les professionnels qui y étaient engagés que pour le premier cercle de leur hiérarchie. Deux raisons expliquent cela : le fait que ces collectifs partenariaux en question n'ont pas eu une durée de vie assez longue et n'ont mobilisé que quelques personnes et le fait que leurs initiatives n'ont pas été diffusées au-delà de ce cercle restreint, à l'interne des organisations qui avaient délégué des professionnels au sein de la collaboration partenariale.

\* \* \*

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les pratiques qui se développent dans les espaces partenariats y restent confinées et soient oubliées à mesure que les membres du collectif de départ le quittent ou quand celui-ci est dissous. En effet, ces pratiques ne constituent un enjeu que dans cet espace volatile qu'est l'interne du collectif, là où elles posent pour ces membres des questions de sens, mettent en jeu des identités en construction et des rapports de pouvoir. Elles ne sont pas automatiquement - je dirais même : elles sont rarement - un enjeu pour d'autres, à l'extérieur du collectif partenarial, c'est-à-dire à l'interne de chaque organisation, là où il y a un peu de cette permanence nécessaire au processus de l'institution et parce que le jeu de l'institution a d'abord et, je dirais même, principalement cette « vertu ». En effet, ces pratiques ne sont portées que par quelques personnes au sein de chaque organisation, elles concernent assez peu, voire pas du tout, les autres membres.

Le processus de l'innovation-appropriation-routinisation, c'est-à-dire le processus de l'institution, est multidimensionnel et il se développe quand il active les différentes dimensions qui font le jeu de l'organisation et qui mobilise ses acteurs, entre autres le pouvoir et l'identité. Aussi, privilégier le développement d'expérimentations à l'externe des organisations, c'est créer les conditions pour que ces expérimentations soient confinées, la plupart du temps, dans ces collectifs ad hoc et gagnent rarement les autres organisations.

## Bibliographie

- ABBALEA, F.**, 1998, « Décentralisation et action sociale familiale », Revue française des affaires sociales, n° 2
- ALTER, N.**, 2000, L'innovation ordinaire, PUF
- ALTER, N.**, 2002, Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire, La Découverte
- AMBLARD, H., et alii**, 1996, Nouvelles approches sociologiques des organisations, Seuil
- AUTES**, 1999, Les paradoxes du travail social, Dunod
- BERNOUX, P.**, 1985, La sociologie des organisations, Seuil
- BERNOUX, P.**, 2004a, Sociologie du changement, Seuil
- BERNOUX, P.**, 2004b, L'entreprise comme institution, contribution aux travaux du réseau thématique n° 40 Sociologie des institutions de l'Association Française de Sociologie, Congrès de Bordeaux
- BERTHELOT, J.M.**, 2000, La sociologie française contemporaine, PUF
- BLANC, M.**, 1992, Pour une sociologie de la transaction sociale, L'Harmattan, 1992
- BODARD, J.**, 1983, « La quête d'identité du travailleur social : une recherche d'unité alliée à un désir de singularité », Revue française de service social, n° 138
- BODE, I.**, 2005, Dépendance et marché. Une perspective internationale sur l'aide à domicile et ses secteurs en mutation, GRASP, Université de Montréal
- BODE, I.**, 2007, « La nouvelle donne du marché-providence. Une comparaison internationale des systèmes d'aide à domicile et de leur régulation », Retraite et Société, n° 51
- BOLTANSKI, L., THEVENOT, L.**, 1991, De la justification : les économies de la grandeur, Gallimard
- BOLTANSKI, L., CHIAPELLO, E.**, 1999, Le nouvel esprit du capitalisme, Gallimard
- BONDU, D.**, 1998, Nouvelles pratiques de médiation sociale, ESF
- BONGRAND, P., LABORIER, P.**, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », Revue française de science politique, LV-1
- BOUDON, R., BOURRICAUD, F.**, 1982, Dictionnaire critique de la sociologie, PUF
- BOURDIEU, P.**, 1980, Le sens pratique, Ed. de Minuit
- BOUTINET, J.-P.**, 1990, Anthropologie du projet, PUF
- BRAHY, R.**, 2007, Réflexions autour de l'utilisation du témoignage au théâtre, DEA en sciences sociales, Université de Liège.
- CAILLÉ, A.**, 1994, Don, intérêt et désintéressement : Bourdieu, Mauss, Platon et quelques autres, La Découverte,
- CALLON, M.**, 1986, «Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc», L'Année Sociologique, numéro spécial La sociologie des Sciences et des Techniques, 36
- CALLON, M.**, 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement », Sociologie du Travail, n° 41.
- CAMILLERI, C., et alii**, 1990, Stratégies identitaires, PUF
- CASTRA, D.**, 2003, L'insertion professionnelle des publics précaires, PUF
- COMPAGNONNE, C.**, 2004, « Agriculture raisonnée et dynamique de changement en viticulture bourguignonne », Recherches sociologiques, n° 3
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E.**, 1977, L'acteur et le système, Seuil
- DEMAILLY, L., BRESSON, M.**, dir., 2005, Les modes de coordination entre professionnels dans le champ de la prise en charge des troubles psychiques, Rapport final de recherche MIRE/INSERM et IFRESI/CNRS
- DHUME, F.**, 2001, Du travail social au travail ensemble : le partenariat dans le champ des politiques sociales, éditions ASH
- DJAOUI, E.**, 2002, Les organisations du secteur social : approche psychosociologique, Ed. ASH
- DONZELOT, J., ESTEBE, P.**, 1994, L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville, Editions Esprit

- DUBAR, C.**, 1996, La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles, A. Colin
- DUBAR, C., TRIPIER, P.**, 1998, Sociologie des professions, A. Colin
- DUBET, F.**, 2002, Le déclin de l'institution, Seuil
- DURAN, P., THOENIG, J.C.**, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », Revue Française de science politique, XXXVI-4
- EBERSOLD, S.**, 2001, La naissance de l'inemployable ou l'insertion aux risques de l'exclusion, PUR
- EBERSOLD, S.**, 2004, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 154
- ELIAS, N.**, 1991, La société des individus, Fayard
- ENRIQUEZ, E.**, 1992, L'organisation en analyse, PUF
- ENRIQUEZ, E.**, 1997, Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise, Desclée de Brouwer
- EPSTEIN, R.**, 2005, « Gouverner à distance : quand l'Etat se retire des territoires », Esprit, n° 11
- ESPOSITO, R.**, 2000, Communitas, origine et destin de la communauté, précédé de Conloquium, PUF
- FREYNET, M.-F., et alii**, 1998, Les transactions aux frontières du social : formation, travail social, développement local, Chronique sociale
- FRIEDBERG, E.**, 1992, « Les quatre dimensions de l'action organisée », Revue Française de sociologie, XXXIII-4
- FRIEDBERG, E.**, 1995, Le pouvoir et la règle, Dynamique de l'action organisée, Seuil
- FOUCAULT, M.**, 1982, Le désordre des familles : lettres des archives de la bastille, Gallimard, Julliard
- FUSTIER, P.**, 1999, Le travail d'équipe en institution : clinique de l'institution médico-sociale et psychiatrique, Dunod
- FUSTIER, P.**, 2000, Le lien d'accompagnement, Entre don et contrat salarial, Dunod
- GAUDIN, J.P.**, 1999, Gouverner par contrat, Presses de Sciences PO
- GODBOUT, J.**, 2000, L'esprit du don, La Découverte
- GOFFMAN, E.**, 1974, Les rites d'interaction, Éditions de Minuit
- GOFFMAN, E.**, 1991, Les cadres de l'expérience, Éditions de Minuit
- GROS-CHAUVIN, N.**, 2005, Innovation et projet en travail social, Le rôle du cadre de proximité dans un service social CRAM, Mémoire de DSTS, IRTESS de Bourgogne
- HATZFELD, H.**, 1998, Construire de nouvelles légitimités en travail social, Dunod
- HESSE, B.**, 2001, Le pari de la mise en œuvre des politiques territoriales comme fondement de l'introuvable lien entre insertion et développement, Mémoire de DESS Management des politiques sociales, Université Pierre Mendès France de Grenoble
- ION, J.**, 1992, Le travail social à l'épreuve du territoire, Privat
- KAUFMANN, J.C.**, 2001, Ego, Pour une sociologie de l'individu. Une autre vision de l'homme et de la construction du sujet, Nathan
- KHELLIL, M.**, 1997, Sociologie de l'intégration, PUF
- LANDANGER, B.**, 2004, La collaboration entre travailleurs sociaux et soignants sur les problématiques de précarité et de santé, Mémoire de DSTS, IRTESS de Bourgogne
- LAUQUIN, M.**, Les conditions de développement des coopérations entre bénévoles et assistants de service social, Mémoire de DEASS, IRTESS de Bourgogne
- LECLERC, C.**, 1999, Comprendre et construire les groupes, Montréal, Laval
- LOUBAT, J.-R.**, 1999, Résoudre les conflits dans les établissements sanitaires et sociaux : théories, cas, réponses, Dunod
- LYET, P.**, 1997, L'organisation du bénévolat caritatif, L'Harmattan
- LYET, P.**, 2003, « Le bénévolat face aux professions du champ social, Les rapports entre bénévoles d'associations de solidarité et assistantes de service social » in PROUTEAU, L., (Dir), Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise, PUR
- MARCH, J., SIMON, H.**, 1991, Les organisations : problèmes psycho-sociologiques, Dunod
- MARGUERON, P.**, 1999, Les PLIE en Bourgogne, Rapport de stage, Maitrise AES, Université de Bourgogne / Conseil économique et social de Bourgogne

- MAUSS, M.**, 1995, Sociologie et anthropologie, PUF
- MESSU, M.**, 2006, Des racines et des ailes, Essai sur la construction du mythe identitaire, Hermann
- MONDOLFO, P.**, 1997, Repenser l'action sociale : missions moyens méthodes, Dunod
- MONDOLFO, P.**, 2001, Travail social et développement, Dunod,
- MORIN, E.**, 1982, Science avec conscience, Pour un paradigme de complexité, Fayard
- NEUSCHWANDER, C.**, 1991, « Réseaux : acteurs, décors et mise en scène », Pour, n° 132
- OUTIN, J.L.**, 1996, De la reconversion à la lutte contre l'exclusion, La communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines et la politique de Développement Social Urbain, Set-Metis CNRS
- PALIER, B.**, 2005, Gouverner la sécurité sociale, PUF
- PERROT, J., DE ROODENBEKE, E.**, 2005, La contractualisation dans les systèmes de santé, Karthala
- PETIT, F., DUBOIS, M.**, 1988, Introduction à la psychosociologie des organisations, Dunod
- PINSON, G.**, 2003, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de La production des savoirs dans et pour L'action », Lien social et politiques, n° 50
- POPPER, K.**, 1990, Le réalisme et la science, Hermann
- RAVON, B.**, (Dir), 2003, « Le travail social », Problèmes politiques et sociaux, n° 890, La documentation française
- REYNAUD, J.D.**, 1988, « Régulation de contrôle et régulation autonome dans les organisations, Revue Française de sociologie, XXIX-1
- REYNAUD, J.-D.**, 1989, Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale, A. Colin
- RICHARD, S.**, 2001, Le difficile positionnement de l'assistant social en équipe pluridisciplinaire au sein d'établissements d'éducation spéciale : D'une identité attribuée à une identité voulue, Mémoire de DEASS, IRTESS de Bourgogne
- RIDDER (DE), G.**, (Dir), 1997, Les nouvelles frontières de l'intervention sociale, L'Harmattan
- ROSANVALLON, P.**, 2006, La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance, Seuil
- SAINSAULIEU, R.**, 1977, L'identité au travail, Presses de la FNSP
- SAINSAULIEU, R.**, 1987, Sociologie de l'organisation et de l'entreprise, Presses de Sciences Po
- SALOMON, G.-M.**, 1998, « L'identité professionnelle, ses invariants : les fondements de la professionnalité des travailleurs sociaux », Revue française de service social, n° 189-190
- SIMMEL, G.**, 2003, Le conflit, Circé
- SINGLY (DE), F.**, 2003, Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien, Hachette
- STRAUSS, A.**, 1992, Miroirs et masques : une introduction à l'interactionnisme, Métailié
- TAP, P.**, 1980, Identité individuelle et personnalisation, Privat
- TAPIE-GRIMME, M.**, (dir), 2003, Les recompositions locales des formes de l'action publique, L'Harmattan
- TARTY, I.**, 2002, Le chômage quand on a plus de 50 ans, l'impossible retour à l'emploi, Thèse de doctorat de sociologie, Université d'Evry Val d'Essone
- TEISSERENC, P.**, 1993, Les politiques de développement local, Economica
- TOUPET, C.**, 2005, Les coordinations gérontologiques, Les conditions d'une coordination satisfaisante, Mémoire de DEASS, IRTESS
- VERDES-LEROUX, J.**, 1978, Le travail social, Ed. de Minuit
- VINCENT-GUILLOUX, B.**, 2008, xxxxxx, Mémoire de CAFERUIS, IRTESS
- VRANCKEN, D., MACQUET, C.**, 2006, Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?, Belin
- WEBER, M.**, 1995, Economie et société, Plon
- WUHL, S.**, 1996, Insertion : les politiques en crise, PUF
- ZANCARINI, J.-C.**, 2007, « Le devoir de "l'homme bon" », Le vrai Machiavel, Hors série Le nouvel Observateur, n° 66
- ZARIFIAN, P.**, blog, Compréhension et coopération dans le travail, <http://pagesperso-orange.fr/philippe.zarifian/>