



Le partenariat, principes et réalité ?

Yvon Schléret
ORSAS Lorraine

La notion de partenariat est reprise par de nombreuses politiques publiques qui cherchent à entraîner dans l'action les acteurs locaux (collectivités territoriales, institutions et opérateurs). Mais quand l'objectif est de rendre effective l'application du droit au logement et de lutter contre l'exclusion, on peut s'interroger, comme le fait cette contribution fondée sur l'exemple de la Meurthe-et-Moselle, sur la pertinence de ce nouveau modèle d'intervention dans lequel l'Etat reste en retrait et n'oblige plus. Le droit au logement peut-il seulement résulter d'une logique de partenariat et de négociation entre acteurs ? La lutte contre l'exclusion peut-elle être menée par un "Etat animateur" du partenariat local ?

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement entend regrouper autour de l'Etat et du département l'ensemble des organismes et institutions susceptibles d'apporter leur contribution à l'édifice de ce droit <27>. L'article 7 de la loi fait explicitement référence à la notion de partenaire pour évoquer la diversité des acteurs qui sont invités à s'associer pour élaborer, financer et mettre en oeuvre le plan départemental. Les partenaires prévus par le texte législatif sont, outre l'Etat et le département qui en assurent la co-responsabilité, la région, les communes, les associations, les caisses d'allocations familiales, les bailleurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Mutualité Sociale Agricole, les missions locales, l'Agence Nationale pour l'Emploi, l'Association Départementale d'Information sur le Logement <28>. L'importance de ce partenariat est aussi rappelée dans les décrets d'application qui demandent au préfet et au président du Conseil général de dresser la liste des personnes morales qu'ils considèrent comme effectivement concernées par l'élaboration et la mise en oeuvre du plan dans le département <29>. Enfin, une circulaire demande au préfet de veiller à ce que l'ensemble des acteurs ouvrant dans le domaine de l'insertion par le logement, et en particulier les associations spécialisées ou à vocation humanitaire, soient pleinement associés à la mise en oeuvre du plan <30>.

En se fondant sur l'observation de la mise en oeuvre du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées en Meurthe-et-Moselle, cette contribution a pour objet d'interroger cet appel au partenariat que l'on trouve dans la loi du 31 mai 1990 et qui caractérise les nouvelles pratiques des politiques publiques depuis une dizaine d'années.

Pourquoi cet appel au partenariat ?

Le droit au logement : un droit consensuel et relatif ?

Le partenariat fait partie de cette catégorie de notions qui sont d'emblée auréolées de positivité et d'efficacité. Mais celle-ci ne peut être comprise si on ne prend soin, au préalable, d'élucider ses présupposés. Pour comprendre la prégnance du principe de partenariat dans la loi du 31 mai 1990, il faut interroger le sens même du droit au logement qu'elle institue. Ce droit ne figure pas au nombre des droits sociaux mentionnés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ni dans aucun autre texte de valeur constitutive <31>. Il est progressivement apparu dans la législation française au cours des années 1980. C'est la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs qui affirme pour la première fois que le droit à l'habitat est un droit fondamental. L'alternance politique de 1986 entraînera sa suppression, mais il sera restauré par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. La reconnaissance du droit à l'habitat et l'instauration de nouvelles règles du jeu entre propriétaires et locataires concernent ceux qui occupent un logement locatif et peuvent se référer à cette législation. Celle-ci est évidemment sans effet pour tous ceux qui ne peuvent accéder à un logement ou s'y maintenir du fait de l'insuffisance ou de la précarité de leurs ressources. Ce sera alors l'objectif de la loi de mai 1990 que de leur garantir le droit au logement, en préconisant la mise en oeuvre de moyens et dispositifs spécifiques. Elle stipule dans son article 1 que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation" et que toute personne en difficulté "a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir". La loi ne vise donc pas à confier un droit à l'habitation d'un logement décent (le droit à un logement), mais vise à aider ceux qui ont des difficultés à en obtenir et/ou à le conserver.

Ce droit, comme celui à l'insertion (RMI), ne relève pas d'une pratique de droit construit, mais davantage de celle d'un

droit théorique, voire proclamatif. Il ne précise pas, de manière univoque, comme pour le droit à une allocation par exemple, les conditions requises pour accéder à un bien ou à un usage et les procédures de recours éventuel en cas de non-respect de ce droit. Il vise davantage à rappeler "l'intérêt national" <32> et à le préserver en définissant des cas de cadrage de l'action locale. Il y a là un changement profond dans les pratiques du droit des politiques publiques dont l'origine est à rechercher, comme le souligne R. Lafore, dans les effets de la décentralisation³³. Pour tirer les conséquences de l'autonomie locale instaurée par les lois sur la décentralisation et pour préserver la définition d'un "intérêt national", "l'Etat va cadrer l'action sociale par des textes de valeur législative, seul moyen juridique d'obliger les nouveaux pouvoirs locaux. (...) La loi ne viserait plus à doter les autorités d'instruments pour agir et contraindre, mais elle chercherait principalement à fonder un possible consensus et à fournir les voies de sa stabilisation" <33> .

La loi n'oblige plus, elle organise. Certes elle affirme des valeurs sur lesquelles peut se fonder le consensus, mais elle va au-delà en construisant des dispositifs procéduraux dont la finalité est d'ouvrir des espaces aux acteurs sociaux pour qu'ils stabilisent localement des consensus relatifs à l'action publique. "Plus que prescription ou obligation de faire ou de ne pas faire, la loi devient obligation de passer par des formes pour définir ce qu'il convient de faire" <33>. L'analyse de la loi du 31 mai 1990 montre bien que le droit au logement s'inscrit d'abord dans un dispositif d'essence consensuelle, le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées qui matérialise la volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. "Document prévisionnel, mais aussi document à portée normative, cet instrument constitue à la fois la médiation et le résultat d'une production locale de normes juridiques dont le contenu est largement laissé à la discrétion des auteurs. La mise en oeuvre du plan se réalise dans une utilisation d'instruments conventionnels ou d'organismes (comme le "Fonds de solidarité") qui font rebondir la négociation dans la définition de finalités et de moyens plus ponctuels" <33>.

Cette nouvelle pratique du droit instaure donc la recherche systématique du partenariat pour stabiliser l'action publique et privée dans un cadre de coopération. "C'est le consensus local qui importe, les finalités de la loi ne pouvant se réaliser que dans une adaptation et une intégration réciproques des acteurs locaux" <33>. Bref, les politiques publiques ne sont plus principalement affaire de prestations, elles conduisent à produire du sens et des valeurs qui doivent se définir dans les nouveaux espaces ouverts, par le droit procédural, à la délibération collective. C'est un "droit du consensus" qui se cherche dans une logique de partenariat, de délibération, de négociation entre différents acteurs locaux.

Le partenariat : un nouveau modèle de l'action collective

Cet appel au partenariat n'est pas spécifique à la loi du 31 mai 1990. Il se retrouve dans toutes les politiques dites transversales initiées au cours des années 1980 et dont la politique de la ville est devenue la figure emblématique. Il s'inscrit dans une nouvelle méthodologie de l'action publique axée sur la problématique du projet et abandonnant la logique de la programmation <34>. Le mot de partenariat, dérivé de partenaire, semble d'ailleurs être devenu d'usage courant au milieu des années 1980 <35>. Cette notion permet de traduire, dans la rhétorique sur l'action collective, le désir ou la nécessité de coopérer, de travailler ensemble, de se coordonner. Elle renvoie au modèle de la gestion par projet que J.P. Boutinet définit comme "un essai de combinaison de ressources humaines et non humaines qui sont associées dans le même ensemble (...) pour réaliser un dessein spécifique" et qui implique "une mutuelle concession" <36>. Et lorsqu'on interroge les différents acteurs impliqués dans la mise en oeuvre du plan départemental, c'est bien ce modèle qui domine : "Le partenariat consiste à mobiliser et à structurer un réseau de professionnels autour d'un objectif commun". "Le partenariat, c'est agir ensemble. Il aboutit à la constitution d'un savoir-faire collectif, à des synergies puissantes qui permettent d'avancer de manière plus efficace" <37>.

La loi du 31 mai 1990 est d'ailleurs l'expression de ce modèle. L'objectif général d'un plan départemental est d'arriver à produire une évaluation des besoins par une connaissance précise des populations, à rechercher une adéquation entre ces besoins et l'offre par un repérage immobilier, des études de faisabilité, le montage de pré-dossiers complexes, à réguler cette recherche d'adéquation par une solvabilisation des ménages et un accompagnement social visant à une insertion durable des personnes défavorisées. Cette décomposition de l'objectif général en objectifs particuliers successifs montre que l'accès à un logement passe par un chaînage d'actions qu'un même acteur est rarement capable de couvrir de façon satisfaisante. Personne ne possède en propre toutes les clés permettant d'agir à la fois sur l'offre et la demande, sur le repérage et le suivi des familles en difficulté. D'où la nécessité de mettre l'accent sur une politique concertée associant une large panoplie d'acteurs et apportant une complémentarité des savoir-faire.

A l'occasion de la mise en oeuvre de la loi Besson, de nombreuses réflexions ont porté sur le partenariat. C'est ainsi qu'il a été décrit comme correspondant à "une organisation, de caractère provisoire, mise en place entre un certain nombre d'entreprises ou d'institutions fonctionnant de manière autonome, pour traiter un problème précis (analyse d'un dossier, élaboration d'un projet commun). Chacune de ces institutions a constaté qu'il lui manquait des clés pour régler le problème. Elle est donc obligée de faire appel à d'autres institutions qui ont fait le même constat. Pour reprendre une formule célèbre : il y a indépendance dans l'interdépendance.... Il s'agit d'un assortiment consensuel d'objectifs et non d'une addition des objectifs de chacun. La réussite du partenariat se mesure à la réalisation de ces objectifs et non à la réalisation des objectifs individuels des partenaires" <38>. C'est là une conception de type managérial, directement orientée sur l'action et inspirée des méthodes de gestion de projet. La politique publique adoptée est alors considérée en tant que moyen calculé pour accomplir des objectifs fixés en relation avec l'intérêt général, transcendant ainsi les intérêts particuliers de chacun des acteurs associés. Ce modèle rationnel, dont il conviendra de mesurer la pertinence, peut servir

de grille de lecture du système de relations sociales qui s'est mis en place entre les différents organismes appelés à coopérer, au nom du partenariat, dans la mise en oeuvre du droit au logement.

Entre principes et réalité : l'exemple d'un plan départemental

L'analyse de la mise en oeuvre du plan départemental du logement pour les personnes défavorisées en Meurthe-et-Moselle montre un décalage entre cette nouvelle axiomatique du partenariat ancrée dans celle de la gestion de projet et la réalité des pratiques institutionnelles et administratives.

Des partenaires réticents ou mis à l'écart

L'appel au partenariat soulève de multiples résistances, voire des méfiances, chez certains des acteurs dont l'implication est souhaitée. Ce sont surtout les organismes HLM qui expriment le plus ouvertement leur réticence, jusqu'à refuser de signer le plan qui leur était proposé par l'Etat et le Conseil général. Cette réticence a notamment pour origine la crainte de voir l'Etat, désormais allié au Conseil général, renforcer, dans la pratique, son rôle dans l'attribution de logements sociaux aux personnes défavorisées. Car si l'Etat est un partenaire incontournable du fait de sa capacité de financement, de sa légitimité à produire des normes techniques, il a peu de moyens directs pour influencer l'attribution de logement. Généralement, les décisions d'attribution lui échappent, même pour les personnes défavorisées. La loi de 1990 modifie en partie cette position en insistant sur le rôle de réservataire que joue le préfet. C'est pourquoi cette loi est perçue, par les organismes HLM, comme une possibilité de retour en force de l'Etat dans le domaine du logement social, au détriment de pratiques volontaires de contractualisation qu'ils préfèrent. Il faut, en effet, se rappeler que les organismes HLM sont sortis d'une économie administrée avec la réforme du financement du logement en 1977.

L'appel au partenariat lancé par l'Etat apparaît pour certains acteurs comme une coopération imposée. Et l'on souligne, à l'envi, l'ambiguïté du rôle de l'Etat dans l'élaboration du plan : à la fois créateur de normes et partenaire déclaré à la mise en oeuvre de l'action. Sans pour autant abandonner son pouvoir régalién, puisque la loi prévoit que, si à l'issue d'un délai de douze mois, le préfet et le président du Conseil général ne sont pas parvenus à un accord sur le contenu du plan, celui-ci sera arrêté par décision conjointe des deux ministres intéressés (art. 3). Autrement dit, la sommation implicite contenue dans la loi du 31 mai 1990 à faire un plan départemental est vécue comme une "injonction contradictoire", car par nature le projet et le partenariat supposent une mobilisation et une adhésion volontaires.

La méthodologie de projet implique que concepteurs et gestionnaires soient rassemblés dans la même instance, en fonction de la non-division du travail prônée par la logique de projet. La loi du 31 mai 1990 entend d'ailleurs associer les différents acteurs du logement et de l'insertion à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan départemental. Le partenariat implique une identification et une reconnaissance des différents acteurs pour définir leurs approches et leurs interventions spécifiques en vue de les articuler de façon complémentaire par rapport à des objectifs communs définis dans le cadre d'une concertation. Or, certains des acteurs qui revendiquent une légitimité d'intervention dans le domaine de l'accès au logement des personnes défavorisées ont été, si ce n'est écartés, du moins réduits à un simple rôle de prestataire de service.

Les communes n'ont pas été associées à l'élaboration du dispositif. Certaines d'entre elles ont toutefois été consultées, lors de la phase préparatoire du plan, pour apprécier l'ampleur des besoins. Les maires ou adjoints chargés de l'action sociale des grandes communes du département regrettent cette mise à l'écart dans les prises de décision. Cela d'autant plus que les communes participent, par le contingent communal, au financement des dépenses assurées par le département. Les élus demandent que soit respectée la souveraineté de l'échelon communal et que les techniciens du Conseil général ou de la DDE ne leur imposent pas des directives en matière de logement des personnes défavorisées. Cela dit, hormis les grandes villes du département, les maires utilisent peu les possibilités d'implication directe qui leur sont données par la réglementation. Ainsi, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 prévoit la possibilité pour le maire d'une commune de participer aux délibérations de la commission d'attribution lorsque des logements à usage locatifs sont implantés sur sa commune. Or, les maires n'utilisent que rarement la prérogative qui leur est ainsi accordée. La plupart d'entre eux refusent encore de réaliser qu'une politique de peuplement peut aussi dépendre d'eux.

Si les CAF se sont retirées, il y a près de dix ans, de l'aide à l'accession à la propriété et du financement du logement locatif social, elles demeurent en revanche très présentes dans l'aide au logement des familles. Elles ont développé des stratégies qui mettent en jeu un éventail d'interventions telles que les aides financières directes, les actions de travailleurs sociaux pour l'accompagnement social et l'information auprès des familles. En Meurthe-et-Moselle, la CAF revendique donc une légitimité d'intervention dans le dispositif issu de la loi de 1990 en partenariat avec les autres acteurs concernés. Cette revendication de légitimité se fonde sur deux critères : son programme d'action sociale auprès de ses ressortissants et son expérience, voire son antériorité, dans les aides au logement. Elle a notamment contribué à la création des fonds de solvabilisation des ménages qui aujourd'hui sont regroupés dans le FSL et ce bien avant la loi de 1990. Or, la mise en oeuvre du plan départemental la cantonne à un simple rôle de gestionnaire, alors qu'elle revendique une participation en tant que décideur. C'est pourquoi ses responsables se montrent dubitatifs sur le partenariat impulsé dans le cadre du plan

départemental : "Le partenariat ce n'est pas l'adhésion des autres à une politique de l'Etat. C'est la contribution de chaque acteur, sur un thème donné, dans une perspective d'ensemble qui reste assise sur les priorités de chacun" (un responsable de la CAF). De même, ils se montrent critiques sur les orientations prises et réservés quant à la prédominance des secours sur les prêts dans les aides financières accordées et à la dérive assistancielle prise ainsi par le fonctionnement du FSL. Questions de fond qui n'ont jamais fait l'objet d'un véritable débat entre les organismes associés à la gestion du FSL

Les associations oeuvrant pour l'insertion par le logement n'ont pas été non plus conviées à l'élaboration du plan. Elles sont réduites à un rôle exclusif de prestataire de service, notamment par les techniciens du Conseil général qui n'envisagent de relation avec elles que sur le mode financeur-prestataire. Choix justifié par le fait que la responsabilité des décisions incombe au financeur ("le partenariat ne veut pas dire dilution des responsabilités" dira l'un des techniciens du Conseil général).

Partenariat, stratégies de pouvoir et rapports de concurrence

Le dispositif créé par la loi de 1990 a donné au département une légitimité d'intervention dans le secteur du logement que les lois sur la décentralisation et la répartition des compétences ne lui avaient pas accordée. En Meurthe-et-Moselle, le département est apparu progressivement comme l'acteur prépondérant du dispositif. Le fonctionnement du plan qui privilégie les mesures d'aides financières pour accéder à un logement ou s'y maintenir, au détriment d'actions visant l'élargissement et la diversification de l'offre immobilière, reproduit le dispositif classique des attributions d'aide sociale que le département maîtrise bien pour le gérer par ailleurs au titre de ses compétences légales. Ce type de fonctionnement, non seulement cautionne la place prépondérante du département, mais renforce le retrait initial des organismes HLM qui y trouvent la justification a posteriori de leur non-implication dans l'élaboration du plan. Il affaiblit, en outre, la position des associations qui voient ainsi renforcée leur dépendance à l'égard du Conseil général pourvoyeur des financements. Enfin, alors que le partenariat est constamment objet d'un discours incantatoire, on assiste en Meurthe-et-Moselle à une tendance hégémonique marquée de la part d'une ou deux grandes associations. Leur volonté affichée, tout comme leurs pratiques, débouchent sur une stratégie de pouvoir et de concurrence incompatible avec les objectifs de partenariat. Chacun des acteurs associatifs aspire à être, sur le terrain, le seul interlocuteur légitime des pouvoirs publics. Et ceux-ci, en l'occurrence le Conseil général et la préfecture, réunis dans le comité de pilotage du plan, tout en se plaignant de ce caractère hégémonique de certaines associations, le renforcent en les conventionnant presque exclusivement et en abandonnant leur rôle de régulation et de construction du partenariat. Concurrence également, ou rivalités, entre les communes dues à l'absence de tout débat sur une politique de peuplement. La maxime "à chacun ses pauvres" est de rigueur. Les villes-centres ou les communes aux quartiers réhabilités sont accusées par certaines autres communes de tentation de rejets périphériques des populations pauvres. "C'est ainsi, constate un maire d'une commune située dans la banlieue de Nancy, que ma ville est devenue un véritable dépotoir". Concurrence enfin entre les dispositifs puisque celui concernant le droit au logement a volontairement été dissocié en Meurthe-et-Moselle du dispositif RMI. Les commissions locales du droit au logement couvrent des territoires différents de ceux du dispositif d'insertion. En outre, le problème de l'accès au logement des jeunes est traité indépendamment, à l'initiative des Missions Locales. Il s'ensuit une multiplication de guichets, de partenaires, d'opérateurs. Ce qui ne facilite pas une globalisation des problèmes, renforce le poids des spécialistes seuls capables de maîtriser cette complexité et l'empilement des dispositifs, et laisse peu de place pour que les personnes qui relèvent de la loi Besson soient acteurs.

Le discours sur le partenariat insiste pourtant sur la participation des citoyens à la définition des actions qui leur sont destinées. Force est de constater que, pour la mise en oeuvre du plan départemental, cette intention a été oubliée. Tout se passe comme si le plan s'appliquait à une population à qui, par définition, tout avis a été enlevé : les pauvres. Dans les faits, les travailleurs sociaux sont investis comme traducteurs des besoins de la population en se faisant les interlocuteurs principaux de leurs demandes.

S'ils ont été oubliés, les usagers ont cependant, du moins en Meurthe-et-Moselle, rappelé leur existence à l'occasion d'opérations d'expulsion. Un comité de défense s'est constitué avec pour objectif la réintégration des expulsés dans leur appartement au nom du droit au logement. Ce comité a, au moins pendant un certain temps, drainé un grand nombre de demandes d'intervention et a revendiqué sa place comme partenaire officiel dans le dispositif départemental pour pouvoir être l'expression des usagers.

Avec les arguments de l'urgence et de l'intérêt général, la loi du 31 mai 1990 ne vise pas à définir un droit objectif au logement mais à organiser localement l'émergence de consensus pour définir ce qu'il convient de faire. Des règles procédurales sont établies pour créer de la coopération entre différents partenaires qui détiennent, chacun, une partie de la solution technique éventuelle au problème du logement des personnes défavorisées, et pour ouvrir à l'échelon départemental et infra-départemental des espaces de délibération et de négociation. Avec cette nouvelle donne dans l'organisation de l'action collective, la notion de partenariat ne connaît qu'un relatif succès. Elle cristallise un ensemble de représentations où se mêlent l'appel à la complémentarité des acteurs, à leur synergie, à l'ajustement réciproque des stratégies individuelles pour atteindre un objectif commun. Derrière cette conception du partenariat se profile une conception technocratique d'un décideur collectif procédant à des choix rationnels en vue d'atteindre des objectifs nationaux d'intérêt général. Ainsi utilisée, l'évocation récurrente du partenariat indispensable donne à penser qu'il suffit, pour qu'une action collective puisse réussir, de lui assigner un cadre légal de fonctionnement.

Cette approche mécaniste qui voit dans l'action humaine un agrégat d'actions rationnelles pour la réussite desquelles il suffit de mettre les moyens en adéquation avec les fins, ne reflète en rien ce qui se joue dans la mise en oeuvre de ce qui fonde cette action collective. A savoir un système de relations sociales où se mêlent de multiples intérêts et où l'action collective se révèle être la résultante instable de conflits, compromis et négociations entre ces multiples groupes d'intérêts. L'observation de la mise en place du plan départemental en Meurthe-et-Moselle a permis de constater que l'appel à une coopération forcée de différents partenaires locaux soulevait d'abord des réticences de la part des bailleurs sociaux, acteurs incontournables. Ils soupçonnent cet appel au partenariat d'être le "cheval de Troie" d'un retour de l'Etat régalién. Le modèle consensuel de l'implication des partenaires et de l'élaboration collective, à un échelon local, des normes nécessaires à la mise en oeuvre du droit au logement, n'a pas fonctionné.

Les nouveaux espaces ouverts, par le droit procédural, à la délibération collective n'ont été que des instruments formels et obligés. La concertation n'a pas été organisée et le comité départemental pour le droit au logement s'apparente à une chambre d'enregistrement de décisions préparées par les techniciens de l'Etat et du Conseil général. Et lorsque le débat s'instaure, à l'échelon territorial, dans le cadre des commissions locales, il ne porte pas sur la mise en oeuvre d'un projet politique visant à faciliter l'accès au logement des personnes défavorisées ou sur une politique du peuplement, mais sur le traitement individuel de la demande. Cette individualisation des procédures d'accès aux mesures d'ordre social, prévues dans le cadre du plan pour soutenir l'accès à un logement, fait l'impasse sur les processus collectifs qui pourraient être producteurs de lien social et d'intégration sociale.

Alors que la notion de partenariat, dans son acception commune, suppose une reconnaissance d'égalité entre les partenaires, la mise en oeuvre du plan met en évidence la verticalité des relations entre différentes catégories d'acteurs. Seules les relations entre l'Etat et le Conseil général y échappent. Le système de co-responsabilité du dispositif entre le département et l'Etat confère au département le statut d'une collectivité "supérieure", qui s'adresse aux communes et aux associations pour leur fixer des orientations générales avec des contraintes techniques et financières. En plaçant la responsabilité de la gestion du droit au logement des personnes défavorisées à ce niveau, la loi du 31 mai 1990 risque d'être plus au service d'une hégémonie politique du Conseil général qu'au service des pauvres. L'analyse de la mise en oeuvre du plan a montré également, aux échelons où se jouent des relations horizontales, les rivalités, concurrences et stratégies d'hégémonie des opérateurs associatifs pour la conquête de la position d'excellence dans l'expertise des questions du logement des pauvres et de l'ingénierie des réponses.

En résumé, l'analyse du plan départemental de Meurthe-et-Moselle montre que l'on est face à deux registres différents de l'intervention des pouvoirs publics. D'un côté, celui que l'on peut qualifier de "moderniste" et qui, à l'échelon central notamment, est à l'origine des politiques nouvelles en se référant à une axiomatique du projet, du partenariat et de l'Etat animateur, pour répondre aux enjeux de la lutte contre l'exclusion et à "la crise du modèle républicain d'intégration" <39>. Et celui qui, dans l'application des textes novateurs, reste inscrit dans une logique plus traditionnelle de l'action publique tout en utilisant les notions suggérées ou imposées par le premier registre. L'axiomatique du projet et du partenariat relève alors du souhaitable et de l'idéal. Mais elle ne rencontre que difficilement les pratiques effectives. Ce décalage donne à l'appel au partenariat un sens particulier. Et l'on peut se demander s'il n'a pas pour fonction de masquer des rapports de pouvoir, notamment pour obtenir l'adhésion des acteurs à des programmes construits et décidés, pour l'essentiel, en dehors d'eux.

<27> - L'article 3 de la loi stipule : "Le plan départemental d'action est élaboré par l'Etat et le département. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements, les autres personnes morales concernées notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, sont associés à son élaboration".

<28> - La liste des partenaires concernés par le plan départemental est indiquée, pour partie, dans la loi du 31 mai 1990 et, pour une autre partie, dans la circulaire n ° 90-89 du 7 décembre 1990.

<29> - Décret n ° 90-794 du 7 septembre 1990.

<30> - Circulaire n ° 93-23 du 11 mars 1993.

<31> - Il faut noter la récente décision du Conseil Constitutionnel du 21 janvier 1995, qui indique clairement que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle".

<32> - Le Conseil Constitutionnel, saisi d'un recours contre les articles 3,7, et 14, s'est appuyé sur "l'exigence d'intérêt national" à laquelle tendraient à répondre ces mesures pour rejeter le principe d'inconstitutionnalité qui leur était opposé au nom du principe de libre administration des collectivités locales.

<33> - R. Lafore, "Le droit et le consensus, le droit des politiques publiques", Actions et Recherches Sociales, juin 1992, pp. 55-66.

<34> - Donzelot J., Estèbe Ph., "L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville", Editions Esprit, 1994. "Autant le terme de programme désigne un contenu général valable partout, autant le projet est spécifique à un lieu, fruit de la seule initiative de ses acteurs potentiels ; autant la mise en oeuvre d'un programme nécessite pour son exécution une concertation des administrations concernées, autant le projet requiert pour son élaboration ce qu'il va être convenu d'appeler une approche globale, c'est-à-dire un dépassement des raisonnements verticaux et sectoriels constitutifs de l'administration classique ; autant on cherche à lever les résistances à un programme par une consultation des forces dont dépend son application, autant le projet suppose l'investissement direct, l'implication de tous ceux qu'il concerne pour se concrétiser". (pp. 39-40).

<35> - A. Rey situe en 1984 l'apparition et la généralisation du mot partenariat. Cf. "Dictionnaire historique de la langue française", Editions Le Robert (1992).

<36> - Boutinet J.P. , "Anthropologie du projet", PUF 1990.

<37> - Définitions avancées par des acteurs du plan départemental de Meurthe-et-Moselle.

<38> - "Guide pratique : comment manager le partenariat ?", Habitat Formation, document édité à l'occasion de Formaville (5 et 6 novembre 1992).

<39> - Donzelot J., Estèbe Ph., op. cit.

