

# L'institution incertaine du partenariat

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

par Philippe LYET<sup>1</sup>

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>2</sup>. La recherche<sup>3</sup> dont cette contribution rend compte vise à comprendre la modification de la régulation des politiques publiques vers plus de délégation, d'externalisation des missions de l'État entraînant une multiplication des acteurs et des logiques d'intervention à coordonner.

Il s'est agi avec cette recherche d'étudier l'action en train de se faire et d'explorer les détails de l'action publique et scruter de près les modes de coordination. 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.

Pour comprendre ainsi la mise en œuvre d'une politique publique, il faut considérer que les individus qui y contribuent ne se positionnent pas seulement comme des acteurs rationnels qui cherchent à équilibrer coûts et bénéfices mais aussi comme des sujets psychosociaux en quête d'eux-mêmes et d'un sens à leur agir. Il faut considérer que la mesure d'une politique publique s'exprime aussi en termes de socialisation, c'est-à-dire de construction d'identités individuelles et collectives en action dans le cadre d'une dynamique instituante car c'est la condition de sa pleine appropriation par les acteurs.

Une première partie montrera en quoi la question de l'institution est centrale dans les processus de gouvernance partenariale. Celle-ci apparaît comme une nouvelle logique de l'action publique dont l'analyse conduit à produire un questionnement contrasté, notamment du fait que l'institution y apparaît incertaine. Pour autant, dans une seconde partie, nous montrerons que s'y développent des dynamiques instituantes au cœur du triptyque règle, sens et identité, par la construction de processus de transaction sociale et de traduction. Enfin, nous examinerons les opportunités et les limites de la gouvernance partenariale : les dynamiques instituantes peuvent s'y développer parce que cette logique d'organisation de l'action se caractérise également par un déficit

---

<sup>1</sup> Enseignant-chercheur sociologue, IRTESS de Bourgogne, Responsable DEIS / Master Développement social, Chercheur associé au centre Georges Chevrier, Université de Bourgogne, UMR 5605.

<sup>2</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 (71), avec la participation de l'équipe de la maison de quartier en question, du service social du CG71, 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 - 71) avec la participation du service social du CG71 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>3</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, Collection Logiques sociales

d'institué, la question du pouvoir y est occultée et l'instabilité propre à ce type d'action collective freine l'innovation.

## 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 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 réglementations, 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 les deux dispositifs territoriaux transversaux présentés plus haut 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).

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.

---

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

## II. Des dynamiques instituantes au cœur du triptyque règle, sens et identité

### A. Mise en réseau et transaction sociale

#### 1. Une rencontre sans régulation

##### a. Les limites du concept de régulation conjointe pour analyser les collaborations partenariales

Les jeux d'acteurs pour construire l'organisation qui vont être analysés dans ce chapitre sont au cœur des apports de la sociologie des organisations. Jean-Daniel REYNAUD (1988 et 1989), dans une approche aujourd'hui classique qui vise à rendre compte de la dynamique des organisations, distingue, premièrement, des tentatives, par certains acteurs, de contrôler l'action d'autres acteurs. Ce contrôle est souvent, mais pas toujours, le fait des supérieurs hiérarchiques. Il se traduit alors principalement par l'émission de règles formelles contraignantes. Il peut aussi être le fait de collègues ayant un pouvoir fonctionnel sur l'acteur contrôlé. Se développent alors des tentatives d'influencer les us et coutumes du collectif. Deuxièmement, REYNAUD met en évidence des tentatives, par ces acteurs « contrôlés », de préserver leur autonomie, toujours par stratégie, en mettant en place des pratiques déviantes qui peuvent devenir, à l'usage, des règles de fait. La régulation « réelle » de l'action commune procède alors d'un ajustement entre ces différentes stratégies. Elle est également nommée « régulation conjointe ».

Cette théorie de la régulation conjointe ne semble pas opératoire pour les collaborations partenariales. En effet, dans les exemples étudiés, les échanges initiaux entre les acteurs ne portent pas sur une négociation des règles préexistantes dans une logique de recherche de bénéfices puisque les règles n'existent pas au départ, les collaborations étant embryonnaires. On ne peut donc pas parler de stratégies concurrentes visant à influencer l'interprétation des règles. On ne peut pas, non plus, identifier une régulation de contrôle qui serait le fait de l'autorité hiérarchique et une régulation autonome qui serait le fait des subordonnés. Cette répartition habituelle entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés est inopérante ici puisque les collaborations entre partenaires ne s'inscrivent pas dans un axe vertical mais dans des relations horizontales. De plus, aucune hiérarchie n'a de légitimité pour s'imposer comme l'autorité de référence aux yeux des agents des autres institutions. Il faut donc penser les rapports stratégiques des acteurs selon une autre logique.

##### b. Des épreuves constitutives

Il n'existe pas au départ de « communauté d'action », elle n'est sans doute même pas envisageable, elle se construit à la fois par l'articulation de processus aléatoires et du volontarisme des acteurs. Des désaccords ou des incompréhensions existent au démarrage du processus partenarial, ces personnes ne se reconnaissent pas, initialement, dans les mêmes « principes de grandeur » (les mêmes valeurs et les mêmes priorités).<sup>5</sup>

Pour autant, on ne peut pas dire non plus qu'ils se situent, au démarrage de leur collaboration, dans des approches fondamentalement différentes. Le service à la personne, par exemple, constitue bien un minimum commun qui permet une accroche entre ces acteurs, mais celle-ci est fragile et doit être consolidée par des interactions qui construisent, à partir de cette « promesse », des principes d'actions qui vont lier plus profondément ces personnes et ces groupes.

Des « épreuves », des « tests », permettent aux acteurs de vérifier mutuellement qu'ils partagent un même principe de grandeur, ou, plutôt, de construire un principe de grandeur commun par l'effet socialisateur de l'interaction<sup>6</sup>. On parlera ici d'épreuves constitutives car, s'il s'agit bien de se positionner sur un principe de grandeur commun, il n'y a pas au départ de « modèle ». Mais il y a effectivement, comme BOLTANSKI et THEVENOT (1991) l'ont suggéré dans leur propre théorie, des formes de « justification », par exemple lors des « joutes oratoires » où les uns et les autres affirment leur attachement au service de la personne et en témoignent par des exemples qui rendent compte qu'ils travaillent en ce sens.

Le phénomène est différent s'ils se connaissent avant ce travail ensemble ou si le collectif existe depuis quelque temps<sup>7</sup>. On peut parler d'épreuve modèle car celle-ci est alors purement formelle, comme un rite (parfois sous une

---

<sup>5</sup> Cette notion de principes de grandeur fait référence aux travaux de BOLTANSKI et THEVENOT (1991). Un principe de grandeur caractérise un collectif. L'adhésion à ce principe est une des conditions pour être repéré comme digne de participer aux échanges sociaux de ce collectif.

Si la notion de monde ou de cité n'est pas retenue ici, les processus de construction d'espaces communs proposés par les deux auteurs autour des épreuves de justification et des principes de grandeur me semblent, quant à eux, pertinents.

<sup>6</sup> J'ai pu le vérifier dans les groupes de pilotage de la recherche ou lors de la commission de suivi du public dans le cadre du PLIE de la CUCM.

<sup>7</sup> J'ai pu observer deux collectifs qui avaient déjà une certaine histoire. Pour l'un, l'action qui l'avait construit était terminée, il s'agissait pour moi d'observer des relations relativement stabilisées. Quant à l'autre collectif, quelques unes des personnes y interagissant se connaissaient avant, ceux-là et quelques autres travaillaient ensemble depuis quelques mois et avaient déjà connu une socialisation commune. D'autres, enfin, arrivaient dans ce collectif et devaient s'y faire une place.

forme humoristique, ou par le dénigrement de tel partenaire que ses pratiques inscrivent, aux yeux des protagonistes, dans un autre « monde » en référence à d'autres valeurs – ce terme de valeur est revendiqué par de nombreuses personnes). L'épreuve constitutive est également réduite quand les acteurs se connaissent de réputation et tend à se rapprocher d'une épreuve modèle.

Ceci étant, les deux collectifs se sont construits tous les deux d'une manière originale parce qu'ils se sont bâtis sur une configuration spécifique : dans les deux cas, le « tour de table », dans sa composition, était particulier et les enjeux étaient propres à chaque action. Le processus interactif et créatif s'est ensuite déployé chaque fois selon une dynamique qui a signé la carte d'identité du collectif et ce, même si, au final, les orientations des deux collaborations se révèlent assez proches.

## 2. 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.

### a. Une organisation-institution de l'action par transaction sociale

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>8</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)

### b. Une mise en équivalence de richesses symboliques initialement incomparables

La dynamique de la transaction sociale est fondamentalement une dynamique de socialisation collective. Le processus qui se développe permet la reconnaissance, la prise en compte et l'appropriation par chaque acteur des principaux principes et valeurs des autres acteurs.

Par exemple, la double exigence faites aux bénéficiaires des dispositifs d'insertion de correspondre aux règles d'un collectif de travail (horaires, respect des procédures et de la hiérarchie, etc.) et de se soumettre aux contraintes de la production apparaît, pour les collaborations étudiées, comme un des « principes de grandeur » de certains professionnels issus des entreprises (du secteur concurrentiel ou du secteur de l'insertion) ou des organismes de formation. Face à cette attente, certains professionnels du travail social, plutôt réticents au départ face à ce type d'exigence qui, de leur avis, nivelle les problématiques individuelles, vont progressivement intégrer cette exigence. Mais ils vont parallèlement apprendre à être particulièrement attentifs à ce que la pression normative du collectif ne nie pas les réalités particulières d'individus parfois en souffrance et qui ne peuvent « avancer » qu'à la condition que soient reconnus certains traits constitutifs de leur identité (par exemple, une situation de femme élevant seule ses enfants et ne bénéficiant pas d'un mode de garde stabilisé ce qui peut entraîner des absences à son travail - cette situation a été présentée en commission de suivi du public). A Chalon comme à la CUCM, ces questions ont

---

<sup>8</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).

donné lieu à des débats entre les différents acteurs en présence. Dans les deux cas, ces deux niveaux d'exigences et de revendications ont été reconnus comme également légitimes.

### 3. 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.

### 4. Transaction sociale, socialité primaire et don-contredon

Les processus transactionnels, lorsqu'ils se développent dans la configuration des collaborations partenariales, restent limités au niveau des acteurs directement engagés dans la mise en œuvre de l'action. Ils se présentent ainsi comme des transactions de type primaire parce qu'ils se construisent dans le cadre d'une socialité primaire (CAILLÉ, 1994, FUSTIER, 2000), au sein de microcollectifs, dans le face-à-face d'individus qui se lient parce qu'ils se « reconnaissent » (HONNETH, 2000, 2006) ou parce qu'ils sont engagés ensemble dans une redéfinition mutuelle de leurs identités individuelles dans le cadre de la construction d'une identité collective.

Ces processus indiquent que, dans la « société des individus » (ELIAS, 1991), loin des fonctionnements holistes, l'adhésion à des règles et à un sens ainsi que la production des identités ne peuvent se produire et mobiliser les individus que si ceux-ci s'y sentent concernés aux niveaux de leur stratégie et de leur subjectivité. L'action collective, dans sa dimension instituante, ne peut se développer qu'à la condition qu'elle prenne en compte les individus qui y sont associés dans leur singularité et qu'elle leur laisse une marge d'initiative dans un cadre transactionnel. Au delà de la question de la gouvernance partenariale, ce travail interroge les institutions qui ne peuvent plus développer des dynamiques instituantes exclusivement descendantes, comme dans le modèle classique, mais doivent y combiner des dynamiques ascendantes, à l'instar de ce qui s'observe dans les processus de développement (TEISSERENC, 1993, MONDOLFO, 2001).

Cette transaction primaire se réalise sous le mode du don-contredon. Marcel MAUSS (1995) et les auteurs qui ont développé ses analyses et les ont transposées à la société contemporaine (CAILLÉ, 1994, GODBOUT, 2000, FUSTIER, 2000) montrent que cette forme d'échange social se retrouve dans de nombreuses sociétés et n'est pas absente de la nôtre, malgré le développement de la raison utilitaire et du calcul coût-bénéfice ainsi que de la généralisation de l'attitude stratégique. Le don-contredon est une forme de relation sociale qui accorde au moins autant d'importance à l'échange de biens ou de services auquel elle donne lieu qu'à l'instauration d'une dépendance réciproque ou, plus exactement, d'un attachement réciproque, c'est-à-dire d'un lien social et, d'une certaine manière, d'une appartenance et d'une identité communes.

Ceci étant, au regard de la problématique de l'institution au sein de la gouvernance partenariale développée dans ce travail, une institution ne peut se résumer à une socialité primaire dont le processus du don-contredon est la traduction pratique. La socialité secondaire, celle qui se traduit, d'une part, par des relations médiatisées par des procédures et, d'autre part, par des rapports entre instances, est celle qui construit la dynamique institutionnelle. Si la force des collaborations partenariales tient à leur ancrage dans une socialité primaire, la faiblesse de la gouvernance partenariale tient au déficit de socialité secondaire.

Dit autrement, si les processus étudiés ici se traduisent par des transactions primaires et par une dynamique de don-contredon, ils pèchent par le manque ou, tout au moins, la faiblesse des transactions institutionnelles. Ce qui se coconstruit comme règles, sens et identité dans des espaces d'interconnaissance n'est ni transmis ni transposé dans le cadre des rapports entre acteurs collectifs, services et instances. Bien évidemment, les transactions secondaires qui nécessitent d'équilibrer processus et procédures, négociation, compromis et consensus sont des mécanismes collectifs extrêmement complexes. Mais, de ce fait, elles supposent qu'on y accorde une attention et un soin particulier, ce qui n'a pas été le cas dans les exemples présentés ici.

\*

La logique à l'œuvre dans la gouvernance partenariale apparaît fort différente de celle qui prévaut dans le modèle institutionnel classique où c'est l'institué (qui se traduit principalement, dans les rapports d'acteurs, par le processus de la légitimité légale-rationnelle des décideurs) qui garantit (dans les faits, plus ou moins bien) l'action. Ici, ce qui s'institue n'est ni construit ni garanti par un « ordre supérieur » descendant (modèle dont François DUBET a montré qu'il était en déclin). Les cadres qui sont mis en place par le collectif des acteurs dans le cadre de leur collaboration doivent être revisités et réactivés régulièrement pour être à la fois opératoires et légitimes. Les procédures sont la résultante des processus. Le processus instituant joue à fond et c'est cette dynamique qui explique et qui garantit l'engagement des acteurs dans une dynamique de projet.

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. Des processus de traduction

### 1. 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 présente 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.

### 2. Des « réseaux de sens »

Comprendre ce travail pratique du sens passe par la reconstitution des débats (des « controverses ») qui ont conduit les acteurs à se rassembler sur une approche commune par des opérations de traduction. Cette dynamique repose sur une opération de problématisation qui permet de construire de manière inédite un problème qui rassemble différents acteurs qui vont « faire réseau » et s'allier pour le résoudre. Ce travail de problématisation ne peut, d'après les travaux de chercheurs dont les plus connus sont Michel CALLON et Bruno LATOUR, « s'opérer

*que sous l'effet d'un traducteur, c'est-à-dire d'un acteur qui, après s'être livré à l'analyse du contexte, dispose de la légitimité nécessaire [...] pour être accepté dans le rôle de celui qui problématise. » (AMBLARD, 1996)*

Le collectif d'acteurs ne forme pas un tout homogène et les intervenants n'interviennent pas tous de la même manière et avec la même intensité dans les opérations de traduction. Si chaque professionnel peut être conduit à participer à celles-ci dans les relations avec d'autres intervenants au sujet de la situation particulière d'un usager, certains individus, du fait de leur statut ou de leur fonction ou du fait de leur implication plus forte dans le projet, vont participer aux opérations de traduction de manière plus collective.

Le processus d'institution se joue sur plusieurs niveaux et selon plusieurs dynamiques. La dynamique centrale qui fait collaborer des acteurs engagés dans des opérations de traduction à double sens : vis-à-vis des « porte-parole » des autres institutions et vis-à-vis de leurs propres collègues institutionnels. Les dynamiques périphériques font collaborer les autres acteurs engagés dans la collaboration partenariale de manière plus ponctuelle et dans le prolongement des opérations de transaction et de traduction de la dynamique centrale.

*« Le principe qui semble le plus souvent appliqué relève de l'agglomération progressive d'acteurs à partir d'objectifs décidés par un noyau d'initiateurs qui peu à peu associent d'autres forces. C'est la logique de la boule de neige et de l'organisation en réseau. [...] Une cascade de relais s'est donc organisée. Sur un autre site, on a pu observer le même mouvement schématiquement structuré en quatre temps. La constitution d'un noyau, généralement avec des pairs, précède l'élargissement à des partenaires pertinents extérieurs au champ professionnel initial [...]. Cette phase est suivie d'une mobilisation d'un groupe d'acteurs plus directement concernés par le projet dont le rôle sera de diffuser plus largement l'initiative à leur communauté. La logique implicitement à l'œuvre tient de la fédération de réseaux où chaque partenaire en position intermédiaire a une double valeur. D'abord affective puisque c'est avec lui que va se faire l'essentiel de la collaboration, fonctionnelle ensuite dans la mesure où il va donner accès au milieu que le noyau initial cherche à associer au projet. » (MONDOLFO, 2001)*

Les collaborations partenariales se forment ainsi à partir d'un ensemble de dynamiques qui s'articulent à la dynamique centrale grâce à l'action des « porte-parole ». Ceux-ci permettent que les acteurs de chaque espace comprennent en partie les logiques qui se développent dans d'autres espaces et favorisent la prise en compte des préoccupations, intérêts et représentations chaque acteur. On se trouve donc ici face à des systèmes complexes qui articulent des segments sociaux différents.

Le terme de segment social, que j'emprunte à DUBAR et TRIPIER (1998), doit être compris dans un sens spécifique. Les segments sociaux qui sont étudiés ici ont des caractéristiques particulières : il s'agit d'ensembles d'acteurs qui se rejoignent dans leur conception de ce qu'ils ont à faire ensemble, par intérêt ou par conviction et qui, de ce fait, ne développent pas ou peu de processus de concurrence entre eux mais qui, au contraire, s'organisent pour cela, instituent leur collaboration et la font reconnaître par leurs institutions respectives. On ne parlera pas non plus ici de groupes, à l'instar de tout un courant en psychologie sociale (LECLERC, 1999) pour signifier que les personnes et sous-groupes qui y participent se retrouvent rarement collectivement, qu'il s'agit moins pour eux de faire groupe que de travailler ensemble à une œuvre commune, que leur engagement peut être d'intensités diverses et que les contours de ces collaborations partenariales ne sont pas définitivement tracés.

### 3. L'épreuve des faits

La réalité de la convergence des conceptions des acteurs et de la cohérence du réseau est éprouvée par ce qui se joue autour de chaque bénéficiaire. Le processus construit des « épreuves-modèles » (en référence à BOLTANSKI et THEVENOT, 1991) qui signent l'appartenance des partenaires à un même « monde ». Ce « monde » commun n'existe pas initialement, il est l'objet de la transaction sociale et du processus de traduction.

On peut parler ici d'un travail de problématisation à la fois théorique et pratique (en construisant des réponses pratiques) qui confirme la collaboration partenariale. Dit autrement, c'est parce que la collaboration partenariale se stabilise et existe à la fois comme institution à la suite de controverses (de débats) ayant permis l'édiction de principes et règles ; et comme organisation concrète produisant des solutions aux problèmes des acteurs que le « fait » (les relations pratiques entre les différents professionnels qui conduisent à l'insertion professionnelle d'usagers-personnes) est « solide » (est construit réellement et symboliquement par les acteurs). Réciproquement, c'est parce que le fait est « solide » (est une réalité pertinente pour les acteurs en correspondant à ce qu'ils en espéraient) que la collaboration partenariale se stabilise selon des principes qui se généralisent, c'est-à-dire qu'elle s'institue.

\*

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, est 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 rejoigne l'identité que certains se construisaient pour eux-mêmes et l'identité que d'autres leur assignaient.

### 2. L'articulation de professionnalités différentes : un enjeu complexe

La réussite d'une collaboration partenariale passe par le succès de la mutation des identités des acteurs en présence, individus et groupes, et par leur mise en complémentarité. Cette situation ne semble pas si fréquente que cela. Quand des professionnels d'origines différentes doivent construire leur collaboration, les concurrences de logiques et de modèles, mais aussi les interférences de positionnement gênent souvent les coopérations.

Jacques ION (1990) a bien montré que, pour les travailleurs sociaux engagés dans des actions partenariales sur les territoires, les identités professionnelles existantes « constituées avec peine, demeurent fragiles et se voient soumises souvent de plein fouet aux critiques – venant notamment des élus locaux – concernant l'efficacité du travail social. Mais cette crise d'identité trouve d'autant plus à s'exprimer que la mise en place des nouveaux dispositifs implique de travailler sur un pied

*d'égalité avec d'autres partenaires non spécialistes et met donc en cause implicitement les qualifications professionnelles de ceux qui ont l'habitude d'intervenir dans le domaine considéré. »*

Cette difficulté a été particulièrement repérée au sein d'institutions dans le cas des équipes pluridisciplinaires. Ce qui se joue dans ce type de contexte est bien sûr différent sous certains angles de ce qui se passe dans les collaborations partenariales, la présence d'une hiérarchie commune organise autrement la question des arbitrages entre orientations contradictoires. Mais, sur d'autres points et, en particulier sur la question de la coexistence de professionnels d'origines diverses, les proximités sont fortes.

Jean-René LOUBAT (1999) montre bien que la défense des identités apparaît d'autant plus vive que les acteurs se sentent menacés, soit par le flou institutionnel concernant leurs rôles, soit par la reconnaissance insuffisante de leur spécificité. Or, ces deux points sont problématiques au départ dans les deux dispositifs étudiés. On a vu que l'institution des deux processus est à construire quand ceux-ci se mettent en route. Rien n'est stabilisé, il n'y a pas de certitude d'accord *a priori* ni sur les valeurs ni sur les règles qui organiseront la dynamique collective. De même, la compréhension que les différents acteurs ont de la professionnalité de leurs partenaires est souvent faible quand elle n'est pas sans rapport avec la réalité des exercices professionnels. Dans tous les cas, la reconnaissance de leur spécificité a été, pour tous les acteurs, une conquête.

Cette situation incertaine aurait pu se traduire, comme cela s'observe souvent, par des crispations identitaires. Or, il n'en a rien été. Cela s'explique sans doute par le fait que, dans les deux actions, les différents protagonistes ont pu développer, plus ou moins, des stratégies identitaires positives et satisfaisantes à leurs yeux. Celles-ci se sont combinées dans le cadre d'un processus d'ajustements fait de phases d'instabilité, de doutes pour les personnes et, parfois, d'affrontements pour défendre ses conceptions ou sa place. Mais, au final, les ajustements opérés sont satisfaisants pour l'ensemble des acteurs. Il en est ainsi parce que l'ensemble des intervenants les plus engagés a eu le souci, dans les deux dispositifs, de la pertinence et de l'efficacité de l'organisation collective. Et ce souci s'est clairement traduit par la recherche, d'une part, des compétences adéquates aux fonctions à tenir et, d'autre part, de l'articulation de ces fonctions. Les différents professionnels ont eu le sentiment d'être positionnés, dans le chaînage des intervenants, à une place où ils pouvaient acter certaines des compétences liées à leur profession.

Au-delà, la coopération entre différents professionnels a été l'occasion pour chacun de se voir reconnaître dans sa professionnalité. Il y a eu, là aussi, une satisfaction pour les personnes à penser qu'elles étaient à leur place et que cette place était reconnue et valorisée par leurs interlocuteurs.

Le processus mis en évidence ici correspond à ce que montre Michel MESSU (2006) : « [...] *Etre identifié ne revient pas à faire état de l'ensemble de ses traits identitaires, mais à produire sa distinction sur un fond de communauté. Pour être identifié, encore faut-il être identifiable. Et l'on est identifiable dès lors qu'on peut être distingué au sein d'un ensemble qui admet des éléments communs partagés. C'est en effet l'élément commun qui autorise la distinction.* »

### 3. Des communautés identitaires singulières

Ces collaborations partenariales se sont développées parce que se sont rencontrés des intervenants aux identités professionnelles compatibles, en attente d'espaces où développer des options plus ou moins en sommeil chez chacun d'entre eux. Les espaces d'action investis présentaient des caractéristiques qui ont fait écho aux dynamiques identitaires des différents professionnels (sans doute ont-ils été investis par ces professionnels parce qu'ils le pressentaient – la gouvernance partenariale autorise ce genre d'implication volontaire). Ont pu alors se développer des processus au sein desquels ces identités ont évolué de manières complémentaires pour aboutir à l'émergence d'identités collectives partagées et revendiquées comme telles.

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 signifiantes 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 (par exemple, DEMAÏLLY, BRESSON, 2005 et TARTY, 2002) 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 institutante 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>9</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.

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.

### Conclusion : L'exigence de l'institution au cœur d'une dynamique multipolaire

L'analyse qui a été développée ici s'inscrit dans la suite des principaux travaux théoriques produits depuis 20 ans en sociologie, au sens où l'explication proposée est multidimensionnelle et où les ancrages théoriques sont pluriels. Il n'est possible, à mon sens, de comprendre le phénomène étudié qu'à la condition de prendre en compte les individus mobilisés par ces dynamiques comme des êtres complexes, à la fois stratèges utilitaristes et sujets en recherche d'eux-mêmes (DUBET, 1995), mus par le désir de se lier et travaillés parallèlement par le besoin de se délier (DE SINGLY, 2003), portés par des dynamiques identitaires qui les conduisent à se construire en tension entre leurs exigences propres et les attentes, à leur égard, des acteurs avec lesquels ils sont en interaction (DUBAR, 1996).

Par ailleurs, les processus collectifs dans lesquels ces individus sont inscrits ne sont pas hérités tels quels d'une histoire passée, même s'ils sont dans une filiation d'autres phénomènes antérieurs et s'ils s'inscrivent dans des

---

<sup>9</sup> C'est moi qui propose ce terme d'affadissement.

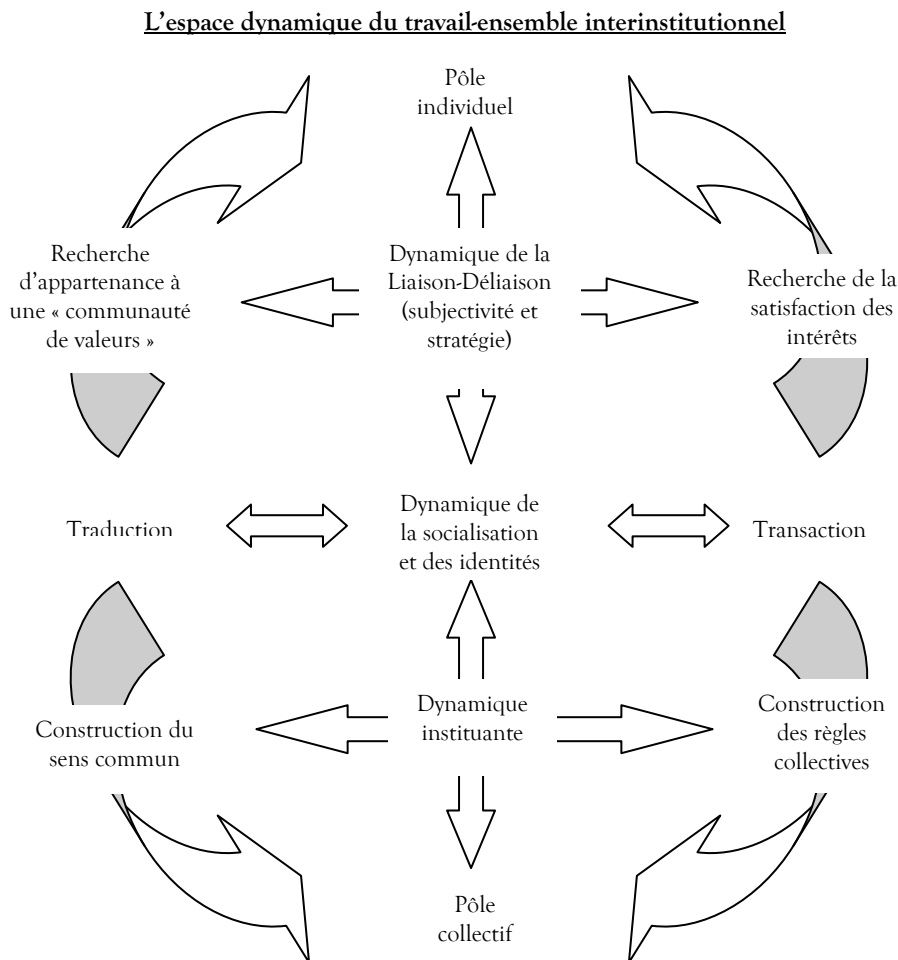
espaces sociaux dont les dynamiques les influencent. Ils sont émergents, coconstruits, négociés dans des processus transactionnels (BLANC, 1992), travaillés par des régulations, traversés d'« opérations de sens » et de traductions qui contribuent au rapprochement de différents acteurs (CALLON, 1986 ; AMBLARD, 1996). Ce ne sont pas des acteurs collectifs préexistants qui imposent des règles, un sens et des identités, c'est l'émergence de règles, de sens et d'identités qui composent de nouveaux acteurs collectifs.

La place et le rôle des individus sont déterminants dans ces dynamiques, mais ils s'élaborent dans des dynamiques collectives qui leur fournissent un espace social où se développer tout en étant transformés par ces dynamiques individuelles. Comprendre ce qui se joue nécessite de tenir les deux pôles de la dynamique sociale, le pôle individuel et le pôle collectif.

En termes d'action, cela signifie qu'il ne faut se désintéresser ni de l'un, ni de l'autre mais qu'il faut être attentif aux histoires individuelles sans en faire l'alpha et l'oméga, tout en s'attachant à construire collectivement les espaces où se développent les évolutions individuelles, dans et par les interactions qui manifestent l'existence d'une dynamique sociale.

En fait, il s'agit de faire œuvre de socialisation mais en comprenant bien le sens de cette notion. La socialisation, ce n'est pas (plus ?) l'incorporation par des personnes de normes et de rôles sociaux hérités. C'est un processus de renouvellement permanent du social, dans la continuité des interactions antérieures et dans le cadre des espaces collectifs existants ; un processus où se construisent (où continuent de se construire) dans le même mouvement les individus et les collectifs ou, plus précisément, les identités individuelles et les identités collectives car les unes et les autres sont les deux faces d'une même réalité.

Le schéma suivant tente d'exprimer le jeu dynamique à l'œuvre.



Avoir prise sur ces phénomènes mouvants est un art difficile. On ne contrôle pas les individus, on ne maîtrise pas les dynamiques collectives. Tout au plus peut-on, dans le cadre d'actions organisées, être attentif à entretenir la dynamique instituante du pôle collectif en créant les espaces et les moyens de celles-ci. Favoriser la construction de règles collectives et de sens commun peut, dans certains cas, tirer la dynamique collective du côté de l'institution et

la faire échapper à la seule organisation des moyens qui aboutit souvent à la concurrence des intérêts particuliers, au détriment du bien commun.

## 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. Brieu», *L'Année Sociologique*, numéro spécial La sociologie des Sciences et des Techniques, 36
- CALLON, M., 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégage : 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
- HONNETH, A., 2000, *La Lutte pour la reconnaissance*, Cerf
- HONNETH, A., 2006, *La Société du mépris*, La Découverte
- 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 assistants 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'Essonne
- 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/>