

Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public privé en France

Par **Michel Chauvière**, Directeur de recherche, Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA)
CNRS – Université Paris 2 Panthéon-Assas
michel.chauvière@cersa.org

En France, l'État et l'administration publique, même consolidés et démultipliés depuis la Troisième République (1870), n'ont jamais eu ni de fait ni de droit une compétence exclusive dans le secteur social et médico-social, dit aussi secteur de l'aide et de l'action sociale (Borgetto, Lafore, 2004)¹. Aujourd'hui encore, malgré certaines évolutions, un bon tiers, grosso modo, des équipements de ce secteur est public, le reste relève du secteur privé associatif (loi de 1901), sachant que le privé lucratif y progresse depuis quelques années. Pour bon nombre d'observateurs, le paradigme de la solidarité aussi bien que celui de la fraternité – valeurs et normes partagées d'intégration sociétale dans la République –, ne peuvent exclure qui que ce soit ni même interdire toute subjectivité pour leur réalisation, ce qui serait a priori le cas des organisations non étatiques. Mais d'autres explications moins idéalistes ou moins sacralisées mériteraient d'être également présentées (Chauvière, 2001).

Quoi qu'il en soit, depuis 1980, le secteur social public et le secteur social privé associatif se trouvent dans l'œil du cyclone pour au moins trois raisons cumulées: le tournant néo-libéral entraîne une régulation plus drastique des dépenses publiques; avec la décentralisation, le retour du secteur social dans le giron du politique à l'échelon local le

contraint à se dévoiler et à justifier ses prétentions comme jamais auparavant; enfin, en faisant exploser les besoins de traitement social, la transition économique pousse au débordement du cadre historique, de tous les côtés, jusqu'à l'ouverture au secteur marchand, au grand dam des héritiers.

Au demeurant, ces bases et ces enjeux ont fait éclore différentes formes de collaboration, à tout le moins de complémentarité, entre les deux principaux secteurs historiques. Cela se vérifie en matière de financement. Depuis l'invention de l'impôt sur le revenu (1914), les financements de ce secteur réputé «gourmand» sont en effet orientés dans le sens du monopole public (État, puis caisses de Sécurité sociale et maintenant collectivités locales), selon des mises en œuvre variables quand il s'agit d'aider les œuvres: subventions, prix de journée, conventionnement, budget global, etc. Concomitamment, on constate un tassement continu et volontaire de la bienfaisance privée, malgré son retour depuis quelques années sous la forme du mécénat ou de certaines mobilisations télévisuelles (Téléthon, Sidaction, etc.). Ces développements ont entraîné notamment une extension de l'idéologie du service public et de l'intérêt général bien au-delà du seul secteur public, *stricto sensu*, qui aujourd'hui fait de la résistance.

Cela se vérifie également dans le mode de détermination des objectifs de l'action. Malgré un monopole de l'initiative publique partagé entre les différents exécutifs et le Parlement, les buts à atteindre et les voies pour y parvenir sont en réalité

¹ Classiquement, l'aide sociale est qualifiée d'obligatoire et elle est encadrée par des textes législatifs et réglementaires, pendant que l'action sociale est réputée facultative, mais sans être pour autant moins encadrée. Dans tous les cas, leur mise en œuvre peut être déléguée.

fréquemment établis après une concertation plus ou moins approfondie et formalisée entre les représentants de l'administration et les différents opérateurs concernés (institutions représentatives, institutions de gestion, groupes professionnels et autres groupes d'intérêt). Mais, là encore, les modalités ont beaucoup varié au fil des années, en s'institutionnalisant progressivement jusqu'à la planification des années 1970, puis en se « désinstitutionnalisant » depuis cette date, au profit de régulations plus territoriales, polycentriques et impliquant plusieurs niveaux hétérogènes.

Cet exemple de moyenne durée offre donc la possibilité d'une réflexion sur ce qu'il est convenu d'appeler, de manière générique, le partenariat public-privé. On en retiendra ici trois formes historiques propres au secteur social : le partenariat-partage du compromis fondateur, l'aspiration à un partenariat contractuel et démocratique au milieu du XXe siècle en référence à l'expérience de la Sécurité sociale et, enfin, les ambiguïtés du néo-partenariat contemporain.

■ LE PARTENARIAT-PARTAGE AU STADE DU COMPROMIS FONDATEUR

L'institutionnalisation hybride du secteur social²

Le large domaine d'intervention généré par le diagnostic et le traitement des questions sociales depuis le XIXe siècle présente une forme de mixité institutionnalisée entre services publics et associations (loi de 1901) qui n'a longtemps laissé que peu de place aux entreprises lucratives. Comment cette situation s'est-elle installée et quelles en sont les conséquences pour l'action collective ?

Le social s'institutionnalise en effet comme secteur d'activité à part entière aux débuts de la Troisième République, mais sans jamais être porté par une politique publique globale et sans grande visée de cohérence juridique, et ce, malgré les recours plus tardifs à la codification : Code de la famille et de la

natalité françaises de 1939, Code de la famille et de l'aide sociale en 1956 et actuel Code de l'action sociale et des familles (Chauvière, Bussat, 2000). C'est sa grande différence avec l'école de la République, sa base institutionnelle et ses règles normatives, à savoir le triptyque : établissements publics, fonds publics et cadre de la fonction publique pour les agents.

Après l'échec politique et organisationnel de la direction de l'assistance publique au tout début du XXe siècle et malgré l'hypothèque laïque – cette forme française très spécifique de sécularisation –, le secteur social et médico-social se réfère en réalité à un tout autre mode de développement. Il est principalement porté par un compromis historique d'abord fragile puis durable entre le réformisme radical au pouvoir et le christianisme social, en cours de ralliement à la République, et ce, bien que les œuvres privées, celles qui servent alors les politiques publiques, n'y soient aidées dans un premier temps que par le moyen de la subvention, une technique des plus discrétionnaire et aléatoire. Est-ce la raison pour laquelle ce secteur gardera longtemps les caractéristiques d'une activité aussi incontournable que relativement désordonnée et toujours difficile à réguler ? Souvent, les mêmes salueront en effet le pragmatisme et le dynamisme des œuvres les plus utiles et des militants les plus actifs tout en stigmatisant un domaine trop ouvert, chaotique et mal positionné sur l'échiquier des institutions de la République, et en cherchant à unir les efforts de tous, au nom de l'enfance à protéger, de la pauvreté à endiguer, du handicap à compenser ou encore de la famille à aider. Voilà bien une forme primitive de partenariat !

L'exemple français est évidemment incompréhensible sans référence à la loi de 1901 concernant le droit d'association et aux usages d'abord privés puis publics autorisés par ce texte maintenant plus que séculaire. Sur certains fronts, l'engagement associatif était d'ailleurs plus ancien et de ce fait antérieur à l'engagement de l'administration publique ainsi au demeurant qu'à la professionnalisation des pratiques. Mais il est des cas inverses où la vie associative n'a

² Une partie des données de présentation est reprise de Chauvière (2003).

visiblement servi au XXe siècle que d'instrument, voire de faux-nez, à l'action publique. Enfin, il ne faut pas le cacher, la loi de 1901 a également permis des stratégies de groupes de pression, de réseau et de lobbying pour des intérêts bien loin de la solidarité nationale. Quoi qu'il en soit, par défaut ou par choix raisonné, depuis le début du siècle dernier, ce cadre juridique libéral est donc l'une des fondations les plus solides du secteur social, autant qu'un relais idéal pour l'action publique.

De pareilles pratiques ont entraîné certaines conséquences durables quant à la conception et à la conduite publique des « affaires sociales ». D'abord, paradoxalement, l'incertitude juridique propre aux associations a parfois été pour elles l'occasion d'un plus grand développement, avec bien évidemment des abus de « biens sociaux » ou de situation de monopole de fait. Bon nombre d'entre elles ont su en outre profiter d'une bienveillante mais intéressée protection administrative et de moyens financiers en constante progression, souvent directement indexés sur l'image sociale des causes défendues (enfance inadaptée, handicap, exclusion, etc.). Au bilan, cette situation a fait éclore une culture associative indéniablement spécialisée et compétente, associant le désintéressement dans les organisations, l'engagement des personnes et la qualité technique au service des usagers.

Partage et extension de l'esprit de service public

Mais il y a plus. Sans être de droit public, dans de nombreux cas, ces pratiques sont parvenues, sans trop de mal, à se faire reconnaître comme étant réellement au service du « bien commun ». Au reste, il existe depuis les années 1920 un statut d'association reconnue d'utilité publique (RUP) qui offre aux organisations bénéficiaires des facilités de ressources et de développement en échange d'un contrôle administratif renforcé, si bien que l'obtention de ce sésame mobilise toujours bon nombre d'œuvres. Mais toutes n'y parviennent pas. Ce type de reconnaissance reste en effet une haute faveur réservée aux meilleurs partenaires de l'État. En tout état de cause, le secteur social a pu profiter des marges de liberté laissées par une conduite

relativement « molle » de l'action publique, hormis quelques moments d'effervescence législative puis réglementaire.

Ce type de développement lui a enfin conféré d'autres titres relevant de la « noblesse d'État ». Dans certains cas, il est en effet devenu l'une des extensions du service public, épousant largement son idéologie, sans les lourdeurs de l'administration ou des services publics, *stricto sensu*. C'est sans doute ce que signifie la formule juridique mais très prisée par certaines associations : « en réalité, dans nos domaines de compétences, nous faisons fonction de service public » ; la même formule est d'ailleurs également utilisée, mais de manière plus sélective, par leurs administrations de tutelle !

Depuis Henri Sellier, ministre de la Santé sous le Front populaire (1936), les tentatives pour mieux administrer ce secteur, sans nécessairement l'incorporer dans la fonction publique, sont nombreuses et récurrentes. Aucune n'est parvenue cependant à circonscrire l'action sociale dans un périmètre établi, assuré de sa spécificité et opposable à d'autres modes et domaines d'intervention publique. On peut même penser que tel n'était pas le but de ces tentatives ! Pour autant, l'émergence du métier d'assistante sociale avant 1914 et les étapes de son intégration (diplôme d'État en 1938, statut en 1946, etc.), la politique de l'enfance inadaptée sous Vichy, les nombreux projets visant la protection de l'enfance (Becquemin, 2003), l'intégration dans la Sécurité sociale, les grands rapports des années 1960 (rapport Bloch-Lainé pour les personnes handicapées, rapport Laroque pour les personnes âgées, rapport Prigent sur la famille), les travaux des Ve et VIe plans (Jobert, 1981) et tant d'autres moments avant la décentralisation des années 1980 montrent que, si l'organisation de l'action sociale échoue à devenir pleinement publique, elle sait par contre mobiliser de nombreuses ressources tant publiques que privées, associatives ou professionnelles.

Les solutions du passé étaient sans doute quelquefois plus « bricolées » que rationnelles, au sens des prétentions du management contemporain, mais elles étaient déjà stratégiques et efficaces. L'enjeu du compromis historique est sans aucun doute à la fois la stabilisation des zones d'influence entre

l'administration publique et une société civile encore très confessionnelle et potentiellement en opposition à la République et la recherche d'une efficacité avant tout pragmatique. Cela constitue bien une première forme de partenariat public-privé, même si le mot n'apparaît guère dans le vocabulaire spécialisé de cette époque.

■ L'ASPIRATION À UN PARTENARIAT CONTRACTUEL ET DÉMOCRATIQUE

Le format Sécurité sociale, un autre regard sur la société

Au mitan du siècle, la Sécurité sociale est certainement l'innovation la plus déterminante pour l'action publique d'orientation sociale et les conditions du « travail du social » (Chauvière, 2004). L'application du plan français de Sécurité sociale, porté par Pierre Laroque, mais inspiré de Lord Beveridge, apparaît d'abord comme une victoire du modèle rationnel de l'assurance sur l'imaginaire « assistanciel »³. Pour les incorporer à la République, l'État avait déjà entrepris en 1928 puis en 1932 de socialiser plusieurs dispositifs d'assurance contre une sélection de risques désignés : maladie, maternité, vieillesse, invalidité (Friot, 1998). La loi de 1932 qui légalise et généralise les allocations familiales patronales occupe une place de choix dans ce tableau, bien que le risque famille ne soit pas de même nature et que les mouvements sociaux qui s'en réclament relèvent davantage de l'initiative privée (patronale, associative, catholique...) que de tout autre domaine d'action publique. Les ordonnances de 1945 parachèvent ce processus en lui donnant une nouvelle signification.

Cette innovation entraîne des changements décisifs dans les représentations de la question sociale et des manières d'y répondre. Avec la Sécurité sociale, on note par exemple une sensibilisation accrue aux

risques sociaux et à la nécessité d'agir par anticipation dans une perspective de socialisation en complément des techniques de mutualisation obligatoire ou de redistribution tarifée. En aval, les modes de traitement et de régulation s'en trouvent également bousculés. L'administration bureaucratique de la Sécurité sociale fait craindre pour l'indépendance des œuvres les plus confessionnelles, mais, en définitive, le modèle social qui l'inspire devient vite un mode de légitimation majeur, tout spécialement dans des institutions spécialisées.

Techniquement, la Sécurité sociale assure à certains établissements et services un financement complémentaire d'équipement ou de fonctionnement de type public. Qui plus est, la source de ce financement n'est plus fiscale, mais se trouve dans des cotisations basées sur le salaire et l'activité économique, ce qui n'a pas la même signification que les financements d'aide sociale, qu'on imagine même en voie de dépérissement.

En outre, toutes les caisses associent les grands partenaires sociaux à leur gestion. Ce paritarisme, couronné par des élections sociales à la fin des années 1940, consacre la légitimité des acteurs du monde du travail (syndicats et quelques mutuelles) dans le traitement collectif de la question sociale au quotidien, en sus des associations et parfois d'ailleurs en concurrence avec elles. Cas particulier lié au consensus de la Libération, la gestion des caisses d'allocations familiales intègre également les associations familiales qui, depuis une autre ordonnance de 1945, représentent officiellement les intérêts légitimes des familles, considérées comme les premières bénéficiaires ou usagères des caisses.

Ainsi, la cogestion des caisses de l'assurance maladie ou des allocations familiales incarne-t-elle un modèle de démocratie sociale, ce qui n'allait pas tarder à servir de référence à diverses revendications du secteur social. C'est dans ces conditions

³ Depuis le début du siècle, l'assurance, fondée sur la théorie du risque élaborée notamment à l'occasion de la loi de 1898 sur les accidents du travail qui les conçoit possiblement imputables à l'entreprise, et non sur celle des besoins impérieux ou de la citoyenneté, avait déjà entraîné plusieurs modifications essentielles. En particulier un travail plus affûté d'identification et de systématisation de l'analyse des problèmes sociaux à l'aune d'une économie politique du risque et de la prévention.

que certaines associations seront dotées de statuts spéciaux de type semi-public pour mieux favoriser les complémentarités du public et du privé associatif (ARSEA, UNAF, par exemple⁴).

C'est également dans cet esprit que diverses instances de consultation et de concertation sont consolidées ou créées pour incarner une nouvelle recherche de collaboration, voire de consensus, entre l'administration et la société civile. C'était déjà le cas du Conseil de l'assistance publique et du Haut conseil à la famille et à la population avant la guerre. Par la suite, seront promues diverses unions nationales pour faire jeu égal avec les administrations centrales, puis, plus tard, le Conseil supérieur du travail social, les Conférences annuelles de la famille, les Commissions de travail mixtes (administrations, experts et représentants de la société civile) dans le cadre de la planification des années 1960 et 1970, les sections sociales du Conseil économique et social, etc. Toutes ces nouvelles formes de coopération caractéristiques de la Quatrième République et de la Cinquième République gaulliste trouvent leur place dans la continuité du compromis du début du siècle entre la social-démocratie et le catholicisme social. Elles tendent même à approfondir ce compromis en l'institutionnalisant de manière durable.

Renforcement administratif et nouvelles formes de collaboration

Complémentairement, c'est à partir du gaullisme, sous la Cinquième République, que l'action publique a commencé à se faire tendanciellement plus administrative et plus active en matière de gouverne du secteur social. L'État organise d'abord le regroupement de ses services extérieurs sous l'autorité des préfets en créant les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) en 1964 puis

les directions régionales (DRASS) en 1977.

La recherche de plus de rationalité le conduit également à soutenir la planification qui, dans le secteur social, a le mérite d'associer plus solidement à l'action publique certains groupements d'acteurs considérés comme les plus représentatifs ou les plus experts. De grandes lois sont ainsi mises en chantier, telles la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (une première avec cet intitulé qui marque en général l'intention politique d'associer le Parlement!) et celle sur les institutions sociales et médico-sociales, toutes les deux votées en juin 1975. Les diverses commissions administratives impliquant techniciens et usagers aux côtés des nombreux représentants des institutions que sont les CDES, COTOREP et autres CROSS⁵, symbolisent tout à fait cette période. Elles sont toujours actives à ce jour.

À travers les coordinations interministérielles, les cartels d'organisations, les négociations du travail (pour bâtir des conventions collectives par exemple), la planification, l'aménagement du territoire et les stratégies de développement social ou économique, le soutien à la vie associative et nombre d'actions concrètes sur le terrain s'inspirent sans le dire d'un type de partenariat principalement institutionnel, sur fond de démocratie sociale. Dans tous ces exemples, on retrouverait facilement, comme critère central, une recherche pragmatique d'efficacité par des convergences institutionnelles (sans décloisonnement à cette époque) et la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et de ressources. En 1974, l'érection en secrétariat d'État à l'action sociale confié à René Lenoir, de ce qui n'était précédemment qu'une direction d'administration centrale, marque paradoxalement le début de la fin de ce processus (Lenoir, 1974; Lory, 1974).

⁴ ARSEA: Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (1943-1945); UNAF: Union nationale des associations familiales (1943-1945). Ces deux exemples sont remarquables, car les pouvoirs publics reconduisent à la Libération des dispositions adoptées dans un premier temps sous Vichy, dans un contexte non républicain.

⁵ CDES: Commission départementale de l'éducation spéciale; COTOREP: Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel; CROSS: Commission régionale de l'organisation sanitaire et sociale.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer, tout au long des « Trente glorieuses », la technique contractuelle du prix de journée individuel dans les relations entre les pouvoirs publics (administration et Sécurité sociale) et les œuvres d'action sociale « partenaires ». C'est même l'un des instruments de gestion les plus significatifs de ce deuxième moment ! Il stabilise et sécurise les ressources des associations d'action sociale de la loi de 1901 qui, parce qu'elles se considèrent comme prolongeant *de facto* l'esprit du service public, ne se satisfont pas du régime de la subvention. Il permet également d'organiser les relations avec les pouvoirs publics (aide sociale) et les caisses de Sécurité sociale (assurance maladie et allocations familiales) sur un mode plus contractuel et objectivement plus favorable à la moyenne durée comme à la qualification des agents. Dès les années 1940, c'est donc un moyen de gouvernement du social tout à fait essentiel. Outil d'ajustement des projets comme des coûts, il favorise les convergences techniques et idéologiques entre lesdits partenaires⁶.

Certains détracteurs ont pu dire que, durant cette période, l'État avait en réalité quasiment abandonné la conception de ses nouveaux programmes d'action sociale aux experts et aux organisations issues ou proches du champ associatif, ne se réservant que le suivi ou le contrôle administratif et financier. Il est vrai que, dans certains secteurs, institutions et professions ont pu parfois regretter d'être seules à supporter les difficultés souvent considérées comme résiduelles et s'apercevoir qu'il existe tout de même de remarquables ressources dans l'appareil d'État. Moins qu'un âge d'or du secteur associatif, partenaire préféré de l'administration sociale, on serait plus avisé de parler à cette occasion de corporatisme social (Jobert, Muller, 1987).

Finalement, ce second temps du partenariat se singularise par une institutionnalisation réussie partant de la cogestion de la protection sociale et grâce à une valorisation du paritarisme et de ses

succédanés comme mode majeur de régulation sociétale. L'expérience ne se cantonne pas aux seules institutions de la Sécurité sociale ; elle sert aussi de référence, voire de paradigme à l'ensemble du champ social auquel il faudrait d'ailleurs ajouter le champ urbain. S'en suit une aspiration à plus de démocratie formelle, mais sur une base qui reste très représentative et très nationale et demeure au seuil du politique.

Dans ce partenariat organisé, le secteur associatif d'action sociale et spécialement ses composantes associatives et professionnelles, ont conquis un accès aux ressources publiques et aux formes de coordination/planification. Ils ont également connu un meilleur développement (progression des besoins et des effectifs, nouvelles professions certifiées, croissance des équipements, etc.). Mais en revanche, ils sont encore entravés par une forte « invisibilité » politique quant à leur activité réelle et aux conditions de la professionnalisation. Cela deviendra un enjeu exacerbé dans la période suivante.

■ LES AMBIGÜITÉS DU NÉO-PARTENARIAT CONTEMPORAIN

Nouveau contexte et nouvelles orientations de l'action publique

Comme pour d'autres secteurs, c'est durant la seconde partie des années 1970 que, sous l'effet de la transformation progressive de la conjoncture économique et de ses lourdes conséquences sociales, des tensions nouvelles sont apparues dans la philosophie même de la protection sociale et concrètement dans la conduite des affaires sociales. Ensuite, des changements politiques importants sont survenus à partir de 1981, mais la gauche gouvernementale arrivée au pouvoir cette année-là entretenait un rapport ambigu avec le secteur social, fait tout à la fois de proximité idéologique,

⁶ Au demeurant, les effets inflationnistes du prix de journée ont très tôt été dénoncés par les mêmes pouvoirs publics. Irresponsabilité ou incompétence des « managers » d'alors ou effet pervers lié à la technique elle-même ? Son annualisation la rend en effet sensible aux variations de la conjoncture, ce qui suscite chez les bénéficiaires la tentation légitime du « toujours plus », par précaution ou pour des développements jugés nécessaires. Inversement, le prix de journée a certainement servi à cacher la vacuité des autres outils de régulation entre les mains de l'administration publique, notamment l'évaluation, restée longtemps sous-développée et mal différenciée du contrôle.

de critiques gestionnaires et de contradictions partagées entre public et privé autant qu'entre laïcité et cléricalisme. La décentralisation de nombre de compétences sociales au bénéfice des collectivités locales, spécialement des départements devenus des collectivités à part entière, constitue alors, à n'en pas douter, l'une des transformations structurelles majeures. C'est dans ces conditions qu'un nouveau partenariat s'est imposé dans la panoplie des moyens et normes de l'action publique, s'agissant des financeurs et des acteurs collectifs et professionnels. La référence au partenariat entre ainsi dans le même champ sémantique que le projet, le contrat, l'évaluation, les réseaux, la gouvernance, etc.

Par quels traits ce nouveau partenariat se distingue-t-il de l'héritage des décennies antérieures? En première analyse, on peut en proposer deux principaux: morphologiquement, le partenariat s'est démultiplié, territorialisé, localisé et il est devenu plus transversal par rapport aux découpages administratifs courants; en outre, il s'est trouvé consolidé par le renouveau de l'idéologie «contractualiste» jusqu'à prendre sens en soi.

Dans les textes de référence du tournant des années 1970 – Rapport Peyrefitte et Rapport Bonnemaison sur la délinquance et la sécurité, Rapport Bianco-Lamy sur l'aide sociale à l'enfance et même Rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes –, le concept de partenariat n'apparaît guère comme tel. Néanmoins, leurs auteurs y soulignent la nécessité d'une nouvelle culture administrative, d'un réel décloisonnement et d'une forte mobilisation sociale sur différents plans, de manière à agir, pensent-ils, plus efficacement. On y raisonne encore très verticalement en termes d'innovations dans le cadre des grandes missions de l'État, avec le souci d'associer tous ceux qui méritent de l'être. Le partenariat au sein des zones d'éducation prioritaires (ZEP), qui est surtout un partenariat «autour de l'école» (Lorcerie, 1993), illustre tout à fait cette représentation.

C'est un peu plus tard que semble se forger plus nettement la nouvelle norme partenariale, plus précisément quand émergent les premières politiques transversales territorialisées, portées par des dispositifs administratifs allégés et des *missi dominici*

motivés en même temps que s'impose un impératif de régulations et de réaffectations budgétaires face à la crise. On pense là au Conseil national de prévention de la délinquance, au développement social des quartiers, aux opérations prévention-été (dites anti-été chaud), à Banlieue 89, aux dispositifs d'insertion des jeunes, aux contrats famille, etc., qui vont de pair avec la décentralisation. Le cumul de ces initiatives fait alors basculer le partenariat d'une logique d'association verticale missionnaire et relativement sélective dans une logique d'aménagement horizontal de l'autonomie concédée, à des fins tant politiques qu'économiques.

Les paradoxes de la décentralisation française

La décentralisation entamée dans les années 1980 est avant tout un bouleversement des structures de l'administration du territoire, sans doute pour plus de citoyenneté, mais surtout pour plus d'efficacité des services publics locaux après renforcement de leurs responsabilités. Elle se traduit notamment par des transferts de blocs de compétences, la fin théorique des contrôles *a priori*, l'absence de hiérarchie entre les collectivités locales, le rapprochement des instances de financement et de mise en œuvre. Le domaine de l'intervention sociale connaît, de loin, le plus grand nombre de transferts. La décentralisation favorise de ce fait la démocratie représentative directe, au détriment de la démocratie sociale bureaucratifiée, celle des partenaires sociaux de la tradition de cogestion des caisses de Sécurité sociale mais aussi celle des associations du modèle de partenariat-partage du compromis fondateur. Elle renforce finalement deux mécanismes nouveaux: l'élu représentant face au citoyen électeur, source de sa légitimité, et l'élu décideur, voire entrepreneur, face au citoyen usager et à ses besoins, destination finale de son action.

Les politiques sociales deviennent ainsi plus territoriales que jamais, entraînant le besoin d'une connaissance beaucoup plus fine des populations et des territoires concernés, avec un risque accru de contrôle social. C'est le premier paradoxe de la proximité érigée en norme d'action publique (ISM-CORUM, 2001). En outre, la nouvelle «donne» rend nécessaire une double coopération, financière et au plan de l'action, entre les collectivités locales, y

compris avec l'État, devenu simple partenaire sans plus de controverses. Logiquement, les multiples acteurs locaux sont contraints de s'entendre au-delà de leurs différences statutaires (privé/public), techniques ou idéologiques, d'où la contractualisation d'objectifs et de moyens, par plans, programmes et autres schémas plus ou moins en concertation; d'où également la recherche de partenariats tous azimuts, y compris avec le secteur privé lucratif.

Il en découle la double dimension économique et sociopolitique du partenariat public des années 1980. Ce partenariat porte donc en lui la tentative d'une révolution des légitimités pour l'action. Idéalement, ce serait la fin du modèle hiérarchique au profit d'un mode contractuel ouvert, correcteur des dissymétries instituées et forgeant sa cohérence au niveau des territoires infranationaux. Ce mode d'action ne nécessiterait plus que des contrôles *a posteriori*, quand l'ancienne manière les pratiquait «abusivement» *a priori*. Dans ces conditions, l'action sociale devient une affaire politique, qu'on voudrait plus locale que nationale, impliquant un type de pilotage tout en flexibilité, en ajustements et en alliances conjoncturelles (partenariales), ce que d'aucuns ne tardent pas à qualifier de «gouvernance».

Mais en réalité, personne n'est dupe. Plus que jamais, les principaux ajustements mis en exergue par le *new management* sont financiers, par confrontation directe entre la logique des recettes (dotation globale de fonctionnement et impôts) et la logique sociale des dépenses (Le Goff, 2000). Finalement, ces traits constituent un déplacement des alliances potentiellement préjudiciables pour le secteur social institué, l'obligeant à tout le moins à revoir en profondeur ses stratégies. Il perd notamment sa place de pivot de l'action publique nationale, pour devenir l'une parmi d'autres de ses ressources, notamment avec le statut d'opérateur pour le compte d'une collectivité locale.

Concrètement, pour les acteurs sociaux plutôt habitués à une culture du partage avec les administrations publiques, ce changement de référentiel est rude. D'autant que derrière le thème consensuel de la solidarité nationale et toutes les rhétoriques sur la

société réconciliée avec elle-même, ils ont tôt fait de découvrir une autre réalité. D'abord, une tendance lourde à «l'instrumentalisation» des ressources institutionnelles et professionnelles, peu respectueuse des savoir-faire et des qualifications établis parfois de longue date, grâce à la relative bienveillance des pouvoirs publics. Ensuite, un déplacement axiologique de toute l'intervention sociale, de l'acte clinique aux dispositifs de masse. Et enfin, que loin d'être invités à la répartition des rôles, des connaissances et des engagements, ils sont désormais prisonniers d'un champ de tensions politiques immédiates, et même d'un retour des allégeances locales qui, pour une large part, sont bien étrangères aux problèmes concrets qu'ils ont à résoudre. Choc des légitimités, mais aussi heurt des convictions et des alliances, le nouveau partenariat devient *hard* quand l'ancien était beaucoup plus *soft*.

Pour le secteur social, la décentralisation est donc sans aucun doute un événement de grande portée sur les conditions de la mise en œuvre. À la faveur de cette réforme, le jeu à trois, trop bien rodé sans doute, entre l'État, un acteur associatif souvent «faisant-fonction-de-service-public» et des professionnels, est devenu un jeu à six, beaucoup plus complexe. En sus des trois précédents, interviennent désormais les collectivités locales, parmi lesquelles le département légitimé par le suffrage universel sans toutefois cesser de faire débat, mais aussi un groupe social jusque-là faiblement institutionnalisé, les usagers, bien qu'il soit théoriquement la raison même de toute intervention sociale, et, enfin, pour une part de plus en plus conséquente, le marché.

Entre usagers et procéduralisation marchande

Si l'action sociale fait la découverte de l'élu, concepteur, décideur et employeur tout à la fois, elle doit également mieux reconnaître ses usagers, individuellement et au travers de certaines organisations prétendant les représenter. La loi de 1984 sur les droits des familles, dans leurs rapports avec les services responsables de la protection de la famille et de l'enfance, ouvre à sa manière cette porte qui est maintenant largement consolidée par la loi de janvier 2000 dite de rénovation de l'action sanitaire

et sociale (Janvier, Matho, 1999; Chauvière, 2000)⁷. Octroyer des droits aux destinataires de l'action sociale comme tels constitue sans aucun doute une orientation novatrice. Le symptôme ne doit plus justifier une suspension des droits, comme cela est encore souvent le cas. En théorie, le rapport à l'autre, fut-il en manque, en besoin, en souffrance ou en prison, s'est formellement démocratisé. Reste évidemment à en organiser la mise en œuvre et à en mesurer les effets. D'autant que dans l'exercice partenarial, chacun se prévaut de l'usager, de ses besoins ou de ses droits. De l'usager réel à l'usager représenté, il y a parfois une grande distance.

Comme l'ont bien montré divers ouvrages récents (Humbert, 2000), l'ambiguïté même de la question des usagers concentre une bonne partie des contradictions et des hésitations actuelles de tout le secteur social à propos des conditions du service à rendre: entre pilotage par le haut et pilotage par le bas, entre citoyenneté et marché, entre droit de la solidarité et droit des personnes, etc. Potentiellement, l'usager est en capacité de subvertir le client, ne serait-ce que parce que dans certaines conditions il peut devenir un acteur à part entière dans les « rapports sociaux d'usage » (Chauvière, Godbout, 1992). « Sujet classant », comme dirait à sa manière Pierre Bourdieu, en d'autres termes citoyen, l'usager n'est pas nécessairement réduit au consommateur ni même au seul rang d'acteur doté de compétences. Il est aussi celui qui peut donner du sens à une situation le concernant (échanges au guichet, prise en charge, hospitalisation, etc.). C'est pourquoi « l'autre par lui-même » (Baudrillard) fait encore peur aux élus, aux institutions, aux professionnels comme aux tout-puissants experts. C'est pourquoi aussi des straté-

gies pour l'appivoiser se développent ici et là (participation, coproduction et même partenariat, etc.).

Sans nul doute, un sixième acteur s'est également introduit depuis quelques années sur le terrain même des transactions sociales: le marché. Plus concrètement, on voit arriver divers opérateurs marchands qui découvrent là des potentiels inexploités, à la condition de transformer l'usager émergent en un client solvable et la lecture citoyenne de la solidarité en bilans financiers positifs⁸. C'est un nouveau front qu'on devine clairement dans le domaine des personnes âgées plus ou moins dépendantes, c'est-à-dire des établissements et des services à domicile ou « externalisés » encore contrôlés majoritairement par des associations. On le voit poindre aussi dans le secteur du handicap, profitant d'une critique justifiée des trop puissants lobbies associatifs et d'une revendication légitime des personnes concernées pour plus d'intégration et moins de discrimination, la fourniture de services spécifiques sur le mode marchand devenant alors un moyen de cette banalisation. On l'entrevoit aussi en formation permanente, sans oublier les efforts des publicitaires et des médias pour investir à leur manière tout ce champ, à la recherche de profits maquillés d'utilité sociale.

À leur manière, la décentralisation et la construction européenne ont facilité l'entrée en scène du secteur marchand. Notamment, en reprenant à leur compte le principe de subsidiarité qui déplace le partage des compétences entre l'État, renvoyé aux seules missions de souveraineté (police, justice...), et la société civile, lieu censément naturel des solidarités familiales, de corps ou de territoire (Millon-Delsol, 1992). Elles ont aussi généralisé la culture de la « relation de service » (Chauvière, 2000) dans

⁷ On doit également ajouter quelques autres textes de la même période sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (avril 2000), la démocratie de proximité (février 2002), les droits des malades et la qualité du système de santé, dite aussi loi Kouchner (mars 2002).

⁸ Le patronat français développe désormais cette revendication sans aucune retenue, comme le prouve la note du MEDEF du 1^{er} juillet 2002 « Marché unique, acteurs pluriels: pour de nouvelles règles du jeu ». On y découvre notamment trois principes visant directement l'action sociale: « Principe 3: Intégrer le secteur social dans le secteur marchand »; « Principe 4: Rendre solvable la demande en matière d'action sociale plutôt que de subventionner l'offre »; « Principe 5: Donner au secteur caritatif les moyens de son développement ». On ne peut être plus clair!

l'identification des activités comme au travers des procédures d'appels d'offres qui mettent en concurrence les différents opérateurs non lucratifs et lucratifs, dans la fiction de l'égalité des chances. Ce qui du reste est souvent subsumé par l'idéologie du partenariat. C'est là un changement fondamental dans les représentations de la question sociale et plus encore dans ses modes d'administration et de légitimation.

Pour les organisations publiques et surtout privées comme pour les professionnels, il risque d'être de plus en plus difficile de s'y retrouver. La bataille des compétences et la montée en puissance des employeurs, notamment publics, le tassement de la problématique des qualifications et toutes les manœuvres relatives à la formation à l'heure de la validation des acquis d'expérience (VAE) ou du transfert du pilotage aux régions (acte 2 de la décentralisation) montrent bien où résident les zones de tension (Chauvière, Tronche, 2002).

Les faux-semblants du néo-partenariat

De réunions de concertation pour définir les objectifs communs en « tours de table » pour organiser les financements complexes d'un projet local, avec des évaluations plus ou moins démocratiques des résultats collectivement obtenus, s'est ainsi progressivement inventé un savoir-faire nouveau, habillé du nom singulier mais un peu passe-partout de *partenariat*. Ce savoir-faire a aujourd'hui son marché national autant que local (l'ingénierie sociale), ses références plus ou moins systématisées (comme le management participatif) et ses nouveaux professionnels spécialisés (bureau d'étude, de conseil, d'évaluation et autres professionnels de la synergie territoriale). S'il tend visiblement à faire système, il engendre aussi une bureaucratie de la complexité. Bureaucratie qui fait craindre un nouvel éloignement de la décision pour les citoyens et spécialement pour les plus défavorisés, alors même que cette orientation était censée s'en

rapprocher par un plus juste choix des paliers d'intervention!

L'autre trait marquant de la technique partenariale contemporaine est sa naturalisation en norme publique et, à une plus petite échelle, en norme de participation. Dans le discours social, en effet, le partenariat au singulier (alors qu'il vaudrait mieux parler de politiques ou de stratégies du partenariat), sans cesser d'être un instrument d'organisation, a pris depuis quelques années une consistance particulière, au point d'être devenu aussi une fin en soi, une valeur supérieure. Concernant notamment les modes d'action dans l'espace public, le partenariat s'est paré de vertus singulières, alliant miraculeusement efficacité, consensus et renouveau démocratique, en tout cas aux antipodes de la culture de l'affrontement, à tout le moins de la contradiction et de l'opposabilité citoyenne. Comme si la mise en scène partenariale échappait aux rapports de pouvoir! Il n'est pourtant pas besoin d'être grand clerc pour observer que toute coopération ou coordination, à quelque niveau que ce soit, requiert une puissance invitante, un financeur principal, un pilote, un groupe expert, et que les luttes pour l'accès aux ressources, pour la définition des territoires pertinents n'ont jamais cessé. Avec l'idéalisme néo-partenarial, ces enjeux paraissent simplement avoir trouvé d'autres formes d'« invisibilisation » relative, et tout spécialement dans le secteur social⁹.

■ CONCLUSION

Parce qu'il est largement « contractualiste », tout partenariat exige certains renoncements, ce qui devrait normalement être contrebalancé par des règles procédurales suffisamment claires. Mais nous en sommes encore loin. C'est pourquoi, dans un partenariat de ressources comme dans un partenariat centré sur des objectifs pragmatiques, on peut aussi craindre une euphémisation dommageable de toute l'expérience sociohistorique des groupes d'acteurs,

⁹ Pour autant, la nouvelle culture partenariale conserve une tradition du dialogue et de la discussion. Certains titres en témoignent : Bourgeois Frédérique et Dieppedalle Dominique « *Au défi de l'insécurité urbaine, le dégel entre police et acteurs sociaux* », Économie et Humanisme, n° 326, octobre 1993 ; Le Gales Patrick, Loncle Patricia « *Le partenariat comme mode de lutte contre l'exclusion. Le cas de la France* », CRAP-IEP de Rennes, mai 1996, etc.

spécialement des professionnels les plus fragiles (par exemple, dans le domaine des services à domicile), et des associations dont l'assise économique et les ressources sociales sont les plus précaires (ainsi dans le champ de l'éducation populaire).

Comment interpréter ces évolutions et la place du partenariat? Pour les plus libéraux, vu l'archaïsme français, il ne faudrait voir là qu'un déplacement enfin possible des frontières entre le privé lucratif, le privé non lucratif, la fonction publique nationale puis territoriale, pour qu'advienne enfin une culture du pluralisme où chacun, y compris le marché, détiendrait une part de légitimité égale à celle des autres. Le partenariat public-privé ne se développerait donc que pour mieux hâter la nouvelle division « naturelle » du travail, une fois consommé le « nécessaire » recul du modèle du service public et au-delà de tout monopole public.

Pour ceux qui sont au contraire résistants à l'offensive libérale dans la conduite des affaires publiques, le processus en cours expose à une reconfiguration beaucoup plus fondamentale, étant en somme une voie de privatisation masquée. Le nouveau partenariat public-privé pluraliste ne serait donc qu'un faux-semblant, un leurre. Ce partenariat leur semble avant tout faire le lit de la marchandisation du social, en favorisant une entrée latérale mais légitime du marché dans tous ces domaines autrefois préservés au nom de l'intérêt général et de notre conception de l'espace public. Au marché tout ce qui est rentable en termes de services à la personne ou de conseils payants aux opérateurs associés (partenaires) du privé lucratif ou non lucratif s'il peut suivre malgré ses handicaps, et à l'État le reste. Le service public n'étant que dépense, le partenariat se présente donc finalement comme une économie de moyens doublée de l'opportunité de quelques belles affaires dans le social, avant même toute idée de partage des territoires, *a fortiori* des objectifs d'action. Certes, nous allons sans doute vers un nouveau compromis entre l'esprit public à

la française et les normes issues du management privé, mais la situation est loin d'être stabilisée.

Cependant, dans cette situation de transition, malgré ses contradictions internes et ses pudeurs d'un autre temps, le secteur social dispose paradoxalement de plusieurs cartes à jouer. Les difficultés du droit public à intégrer ce secteur sont anciennes, en grande partie parce que celui-ci relève aussi du droit privé des contrats. Par voie de conséquence, du fait de l'interpénétration des références, les acteurs ont souvent dû accepter une part d'incertitude et de « bricolage » juridiques. Récemment, n'a-t-on pas inventé les Groupements d'intérêt public (GIP)? S'ils ont été beaucoup utilisés, jamais pourtant la formule n'a sérieusement évaluée. Fort de ses décennies de développement mixte, public-privé (surtout associatif), le secteur social offre dès lors un terrain fécond pour une réflexion en profondeur à la fois sur le droit de l'administration publique et sur celui de l'action collective. C'est notamment vrai s'agissant de la responsabilité juridique et sociale, de la possibilité de travailler en réseaux d'action publique et de la mise en œuvre des droits des usagers. Cette longue expérience permet d'envisager des évolutions, en sachant qu'il s'agit là d'une question générale et non d'un problème particulier, de types troisième voie, économie solidaire, développement durable ou autre incantation contemporaine. Enfin, le modèle « contractualiste », qui tend à se généraliser sous couvert de partenariat, nécessite d'être décliné en tenant compte des objets autant que des enjeux des contrats, et sans doute aussi de leur destination finale. Le social est à cet égard un bon terrain pouvant rétroagir sur les choix d'organisation et de régulation, faute de quoi la tendance procédurale risque de prendre le dessus, y compris par la voie des recours administratifs devant les tribunaux, en réduisant les situations concrètes et leurs enjeux réels pour les personnes concernées.

BIBLIOGRAPHIE

- Borgetto, Michel, et Robert Lafore (2004). *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 5^e édition.
- Chauvière, Michel (2000). « Usages et significations contradictoires de la "relation de service" dans le secteur social », dans Luc Rouban (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan.
- Chauvière, Michel (2001). « Associations et pouvoirs publics. Entre autonomie et instrumentalisation », dans MIRE et PUCA, *Actions associatives; solidarités et territoires*, Publications de l'université de St-Étienne, p. 79-92.
- Chauvière, Michel (2003). « Entre service public, non-lucrativité et droit des affaires: incertitudes et chances du secteur social », dans Chantal Humbert (coord.), *Institutions et organisations de l'action sociale. Crise, changements, innovations?*, Paris, L'Harmattan, coll. Savoirs et Formation, p. 51-75.
- Chauvière, Michel (2004). *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 304 pages.
- Chauvière, Michel, et Virginie Bussat (2000). *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La Documentation française.
- Chauvière, Michel, et T. Jacques Godbout (1992). *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Hamattan.
- Chauvière, Michel, et Didier Tronche (dir.) (2002). *Qualifier le travail social. Dynamique professionnelle et qualité de service*, Paris, Dunod.
- Chopart, Jean-Noël (MIRE), Jean-Paul Blais et Claire Gillio (PUCA), Jacques Ion (CNRS-CRESAL), Henry Nogues (Université de Nantes) et Ghislaine Garrin-Ferraz (textes réunis pas), *Actions associatives; solidarités et territoires*, MIRE et PUCA, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2001, 352 pages (actes du colloque de Saint-Étienne des 18 et 19 octobre 2001).
- Friot, Bernard (1998). *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Humbert, Chantal (coord.) (2000). *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires?*, Paris, L'Harmattan.
- ISM-CORUM (2001). *La proximité, quels enjeux pour les services publics?*, Lyon, Mario Mella éditions (Textes de Numa Murard, Philippe Warin, Pierre Valarié, Michel Chauvière...).
- Janvier, Roland, et Yves Matho (1999). *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, réédition 2002, Paris, Dunod.
- Jobert, Bruno (1981). *Le social en plan*, Paris, Éd. ouvrières.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Le Goff, Jean-Pierre (2000). *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*, Paris, La Découverte.
- Lenoir, René (1974). *Les exclus, un français sur dix*, Paris, Seuil.
- Lorcerie, Françoise (1993). « Le partenariat et la "relance" des ZEP - Marseille, 1991-1992 », *Les Cahiers de l'IREMAM*, n° 3 (Rapport à la DPM et au FAS).
- Lory, Bernard (1974). *La Politique d'action sociale*, Toulouse, Privat.
- Millon-Delsol Chantal (1992). *L'État subsidiaire*, Paris, PUF.