Pour citer cet article :

Gilles Frigoli,
" Discussion ",
Actes éducatifs et de soins, entre éthique et gouvernance, , , , ,
mis en ligne le 01 octobre 2010.
URL : http://revel.unice.fr/symposia/actedusoin/index.html?id=576

Voir l'article en ligne

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.
L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

REVEL revues électronique de l'UNS - plate-forme pepinière

Discussion

Territoires et partenariats dans l’action sociale : y a-t-il de la politique dans la politique du partenariat ?

Gilles Frigoli

Université de Nice Sophia Antipolis, Unité de Recherches Migrations Société (URMIS, UMR 205).

Textes discutés : Philippe Lyet, « L’institution incertaine du partenariat. Une analyse socio-anthropologique de la gouvernance partenariale dans l’action sociale territoriale » ; Pascal Le Rest, « Méthodologie pour un diagnostic partagé : les acteurs sociaux à l’épreuve de l’errance des jeunes » ; Sandrine Nicourd, « Pratiques d’engagement et organisation du travail associatif »

Par-delà la diversité de leurs objets, les trois contributions de cet atelier ont en commun de rappeler que la territorialisation de l’action sociale, engagée au début des années 80, est allée de pair avec la promotion du partenariat comme mode d’action. Justifiée par le souci d’adapter l’action publique aux spécificités locales, encouragée par la décentralisation, pensée comme la réponse logique à des problèmes appréhendés comme transversaux, la territorialisation de l’action sociale a eu pour effet direct de renforcer les interdépendances entre les acteurs de ce secteur et, par conséquent, l’obligation dans laquelle ils se trouvent d’organiser leur coopération. C’est ce que montre le texte que Pascal Le Rest consacre au diagnostic partagé qu’il fut amené à conduire à la demande d’une association impliquée dans la prise en charge de l’errance des jeunes. A lire Pascal Le Rest, on mesure la complexité du système relationnel dans lequel est pensée cette prise en charge, et le poids des dynamiques systémiques locales dans la construction de la réponse publique aux situations d’errance. La contribution de Philippe Lyet va dans le même sens. Dans le champ de l’insertion sociale et professionnelle, la « gouvernance partenariale » est devenue la voie légitime d’élaboration des solutions à mettre en œuvre face à des problèmes dont la définition même est, au moins en partie, à produire localement. Enfin, les trois formes d’organisation associative que met au jour Sandrine Nicourd correspondent bien à trois manières, pour un acteur associatif, de prendre place au sein d’une configuration d’acteurs locale. Comme le montre l’auteur, loin de n’être que le reflet d’un type d’engagement de ses membres, la politique d’une association socio-éducative doit s’analyser à l’aune du contexte relationnel, fait de ressources et de contraintes perçues, dans lequel elle s’élabore.

La dimension organisationnelle de ces dynamiques locales est centrale dans les trois contributions. Le problème auquel sont confrontés les acteurs qu’elles décrivent est bien pour une part un problème d’action collective à organiser dans un contexte marqué par une forte dépendance mutuelle. Quand bien même ils le souhaiteraient, aucun des acteurs ne semble pouvoir prétendre être en mesure d’agir indépendamment des autres, qu’ils soient perçus comme des partenaires, des adversaires ou encore des associés rivaux. Construits comme des enjeux transversaux, l’errance des jeunes, l’insertion ou encore l’échec scolaire mobilisent ainsi potentiellement autant de partenaires que d’acteurs intéressés à faire valoir leur point de vue pour peu qu’ils disposent des ressources nécessaires pour que celui-ci apparaisse comme légitime. Derrière la valorisation de l’action en partenariat et sa mise en scène obligée, c’est donc bien la plasticité des problèmes à résoudre qui autorise les jeux d’acteurs que décrivent les trois textes. Ces jeux, comme l’ont montré de nombreux travaux, traversent les frontières des organisations formelles[1]. Ici, ils mettent aux prises des « acteurs de terrain » et leur

[1] Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1975, pp. 3-32.

hiérarchie ; là, ils réunissent des personnes qui exercent la même profession mais au sein d'institutions différentes ; là encore, ils concernent les relations qui lient un « groupe de travail » et d'autres échelons du partenariat local. La pluralité de ces espaces de négociation n'est pas pour rien dans la complexité des régulations qui émanent des systèmes d'acteurs locaux. Elle explique du même coup la singularité de chaque système. Comme le montre Philippe Lyet, les acteurs produisent bien un « ordre local » dont seule l'analyse empirique peut reconstituer les caractéristiques. Le texte de Pascal Le Rest en fournit une illustration particulièrement éclairante. Et la typologie des associations dressée par Sandrine Nicourd, précisément par la montée en généralité qu'elle permet, donne à penser l'infinie variété des formes concrètes que prend aujourd'hui l'action associative dans un contexte où se brouillent les frontières entre associations partenaires, prestataires et contestataires de l'action des autorités. Mais la complexité des dynamiques à l'œuvre au sein des configurations d'acteurs explique aussi leur instabilité. Chaque ordre local, s'il se donne à voir comme un ordre négocié, apparaît également comme un ordre temporaire, toujours susceptible de voir son équilibre affecté par l'introduction de nouveaux éléments de régulation (par exemple, le départ d'acteurs jouant un rôle moteur chez Philippe Lyet, ou encore l'introduction de nouvelles formes d'évaluation de l'action des associations chez Sandrine Nicourd) : ici on mesure l'intérêt d'interventions de type « recherche action » telles que Pascal Le Rest en fait le récit et dont une part importante consiste précisément à penser les conditions nécessaires à l'établissement de liens stables mais souples entre les parties prenantes. L'action collective repose en effet par principe sur l'échange et le compromis. Elle est donc sensible à toute modification de ses composantes et/ou de son environnement et fonctionne, face à la perspective du changement, par assimilation et accommodation : en vertu de la première, la nouveauté est appréhendée en fonction des cadres existants ; par la seconde, ces cadres se modifient en fonction des nouvelles contraintes ou ressources que l'on pense percevoir[2].

L'action que mènent les acteurs de l'action sociale sur les territoires n'est pas toutefois qu'une affaire de pratiques. Au sein des configurations d'acteurs locales circulent du sens, des symboles, des croyances, des identités. Cette dimension de l'action collective, longtemps négligée par les approches systémiques, est très clairement mise en lumière par les trois contributions. Ce qui se négocie au sein des partenariats qu'analyse Philippe Lyet n'est pas que de l'ordre de l'engagement stratégique pour les acteurs à adopter tel ou tel comportement en fonction des opportunités que leur offre la distribution locale du pouvoir. L'horizon des transactions, en même temps que leur support concret, est bien la construction d'un « sens commun », c'est-à-dire d'une vision partagée des problèmes : de la manière d'en faire le récit, d'en apprécier et d'en hiérarchiser les enjeux, de leur attribuer des causes, d'identifier et de qualifier des victimes, etc. Mais, au delà, ce travail sur la définition des problèmes à traiter agit comme analyseur d'identités institutionnelles, professionnelles, sociales, qui se révèlent avec d'autant plus de force que ceux qui les portent les pensent fragilisées. Les modalités d'expression comme les contenus de ces productions de sens sont d'une complexité extrême car, dans le vécu subjectif des acteurs, se mêlent et se composent en permanence des éléments que l'analyse sépare généralement par souci d'intelligibilité bien qu'ils soient intimement liés dans l'expérience des sujets et dans le cadre des ajustements pragmatiques par lesquels ils parviennent, ou non, à construire un monde commun : affects, émotions, croyances, représentations, logiques pratiques par lesquelles les acteurs « font ce qu'ils ont à faire » par exemple sous le poids d'un habitus professionnel, stratégies consciemment élaborées en vue d'un objectif individuel et/ou collectif, rapports de pouvoir et rapports de confiance, etc. Les grilles d'analyse mobilisables afin de rendre compte de tels processus de production d'un sens

[2] Olivier Borraz, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *in* Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique,* Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

commun au sein d'un collectif sont nombreuses et ne sauraient être discutées ici. On insistera en revanche sur les effets de ces processus sur les pratiques développées et, par conséquent, sur l'usager de l'action sociale et la manière dont il est pris en charge. Sous l'égide de la décentralisation, l'autonomie conférée aux partenariats locaux dans la mise en œuvre des politiques sociales accorde en effet une importance considérable à la « conceptualisation conjointe »[3] à laquelle se livrent les partenaires. Il s'agit rien moins que de leur déléguer la tâche de définir, donc de construire en partie les problèmes à résoudre (l'exclusion, l'isolement, la maltraitance, etc.) – ce qu'ils feront en ayant simultanément à résoudre le problème de leur coopération. Autrement dit, si l'action collective locale est bien une construction organisationnelle et cognitive, elle est aussi une production normative au sens où elle a des effets bien réels. Le cas de l'insertion, traité par Philippe Lyet, en est un bon exemple : on sait à quel point la création du RMI et plus encore sa décentralisation puis son remplacement par le RSA ont pu donner lieu au déploiement de politiques diverses selon les territoires du point de vue des moyens financiers mobilisés, de l'offre d'insertion proposée à l'usager, ou encore du contrôle exercé sur ce dernier. La recherche conduite par Pascal Le Rest sur la prise en charge de l'errance des jeunes montre bien quant à elle combien s'avère décisifs, sur le plan normatif, l'appropriation par les partenaires des nombreux enjeux soulevés par cette question et le sens qu'ils y investissent collectivement. Enfin, on comprend, à lire Sandrine Nicourd, que c'est bien en partie dans l'écheveau des liens établis par les associations avec les autorités locales que se construit la philosophie de leur intervention, que celle-ci, pour reprendre la typologie de l'auteur, prenne la forme de l'« opposition », de la « négociation », ou de l'« alliance » avec ces mêmes autorités. En tant que lieux de production de sens, ces collectifs, ces systèmes relationnels sont donc bien des espaces de construction de l'action publique. Parce qu'elles sont ouvertes au partage d'expériences entre membres, parce qu'elles sont propices à l'échange, à l'enrichissement mutuel des perspectives, parce qu'elles se situent, enfin, à proximité du terrain et de ce que vit l'usager, ces configurations d'acteurs locales apparaissent comme des laboratoires du changement et de l'innovation dans le champ de l'action sociale. A leur actif, on pourra dire, avec Philippe Lyet, qu'elles sont des lieux où peut s'exprimer la créativité d'acteurs impliqués dans la construction d'un « bien commun ». En suivant pas à pas l'intervention de Pascal Le Rest, on voit comment s'opèrent des changements de perspective, comment se constitue progressivement une volonté commune, comment finalement s'élaborent des plans d'action concertés dont l'usager est le premier bénéficiaire. Les systèmes d'acteurs locaux sont également, enfin, des espaces où peut s'exprimer et prendre forme la critique sociale, comme le montre Sandrine Nicourd à travers le cas des associations qui inscrivent leur action dans une « logique contestataire ». Ainsi, loin de ne se situer que sur le registre de l'ingénierie sociale, apparaissent-ils finalement comme des rouages essentiels de la fabrique de la citoyenneté locale, si l'on accepte l'idée que s'y joue désormais, pour une part non négligeable, le sort réservé aux personnes vulnérables.

Vus sous cet angle, c'est-à-dire en tant qu'ils conditionnent fortement les modes de prise en charge des publics de l'action sociale, les arrangements sur lesquels reposent les systèmes d'acteurs locaux posent toutefois un certain nombre de questions qui mériteraient d'être plus clairement débattues. Comme le montrent les trois contributions, les relations entre acteurs locaux dessinent sur chaque territoire un ordre local, au sens fort du terme, c'est-à-dire un ordre contingent. C'est, on l'a vu, un passage obligé face à des problèmes publics définis comme indivisibles dont personne ne peut revendiquer la propriété exclusive. Mais c'est aussi, explicitement, ce que la décentralisation et la valorisation de l'action partenariale qui l'accompagne attendent des acteurs locaux en les enjoignant à s'adapter aux réalités locales, à ouvrir le champ des possibles, à faire preuve de créativité. Les ressorts des transactions, des

[3] Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996.

discussions entre acteurs, sont multiples et s'enchevêtrent pour former des configurations de sens et d'action irréductibles à toute détermination de niveau supérieur et instables par nature puisqu'elles reposent sur des compromis sensibles à toute modification externe ou interne au système. Or, de tels systèmes ne produisent pas que des solutions techniques et procédurales. Ils produisent du sens et de la norme, et, en l'occurrence, des définitions de la souffrance sociale, de ceux qui en sont victimes et de ce qu'il est juste et légitime de faire à leur égard : bref, ils font de la politique au sens le plus noble du terme. On est dès lors en droit de se demander si, à l'épreuve de la territorialisation, la justice sociale ne se trouve pas réduite à n'être que le résultat largement contingent d'arrangements locaux entre des acteurs qui arbitrent entre des considérations dont le souci de se montrer juste – évidemment présent – ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Autrement dit, les politiques partenariales, en instituant des ordres locaux de prise en charge de la vulnérabilité, fabriquent par principe de la justice locale, le terme local recouvrant aussi bien des réalités territoriales, organisationnelles que situationnelles. Le sociologue manque d'arguments pour critiquer, en soi, cette forme de justice. En revanche, il peut essayer d'en éclairer la mécanique, quelques-uns des enjeux et des effets sociaux. Au titre des effets, on peut évoquer les inégalités de traitement sur le territoire observables dans certains secteurs particulièrement décentralisés. Le champ de l'insertion en est un bon exemple[4]. Concernant la mécanique, on observera que, lorsqu'il s'est déterminé sous l'égide d'une justice locale, le sort finalement réservé à une personne vulnérable aura bien été discuté dans le cadre de relations sociales entre des « partenaires » mais aura été peu débattu publiquement en tant qu'expression d'un rapport social. Enfin et concernant les enjeux, il convient d'observer que le processus de partition entre ceux qui doivent passer par ces filtres locaux et ceux qui en sont exonérés est déjà en cours[5]. A plus long terme, le risque – parfaitement en phase avec l'individualisation du social et les épreuves qu'elle impose – serait d'en venir à considérer qu'il n'est de justice sociale que locale[6] : soit une conception de la citoyenneté sociale dans laquelle ne demeurerait finalement commun aux membres de la collectivité que le fait de devoir passer par les fourches caudines d'ordres locaux (qu'ils soient territoriaux, organisationnels ou situationnels) pour faire valoir leurs droits sociaux.

BORGETTO Michel, LAFORE Robert, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation », *Recherche et prévisions*, n°87, 2007, pp. 17-24.

BORRAZ Olivier, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

CROZIER Michel, Thoenig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1975, pp. 3-32.

DESTREMEAU Blandine, MESSU Michel, « Le droit à l'assistance à l'épreuve du local », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008, pp. 713-742.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996.

PAUGAM Serge, DUVOUX Nicolas, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, Paris, PUF, 2008.

[4] Serge Paugam, Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, Paris, PUF, 2008.

[5] Michel Borgetto, Robert Lafore, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation », *Recherche et prévisions*, n°87, 2007, pp. 17-24.

[6] Blandine Destremeau, Michel Messu, « Le droit à l'assistance à l'épreuve du local », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008, pp. 713-742.