

La gestion des relations entre acteurs : l'enjeu et la pratique du partenariat

Les enjeux du partenariat : on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt

On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt : c'est le titre choisi par l'association Djoliba, au Mali, pour introduire la réflexion sur la décentralisation, à partir d'une série d'histoires mettant en scène les multiples formes d'engagement de la société dans la production de biens publics. Dans une société comme la société malienne l'enjeu de la décentralisation n'est pas simplement, pas surtout, de rapprocher le pouvoir de la base mais bel et bien de favoriser l'initiative locale, de mobiliser l'énergie de la population, d'inscrire la gouvernance dans la réalité sociale, politique, culturelle du Mali.

On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt, quel beau symbole d'un monde défini comme un système de relations ! Comme la main organise les relations entre les doigts la gouvernance organise les relations entre les acteurs sociaux.

Déjà, au fil des pages, les enjeux et les modalités des relations entre acteurs et les partenariats ont été cités à de multiples reprises. J'en reprends ici quelques traits saillants avant d'aller plus loin et traiter, de façon cette fois plus systématique, la théorie et la pratique du partenariat.

La relation entre les acteurs est d'abord apparue en décrivant les prémices de la révolution de la gouvernance. Nous avons vu éclater le lien rigide entre fonctions à remplir et statuts des acteurs chargés de les remplir, qui fait de la sphère publique et de la sphère privée deux espaces indépendants l'un de l'autre. Nous avons noté à ce propos que ce n'est pas la nature privée ou publique d'un acteur qui détermine la nature de sa responsabilité mais c'est tout simplement la **nature de l'impact** de son action. Ce faisant, nous avons ouvert la voie à l'idée de **coproduction du bien public**. Cette idée, aussi banale soit-elle, est en soi une petite révolution.

Puis, décrivant les mécanismes de désinstitutionnalisation et le pluralisme juridique, nous avons vu comment l'intrusion d'acteurs privés, notamment associatifs, dans la sphère publique, conduit à élargir la palette des réponses que les sociétés apportent à leurs défis. Or, l'élargissement de cette palette selon le principe de moindre contrainte, un des fondements de l'art de la gouvernance. Réduire la sphère publique à l'action des acteurs publics c'est appauvrir la société en la privant de multiples moyens plus efficaces d'atteindre ses objectifs, de la même manière qu'en imposant des règles uniformes on la prive des fruits de sa propre créativité.

Nous avons ensuite constaté que **la capacité à coopérer** est une des dimensions du capital social d'une société et, en fin de compte, une des conditions majeures de son développement.

Nous avons découvert aussi l'importance de l'organisation des acteurs sociaux face à la mondialisation et la nécessité de repenser dans des termes nouveaux les relations entre le local et le global. Le poids croissant des organisations non gouvernementales internationales à l'échelle mondiale s'explique notamment par le fait qu'elles se sont structurées en réseaux internationaux capables d'élaborer des prises de position et des expertises communes, d'établir des circuits courts entre problématiques locales et problématiques internationales là où les institutions publiques, plus lentes à évoluer, restent enfermées dans des découpages administratifs et politiques d'un autre siècle.

Puis, repartant des différentes catégories de biens, nous avons vu qu'aucune de ces catégories ne pouvait être réellement prise en charge et gérée par un seul acteur. Le proverbe africain s'avère vrai : on ne peut ramasser une pierre avec un seul doigt. Cela vaut même pour les biens de première catégorie, puisque leur production suppose des coopérations entre entreprises, pouvoirs publics, institutions de formation et institutions de recherche.

Enfin, réfléchissant aux fondements d'une gouvernance légitime, nous avons découvert qu'elle reposait sur un contrat social : les pouvoirs publics mais aussi chaque milieu professionnel, de son côté, doivent progressivement définir leur place dans la cité à partir d'une charte commune des responsabilités humaines.

Ainsi, la relation entre acteurs joue pour la gouvernance un rôle pivot, comparable à celui de la relation entre niveaux de gouvernance.

De même que l'on marginaliserait le rôle du territoire en en faisant l'espace refuge de la citoyenneté, la cour où les petits s'amuse, l'infirmerie de campagne de la globalisation économique ou l'espace résiduel de la citoyenneté, de même on amoindrirait la réflexion sur les relations entre acteurs et sur le partenariat en les réduisant, comme je le vois faire trop souvent, à l'idée de "démocratie participative" ou de "participation des habitants". Cette manière de rétrécir le champ de vision de vouloir mettre du vin nouveau dans de vieilles outres, conduit à ne modifier qu'à la marge les mécanismes mêmes de la démocratie représentative pour l'instant d'après, poser la question de la légitimité du monde associatif ou déplorer l'absence d'écho rencontré par les pouvoirs publics quand ils veulent "associer les habitants" à leurs projets. De même réduirait-on singulièrement la réflexion en s'enfermant dans la vieille définition des "partenaires sociaux". Je pense à la manière dont sont structurés les Conseils Economiques et Sociaux, du niveau européen au niveau régional. L'existence de lieux de dialogue entre acteurs sociaux est utile et l'intuition qui préside à la création de ces Conseils est bonne. Par contre, on reste collé à la vieille notion "de partenaires sociaux" comme l'atteste la composition de ces conseils en trois collèges : employeurs, syndicats et "tiers secteur". Ce fourre tout du tiers secteur est significatif de la difficulté à penser le rapport entre les acteurs sociaux dans toute leur diversité. Pour aller plus loin, il faut faire un effort de conceptualisation des conditions de la relation entre les acteurs sociaux des différents types.

Pourquoi un partenariat entre les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société ? que chacun appelle de ses vœux, est-il souvent si difficile. Il se heurte à deux types d'obstacles, les uns théoriques et les autres pratiques.

Les obstacles théoriques sont liés à la manière dont, dans les sociétés occidentales, nous avons défini les fonctions des pouvoirs publics et de la sphère politique au cours des deux derniers siècles. La Révolution Française s'est faite en partie contre le mélange des genres de l'ancien régime où les mêmes aristocrates qui exerçaient le pouvoir politique ou les mêmes institutions religieuses qui jouissaient de privilèges fiscaux assumaient, les uns par la création de fondations, les autres par les institutions religieuses de toutes sortes, une grande part des fonctions sociales. La Révolution a affirmé, en réaction, le monopole du politique et de l'Etat sur le bien public, ce monopole étant la garantie de l'égalité de tous devant la loi. Le triptyque liberté, égalité fraternité, vient orner le frontispice des monuments publics. Les trois termes en sont indissociables. Les institutions publiques qui garantissent la liberté sont aussi celles qui garantissent l'égalité et la fraternité. Ce qui explique l'allergie des pouvoirs publics français à l'égard des fondations indépendantes. Une fondation indépendante, c'est-à-dire la donation par une personne riche de son patrimoine pour que les revenus servent au bien public a en France, contrairement aux Etats Unis à la Hollande ou à l'Angleterre un parfum d'incongruité. Faire fortune pour en faire bénéficier la société paraît toujours suspect et pour tout dire illégitime. Quant aux associations, elles vivent pour la plupart de subventions publiques locales ou nationales et, pour les grandes associations du secteur social, de prix de journée payés par les pouvoirs publics. Très peu d'entre elles disposent des ressources propres, cotisations de leurs membres ou dons privés, leur assurant une réelle indépendance. C'est le signe que la société française dans son ensemble juge que l'égalité et la fraternité sont assurées par le biais de l'impôt et des cotisations sociales. Pas question de redoubler l'effort de fraternité par des dons privés quand déjà impôts et transferts sociaux représentent plus de la moitié du produit national brut !

De ce fait les pouvoirs publics se situent au dessus de la société ce qui ne facilite pas le partenariat.

Les rapports entre les pouvoirs publics et le monde de l'entreprise sont plus étranges encore. En France par exemple, le monde de la grande entreprise et le monde des pouvoirs publics, sont extraordinairement imbriqués. Depuis les nationalisations qui ont suivi la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics français sont très engagés dans plusieurs secteurs industriels et dans la banque. Le système de « pantouflage » des hauts fonctionnaires crée des ponts et des liens innombrables

entre les dirigeants de l'économie et les dirigeants de l'Etat. La tradition de dirigisme en matière économique demeure vivante même si la globalisation des marchés et le développement du marché unique européen en ont largement adouci les contours et affaibli la portée. Mais on ne peut pas dire que cette imbrication du public et du privé, du politique et de l'économique ait véritablement fait naître une théorie du partenariat. Les plans quinquennaux de la grande époque puis le poids de la commande publique ont toujours pesé lourd dans l'économie sans que soit élaborée une doctrine de la coconstruction du bien public.

De même, le partenariat est institutionnalisé dans la cogestion d'un certain nombre de politiques publiques, le logement social et l'agriculture par exemple, sans qu'il existe pour autant une pensée structurée sur le partenariat. Enfin, au niveau de la gestion des villes et des quartiers, de nombreux efforts sont faits pour mieux associer les citoyens, qualifiés alternativement « d'usagers » pour les services publics ou « d'habitants » pour la vie dans les quartiers, mais, en dernier ressort, surgit toujours la question de la représentativité et de la légitimité des interlocuteurs des pouvoirs publics

On touche là le nœud du problème. La démocratie représentative fait des élus du peuple les représentants de la volonté populaire. Si la sphère publique a le monopole de la définition et de la production du bien public, dont les autres acteurs sociaux ne seraient au mieux que les instruments, les élus du peuple incarnent de leur côté le monopole de la légitimité républicaine. Dans cette vision une et indivisible de la république, de même que le droit international est toujours d'un ordre inférieur au droit national, la mise en œuvre du bien public par d'autres que l'Etat est d'un ordre inférieur à cette mise en œuvre par les pouvoirs publics eux-mêmes. J'insiste sur tous ces points, même s'ils peuvent paraître évidents, parce qu'ils excluent de véritables pratiques de partenariat. Cela se traduit même dans les détails de la vie quotidienne. Par exemple, les élus locaux n'ont pas le sentiment d'avoir à se former professionnellement. Vous pouvez courir les colloques et les sessions de formation, vous verrez la plupart du temps un maire ou son adjoint ouvrir ou conclure le colloque ou la session, encourager chaleureusement les autres à se former puis retourner vaquer à ses occupations. L'élu du peuple n'a donc pas à se former ? Non puisque sa compétence vient en quelque sorte de l'onction sacrée, de la légitimité que lui confère l'élection ! Le partenariat suppose comme nous le verrons un nouveau regard sur l'autre et le changement peut s'opérer notamment à travers des formations communes. Comment ce changement serait-il possible s'il est, par avance, opposé à la philosophie politique elle-même.

Ces obstacles théoriques au partenariat se doublent d'obstacles pratiques tant au niveau des mentalités qu'au niveau des dispositifs publics.

La gouvernance doit permettre de donner un sens collectif à la communauté et les pouvoirs publics, sans en avoir l'exclusivité, seraient en général les mieux placés pour susciter dialogues et partenariats, pour être les catalyseurs de l'action collective. Les Etats qui ont le mieux réussi à conduire le développement économique, sont ceux qui ont eu la capacité d'organiser et de mobiliser tous les acteurs autour d'un projet commun. La même chose s'observe au niveau local où personne ne conteste à un maire la légitimité de réunir l'ensemble des acteurs du territoire. Mais le passage d'une fonction d'autorité à une fonction de catalyse implique des changements culturels et institutionnels profonds.

Je me souviens de ce cri du cœur d'habitants venus de différentes régions du monde réunis en un forum international d'habitants à l'occasion de la conférence mondiale sur l'habitat, dite Habitat 2, tenue à Istanbul en 1996 » . Nous voudrions être partenaires, s'étaient-ils exclamés ; mais les pouvoirs publics de nos pays sont en réalité incapables d'être eux-mêmes partenaires ! »

La Déclaration de Caracas, qui nous a servi de point de départ pour raconter la genèse du principe de subsidiarité active, a montré la substance même des obstacles au partenariat. L'idée d'un dialogue d'égal à égal, sans que l'administration impose son langage, ses catégories mentales, ses contraintes, ses procédures, ses rythmes reste peu partagée, notamment quand il s'agit de dialogue avec les catégories les plus pauvres de la société, les plus éloignées du pouvoir et de ses codes. Et, quand bien même les mentalités évolueraient, la rigidité des institutions et des procédures s'oppose

à un véritable partenariat. Plus rigides sont les procédures, plus segmentées et sectorielles les institutions, moins grande la liberté des fonctionnaires de les adapter et plus l'administration impose à ses interlocuteurs les modalités du dialogue. Or, qui dit partenariat, dit possibilité d'écoute et d'influence mutuelle. Pour que naisse un partenariat autour d'un projet commun, il faut une liberté de négociation et d'initiative de la part de chaque partenaire, faute de quoi les pouvoirs publics étouffent ceux qu'ils croient embrasser. Bien des partenariats recherchés de bonne foi par les pouvoirs publics ne sont dans la pratique qu'une invitation faite à d'autres à participer à un projet défini unilatéralement par l'administration.

Analysant les conséquences du principe de subsidiarité active, nous avons vu qu'il faisait passer les fonctionnaires du « devoir de conformité » (la mise en œuvre de règles uniformes) au « devoir de pertinence » (la recherche de la meilleure solution pour la mise en œuvre de principes directeurs). Ce passage est la condition même du partenariat. C'est cette liberté et cette responsabilité qui leur permettent d'élaborer des projets communs avec d'autres acteurs.

Faut-il craindre d'un tel passage de la conformité à la pertinence la fin du principe d'égalité qui nous est si cher ? L'égalité ne peut elle être incarnée que par l'uniformité des règles ? Le devoir de pertinence des fonctionnaires ouvre-t-il tout grand la porte de l'arbitraire administratif et fait-il échapper les fonctionnaires, déjà privilégiés par leur statut, à toute modalité de contrôle démocratique ? Personnellement je ne le crois pas. Mon expérience m'a montré qu'arbitraire administratif et corruption bénéficient tout autant de la surabondance de règles que de leur absence. Quant au devoir de démontrer la pertinence de l'action conduite, elle est peut être moins confortable au plan moral pour les fonctionnaires que le simple devoir de conformité à des règles mais elle donne un contenu autrement plus riche au contrôle démocratique. Placer les citoyens devant un droit égal à la pertinence de l'action publique, porte aussi en germe un changement profond des relations entre les pouvoirs politiques et les administrations. Tant que cette relation est fondée sur l'ancienne conception, selon laquelle le politique a le « monopole du sens » et l'administration n'est que l'agent d'exécution de décisions prises par le politique, la situation est sans issue.

Même l'expression "société civile", si commode et si souvent utilisée, finit par devenir un obstacle à la réflexion sur la gouvernance. La société civile en effet se définit par opposition à l'Etat et à la société politique. Définie ainsi par opposition, elle sacralise en quelque sorte la fonction éminente, isolée, de la sphère publique. Et quand, en plus, on oppose la société civile à la sphère économique, on la condamne à la marginalité au moment même où on prétend l'exalter. L'enjeu est finalement beaucoup plus simple : si la gouvernance est l'art d'élargir sans cesse le champ des solutions possibles, la palette des politiques possibles, c'est aussi l'art de ramasser les pierres avec autant de doigts que possible, l'art de faire contribuer chacun et chaque acteur, selon des modalités sans cesse réinventées, sans cesse renouvelées, au bien public. Le partenariat est une autre manière de dire que la gouvernance est un jeu à somme positive.

Le préalable au partenariat : l'institution des acteurs

L'idée même de partenariat évoque celle d'une société instituée, avec des acteurs sociaux organisés et incarnant de façon naturelle les différentes forces et les différents intérêts de la société. C'est loin d'être le cas. Pour que le partenariat ait un sens, il faut qu'il ait par lui-même une valeur instituante, le fait pour un groupe social d'être reconnu par les autres et d'être invité à élaborer un projet commun est un puissant encouragement à ce qu'il s'institue. Un préalable, pour cela est la construction de la scène de débat public. Si cette scène existe, souvent de longue date, à l'échelle nationale et à l'échelle locale, il n'en va pas de même à l'échelle supranationale et, a fortiori, à l'échelle mondiale. Al'échelle de l'Union Européenne, les instances publiques nationales résistent à l'institution d'une scène et d'un débat public à l'échelle tant ils sont soucieux de garder le monopole de la légitimité politique. L'exemple des référendums sur les traités européens ou celui, récent, de la Convention européenne, est à cet égard significatif. L'aide apportée par les pouvoirs publics nationaux et européens à l'organisation d'un vaste débat européen où chaque secteur de la société disposerait des moyens de se construire, de construire un point de vue et de le mettre en débat avec

les autres est extrêmement réduite. Si l'on veut aller vers une véritable opinion publique européenne et vers des partenariats européens qui soient autre chose que le dialogue entre les institutions de Bruxelles et des lobbies organisés, lobbies économiques ou lobbies d'ONG, il faut prendre le problème par le bon bout et considérer que l'institution de la scène publique à la bonne échelle, l'institution des acteurs à la bonne échelle sont le préalable et la priorité. Ceci serait d'autant plus facile que la démocratie peut disposer, avec Internet et le Web, de puissants moyens de renouvellement. Je ne suis pas de ceux qui voit dans Internet un moyen magique et automatique de création de scènes de débat démocratique. Une liste de diffusion sur Internet ou l'organisation d'un forum de conversation ne coûte certes pas grand chose. Par contre, quand il s'agit, comme nous l'avons fait à de nombreuses reprises dans le cadre de l'Alliance pour un Monde Responsable Pluriel et Solidaire, de structurer véritablement un débat en plusieurs langues, bref de créer une véritable scène publique virtuelle, avec ce que cela implique de continuité et d'organisation du débat, les moyens à engager sont significatifs et appellent un appui public.

La démocratie est, à chaque époque, inséparable des systèmes techniques qui en rendent l'exercice possible. L'agora grec ou le forum latin, l'échelle de la cité, correspondent à un système technique où l'information se déplace à la vitesse de la marche et où la reproduction de documents écrits est manuelle. L'instauration d'Etats centralisés et la démocratie représentative sont inséparables de la généralisation de l'écrit et de l'imprimerie. La gouvernance de demain sera inséparable des nouveaux systèmes de communication et d'échange. Mais, les modalités de gouvernance et les formes de partenariat que ces nouveaux systèmes techniques feront naître demandent l'engagement de moyens financiers publics.

De même, les expériences conjointes du forum économique mondial de Davos et du forum social mondial de Porto Alegre montrent qu'il n'y aura pas de partenariat s'organisant à l'échelle mondiale si la scène publique et politique ne se construit pas préalablement à cette échelle. Les Etats ne sont pas en mesure de le faire et n'y ont pas intérêt. L'expérience récente de la conférence de Johannesburg, dite Rio+10, montre à quoi est réduit le partenariat quand il est dépendant des moyens économiques des différents acteurs : à un face à face entre les Etats et les grandes entreprises.

Je pense que le partenariat passe par la délégation à des acteurs associatifs de la responsabilité de créer la scène de débat public mondial devenue un préalable à tout le reste. Ce serait en soi une riche expérience de partenariat. Il suffirait pour cela de définir de manière rigoureuse un cahier des charges que des acteurs associatifs privés auraient la responsabilité de mettre en œuvre. Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la convention de Lomé, associant l'Union Européenne aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), nous avons mis en place un forum Internet de dialogue et d'échange d'expériences. Avec des moyens modestes, alloués principalement par la Commission Européenne, nous avons pu vérifier qu'un tel forum était le moyen, pour les différents acteurs de cette coopération, en particulier les acteurs de terrain et les associations des pays ACP, de prendre part effective au débat sans être corsetés par le dialogue avec leurs propres institutions publiques nationales. Il suffirait de pérenniser ce dispositif en en confiant la gestion à un opérateur associatif ou à un consortium d'associations pour que se crée un espace permanent de dialogue, de débat et d'évaluation.

Un autre préalable à l'instauration de véritables relations partenariales, concerne la construction de la parole de chaque acteur. Tous les acteurs n'ont pas la même possibilité concrète de s'instituer et de construire une parole légitime. Je pense en particulier aux groupes sociaux les plus pauvres. Béatrice Pouligny du CERI fait à ce sujet observer l'hypocrisie qui préside au discours sur la société civile mondiale. La participation aux grandes conférences internationales organisées par l'ONU ou même de la participation à des forums citoyens comme le forum social mondial, est tout bêtement déterminée par la capacité financière des personnes ou des organisations à financer des voyages. Concrètement, dans ces enceintes, ce n'est pas "le peuple" qui parle mais les organisations qui ont les moyens d'acquérir l'information, de l'échanger avec d'autres puis de participer effectivement à ce type de débat. Car se payer le billet d'avion ne suffit pas pour prendre une part active si on n'a

pas eu les moyens auparavant de se mettre en réseau pour élaborer des positions ou, ne serait ce que cela, avoir accès aux documents préparatoires préalables et aux cercles où ces documents s'élaborent.

C'est une chose qui m'a beaucoup frappé à propos de la présumée concertation avec les habitants. A la grande époque, en France, où l'on cherchait à élaborer les documents d'urbanisme avec la population ou à susciter des concertations à tout va sur les documents en cours d'élaboration, les groupes sociaux effectivement aptes à participer étaient ceux qui maîtrisaient le langage administratif et qui participaient d'ores et déjà aux espaces de pouvoir. Il ne suffit pas de demander à un habitant isolé ou à un jeune isolé ou à une femme, puisque bien souvent les femmes sont minoritaires dans ce genre de concertation faute de pouvoir dégager du temps le soir pour y participer, « qu'en pensent les habitants » , « qu'en pensent les jeunes » , « qu'en pensent les femmes » ! Un groupe social ne peut sérieusement participer à la scène publique qu'en ayant ses propres espaces d'élaboration de la parole.

Catherine Foret a rappelé en exergue de son livre « gérer vraiment la ville avec ses habitants » , cette belle phrase de Paul Ricoeur : « le pouvoir existe quand les hommes agissent ensemble ; il s'évanouit quand il se dispersent » . Et elle souligne les différentes étapes par lesquelles ce pouvoir se construit à l'échelle des habitants : l'éveil des consciences individuelles, puis la mobilisation collective locale, puis des alliances plus larges pour enfin déboucher sur une capacité de réforme de l'action publique.

Qu'il s'agisse des organisations paysannes ou des organisations d'habitants des quartiers populaires des villes, nous avons pu vérifier combien la construction progressive de réseaux internationaux de dialogue et d'échange, avec ce que cela implique de connaissance mutuelle, de confiance, de partage des diagnostics, de points de vue et de propositions élaborées en commun était un moyen décisif, mais aussi un préalable, pour construire un véritable partenariat avec les autres acteurs. Très vite, des groupes sociaux réduits jusque là à des actions de résistance et de protestation se révèlent capables de construire un niveau d'expertise collective et de maîtrise de la complexité équivalent voire supérieur à ceux des experts et des institutions publiques s'ils ont la possibilité de construire de tels réseaux internationaux. C'est ce à quoi correspond le concept anglo-saxon d'empowerment.

Une autre condition du partenariat, est la reconnaissance de compétences de l'autre. On se souvient du premier principe de la déclaration de Caracas : « connaître et reconnaître les dynamismes issus des habitants » . J'ajouterai maintenant ici : connaître et reconnaître les compétences dont sont porteurs les habitants. Un bon exemple en est fourni par la démarche mise en place au niveau d'un certain nombre de grandes villes - Marseille, Dakar, Rio de Janeiro, Caracas, Philadelphie – pour permettre que les habitants eux-mêmes élaborent leur diagnostic de la violence urbaine. Je ne résiste pas à citer ici un couplet de rap d'un jeune de Dakar :

notre imagination alimente nos capacités de débrouillardise,

« nous on refuse le fatalisme,

nous nous développons, quoi,

n'en déplaise aux faiseurs de lois

et aux gestionnaires de la ville

qui sont incapables de répondre efficacement aux besoins » 1.

Ce couplet illustre la continuité qui existe dans les quartiers pauvres entre survie et délinquance, symbolisée par le mot de débrouillardise. Les pauvres, dans toutes les sociétés, sont les victimes de la violence, aussi et surtout quand elle émane de leur propre sein. L'institution de la communauté commence alors par la reconnaissance qu'ils en sont les principaux experts et que c'est de leur connaissance qu'il faut partir pour bâtir avec eux des politiques publiques pertinentes.

Construction et reconnaissance de la compétence, mise en réseau sont donc des éléments décisifs du

partenariat. Mais le pouvoir ne va pas sans la responsabilité. L'enjeu du partenariat est en dernier ressort d'élaborer une co construction du bien public à partir d'acteurs également responsables. Il ne s'agit pas seulement d'outiller les différents acteurs pour mettre en scène le choc des intérêts dans une logique d'affrontement. Pour parler le langage de l'entreprise, le partenariat se situe dans le champ du conflit coopératif. L'élaboration d'un projet commun n'implique pas la négation du conflit, de la contradiction, voire dans certains cas de l'affrontement. Elle implique par contre chez chaque acteur une conscience de ses propres responsabilités. On retrouve ainsi la question centrale du contrat social. Participer à la construction du bien collectif et au pouvoir suppose partout et toujours de prendre le beau risque de la responsabilité partagée, quitte à être considéré par certains de ses amis comme des traitres. Michel Rocard, ancien premier ministre de la France, le rappelait avec éclat lors de la cérémonie d'ouverture de l'Assemblée Mondiale de citoyens : « le choix de la paix est toujours plus difficile que le choix de la guerre ». Or le partenariat est évidemment du côté du choix de la paix.

Comment, dès lors, les responsabilités de chaque milieu, peuvent elles s'exprimer ou comment expliciter le contrat social qui lie chacun d'eux au reste de la société ? Dans les propositions de l'Alliance sur la gouvernance mondiale, nous avons mis en avant une idée qui s'est élaborée au fil des années, celle de « collège ». Un collège ce n'est rien d'autre que des gens qui se mettent en réseau à l'échelle internationale parce qu'ils appartiennent à un même milieu social et professionnel et parce qu'ils se reconnaissent, du fait de cette appartenance, une responsabilité particulière à l'égard du bien commun et de l'humanité. Ainsi c'est l'élaboration d'une charte des responsabilité issue de chaque milieu qui pourrait constituer le dénominateur commun à partir duquel certaines des personnes d'un même milieu s'organisent pour faire reconnaître la légitimité de leurs aspirations, de leurs points de vue et de leurs intérêts et pour entrer en partenariat avec les autres, en reconnaissant la légitimité des autres milieux à faire de même.

L'intérêt de cette approche collégiale en réseau est d'être cohérente avec le principe de subsidiarité active et avec l'idée de fractalité de la gouvernance. Des réseaux locaux se construisent pour entrer en partenariat à l'échelle locale mais ils participent aussi à des réseaux plus larges par lesquels circule l'expérience et se construit la compétence collective.

L'entrée des pouvoirs publics en partenariat

J'ai déjà décrit les préalables philosophiques et institutionnels à l'entrée des pouvoirs publics en partenariat. Il leur faut reconnaître aux autres acteurs de la société le droit de prendre part à la définition et à la mise en œuvre du bien public et disposer d'une liberté suffisante pour s'ouvrir réellement aux préoccupations de l'autre. Mais ces préalables ne suffisent pas à garantir un véritable partenariat. Dans le livre *l'Etat au Cœur*, nous avons décrit en détail avec André Talmant, à partir de notre expérience de fonctionnaire trois dimensions majeures de cette entrée en partenariat : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. Je me bornerai ici à en retenir les principales conclusions.

L'entrée en intelligibilité rappelle la nécessité pour tous les protagonistes de se construire une vision aussi précise que possible des enjeux et de leur complexité. Les sociétés modernes souffrent on le sait d'une surabondance d'informations. Celle-ci leur permet-elle pour autant une intelligibilité des situations ? Rien n'est moins sûr. En particulier, chaque administration est productrice d'un grand nombre d'informations : celles qui sont nécessaires à l'action et celles qui en sont le produit. Ces informations sont construites à partir des besoins opérationnels des institutions plutôt qu'à partir du souci de comprendre la réalité sous ses différentes faces. Elles sont cloisonnées et leur somme ne donne de la réalité qu'une image déformée par le prisme des préoccupations de chacune d'entre elles. La manière dont les questions sont posées préfigure les réponses qui seront apportées. J'en ai fait l'expérience il y a quelques années quand il me fut demandé de présider le groupe de travail du CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) chargé de mettre en place la méthodologie de recensement des « sans abri ». C'était l'époque où, avec la montée du chômage, le problème des sans abris était en train de redevenir un problème social et politique. Chaque association y allait de

sa propre estimation des sans abris et plus on se voulait progressiste plus on arrivait à un total élevé. Les chiffres qui circulaient allaient ainsi de 200 000 à 2 millions de « sans abri » en France. Je me suis vite rendu compte que le concept de « sans abri » était nécessairement imprécis et que l'on ne pouvait véritablement aborder le fond du problème, la précarité d'une fraction croissante de la population eu égard à leur logement; qu'en comprenant simultanément ce qui se passait du côté de l'offre en logements, avec la disparition rapide des logements privés à bon marché, et du côté des processus de précarisation de différents groupes sociaux. Il a fallu batailler ferme pour obtenir d'élargir le mandat du groupe de travail à l'analyse de l'évolution de l'offre en logements. Batailler plus ferme encore pour reformuler la question initiale en la centrant sur le fonctionnement du marché du logement de chaque agglomération. J'ai pu alors constater que les institutions publiques et le monde associatif produisaient effectivement un très grand nombre de données mais que chacune était immédiatement issue de ses propres préoccupations et que la somme ne suffisait pas à dresser un panorama crédible des processus de précarisation. J'en ai conclu, avec le groupe, qu'aucune méthode ne donnerait « le » chiffre de sans abris. Je voyais trop bien que l'énoncé d'un tel chiffre, par sa nature même, débouchait sur un seul type de politique : la création d'un nombre équivalent de places dans des centres d'hébergement provisoire. Ainsi, loin de créer un espace commun d'intelligibilité du problème de la précarité, une stratégie d'élaboration d'informations nouvelles risquait d'en éloigner encore un peu plus.

On parle souvent, du moins dans le monde administratif français, de diagnostic partagé. Telle est bien en effet la question même si la réalité des pratiques s'éloigne souvent du discours. « L'entrée en intelligibilité » suppose que chaque administration vienne apporter ses informations et sa compréhension des problèmes mais accepte aussi que l'apport des autres administrations et des autres acteurs non publics vienne enrichir, voire complètement transformer, sa compréhension du problème. Cet effort d'intelligibilité suppose notamment, ce qui n'est pas le plus facile, de faire voler en éclat les catégories mentales et administratives utilisées par les pouvoirs publics pour classer et répertorier la société. Or ces catégories, celles des « ayants droits » par exemple pour tout ce qui concerne les prestations sociales, sont la véritable matière première opérationnelle de l'action publique. Les mettre en cause, ne serait ce qu'à l'étape de ce fameux « diagnostic partagé » est donc toujours vécu comme un péril. Dès le stade de l'entrée en intelligibilité, l'administration doit donc accepter de se mettre ainsi en péril.

Deuxième étape, l'entrée en dialogue. Les pouvoirs publics doivent être à la fois capables d'entrer en dialogue avec les autres et être garants d'un dialogue authentique et équitable entre les autres acteurs. En entrant en dialogue avec les autres, l'administration prend un second risque, auquel elle n'est guère accoutumée, celui de descendre de son piédestal. Dialoguer, ce n'est pas renoncer à sa responsabilité et à son pouvoir. D'une manière générale le partenariat n'exonère aucun acteur de sa propre responsabilité. Mais c'est accepter le détour par l'écoute de l'autre et la reconnaissance de différences irréductibles. L'écoute véritable produit à cet égard de véritables chocs. Nous racontons dans l'Etat au Cœur, à propos d'opérations de réhabilitation de logement social, des situations où les organismes d'HLM d'un côté et les habitants de l'autre, racontant de bonne foi la même opération, décrivaient des situations si dissemblables qu'on se prenait à se demander s'ils parlaient bien de la même ! Le dialogue, comme l'indique son nom, est toujours un détour par l'autre et le risque de ne plus se retrouver le même. Il implique aussi, et on l'oublie trop souvent, une relation interpersonnelle, une relation de confiance. Ce ne sont jamais des institutions en tant que telles qui dialoguent, sinon il s'agirait d'un pur jeu de rôle, mais de personnes appartenant à des institutions différentes qui acceptent de se parler, mélangeant ainsi de façon indissoluble ce qui est dit au nom de l'institution et ce qui est dit à partir des convictions personnelles. Quel ébranlement des dogmes ! L'institution publique n'est plus réduite à un édifice anonyme. Elle est faite explicitement de personnes, chacune porteuse de son expérience, de ses points de vue et de ses passions. C'est la réalité quotidienne de tout fonctionnement administratif et chacun le sait bien mais fait semblant de l'ignorer au nom des principes. L'entrée en dialogue oblige à dire : « le roi est nu » et à en tirer les conséquences.

Si le dialogue implique la confiance, la confiance, elle, implique le temps. Qui ne voit les conséquences de ce simple énoncé sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique ? Traditionnellement, la fonction publique se méfie des attachements territoriaux. Elle y voit une source de personnalisation du pouvoir, un risque de collusion, peut être de corruption. Pour être l'exécutant transparent de règles uniformes, pour être l'incarnation de la loi et de la règle, le fonctionnaire doit être transparent et pour être transparent il doit être immédiatement interchangeable. L'exigence d'entrée en dialogue implique une tout autre philosophie.

L'entrée en projet, enfin, est le troisième volet du partenariat. Une administration comme l'administration française, avec sa forte tradition de service public et le respect dont elle jouit de la part du reste de la société a su au fil des temps être porteuse de projets et même de grands projets conduits sur le long terme. Elle a eu beaucoup plus de mal à entrer dans un projet collectif avec le reste de la société. Elle est à l'aise pour établir des plans, mal à l'aise pour construire des projets collectifs. La tradition réglementaire et celle du financement public ne préparent guère à définir des stratégies coopératives associant de multiples formes d'action. L'entrée en projet, avec la dimension temporelle essentielle qu'elle comporte, suppose un changement de regard sur la gouvernance : l'accent est mis sur les processus d'élaboration des solutions possibles plutôt sur le moment de la décision. Nous reviendrons plus longuement sur cette évolution dans le chapitre suivant.

Le partenariat, avec ce qu'il implique d'interactions entre les acteurs et d'inventions de réponses spécifiques, serait-il décidément l'ennemi de la règle ? Bien au contraire. Il n'y a pas de partenariat sans règle du jeu. La charte africaine du partenariat, élaborée en 1999 à Windhoek par des habitants de toute l'Afrique, est on ne peut plus explicite sur ce point : pas de partenariat sans l'énoncé de règles du jeu claires dans les relations entre les acteurs. Mais, différence majeure avec les formes classiques de gouvernance, ces règles, même si elles s'inspirent de modèles connus par ailleurs doivent être élaborées localement. Analysant au début du livre le mouvement de désinstitutionnalisation et la revendication d'un pluralisme juridique, nous avons souligné l'importance de la production des règles dans l'institution d'une société. Les règles de partenariat en sont le meilleur exemple. On pourrait même dire que l'acte de partenariat reproduit à petite échelle les trois composantes de la gouvernance : l'identification des objectifs partagés en constitue le fondement, l'énoncé du socle éthique commun et des règles du jeu des relations entre les acteurs institue la communauté des partenaires ; des dispositifs concrets sont adoptés pour élaborer le projet commun puis pour le mettre en œuvre.

Descartes et Cie, Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>