

C'est maintenant devenu un lieu commun que de le dire : en Europe comme en Amérique du Nord, les pays capitalistes développés, depuis le début des années 1980, sont entrés dans une période de transition majeure. Le contrat social, ou le modèle de développement social, qui a inspiré les politiques sociales des Trente Glorieuses est en crise. Cette crise a été diagnostiquée par les uns comme crise du compromis fordiste et de l'État providence¹, par les autres comme crise du travail et de la société salariale². Le contour du nouveau contrat social, tout en étant balbutié ici et là à travers un certain nombre d'expériences sociales, n'a pas encore pris forme de façon nette et définitive³. À cet égard, les évolutions en cours et celles des dix prochaines années représentent des pierres d'assise précieuses pour fonder les réflexions théoriques et politiques qui contribueront au façonnement du nouveau modèle en émergence.

Dans les périodes de transition entre deux contrats sociaux comme celle que nous vivons, les débats de sociétés, sur nombre d'enjeux importants - dont l'avenir de l'État, l'avenir du travail, le rôle des associations -, ne sont pas seulement des débats entre la gauche et la droite. Ce sont des débats qui traversent aussi les discours, les analyses et les stratégies de la gauche, même si une certaine pudeur fait que ces clivages demeurent souvent occultés. Si on fait abstraction de ces débats internes à la gauche, la routine analytique s'installe et l'étude de plusieurs grandes questions, dont celle des associations, peut alors être résumée à partir de deux grandes perspectives, celle de la droite néolibérale et celle de la gauche progressiste.

Mais, si on s'autorise à prendre acte des clivages qui traversent la gauche en ces années de transition dans plusieurs pays, les typologies bipolaires deviennent

Une première version de ce texte a été publiée dans *La Revue du MAUSS semestrielle*, n°11, « Une seule solution, l'association ? », Paris, La Découverte, 1998.

Jean-Louis Laville est sociologue au Centre de recherche et d'information pour la démocratie et l'autonomie (CRIDA) et au Laboratoire de sociologie du changement des institutions - CNRS, Paris.

Yves Vaillancourt, sociologue au Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), Département de travail social, Université du Québec, Montréal, est Directeur de la revue *Nouvelles Pratiques Sociales*.

1. Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 1989.

2. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

3. Guy Roustang, Jean-Louis Laville, Bernard Emé, Daniel Mothé et

Bernard Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

obsoletés et doivent être remplacées par d'autres, plus fines, capables de reconnaître au minimum trois façons de penser et d'agir. C'est ce que nous comptons faire dans ce texte sur les associations et leurs rapports avec l'État dans nos sociétés en mutation. Nous proposons un examen des associations en transformation dans une société elle-même en reconfiguration à plusieurs égards. Dans cet examen, nous tiendrons compte de trois hypothèses, et pas seulement de deux. En prenant acte à la fois de la crise de l'État providence et de sa nécessaire transformation, et en acceptant de reconnaître, à la différence de la gauche traditionnelle, que cette transformation n'est pas fatalement condamnée à déboucher sur l'hypothèse néolibérale, mais peut aussi déboucher sur une hypothèse progressiste renouvelée, nous avons la possibilité de faire éclater les corsets théoriques étouffants qui nous enfermeraient dans le dilemme : ou bien le statu quo, ou bien le néolibéralisme.

Ainsi, nous faisons trois hypothèses concernant l'avenir des associations et de leurs rapports à l'État : l'hypothèse néolibérale renvoie au scénario privilégié par la droite ; l'hypothèse social-étatiste ou social-démocrate traditionnelle qui renvoie aux scénarios d'une gauche qui n'a pas vraiment pris acte de la crise du contrat social fordiste ou se contente de la reconnaître du bout des lèvres et de la colmater superficiellement ; enfin, une hypothèse progressiste alternative que nous qualifierons ici de solidaire, qui renvoie aux scénarios d'une gauche qui prend le risque de contribuer à l'émergence d'un nouveau contrat social, troisième voie entre l'hypothèse néolibérale et l'hypothèse social-étatiste.

I

LES ASSOCIATIONS SELON L'HYPOTHÈSE NÉOLIBÉRALE

La stratégie néolibérale particulièrement exemplifiée par l'action des gouvernements conservateurs anglais dans les services sociaux au cours des années 1980 et 1990, représente néanmoins un courant idéologique et politique fort influent dans toutes les régions du monde, y compris dans les pays où des partis politiques progressistes sont au pouvoir. Essayons de la cerner de plus près, à partir de ce qui s'est passé en Angleterre au cours des quinze dernières années.

Avec l'État providence qui avait émergé au cours des années 1945 à 1975, les services sociaux anglais avaient en effet été organisés sous l'égide de l'État central et des autorités publiques qui le prolongeaient sur le territoire. L'État et le réseau public assumaient un rôle central sur le plan du financement, de l'encadrement, de la gestion et de la production des services. Au cours de ces années d'après-guerre, le secteur étatique occupait le devant de la scène dans le domaine de la santé et des services sociaux, mais les ressources du secteur « volontaire » (dont font partie les associations caritatives et les organismes communautaires), demeuraient une composante importante du système de distribution des services, comparativement aux ressources du secteur marchand. À cette époque, les services sociaux étaient assumés soit par le secteur public, soit par le biais d'organisations non lucratives sur lesquelles les pouvoirs publics exerçaient un pouvoir de régulation très fort grâce aux normes qu'ils pouvaient définir et surveiller pour contrôler les associations⁴.

Pour rompre avec ce type de régulation, dans un souci de réduction des coûts et de personnalisation des prestations, les autorités publiques anglaises, dans les régions et les localités, sont invitées par l'État central à cesser de dispenser elles-mêmes les services et à devenir organisatrices de la mise en rapport des offres et des demandes. Tout en conservant un contrôle sur le financement et la régulation, les autorités publiques sont encouragées à confier à des ressources non publiques, c'est-à-dire à des ressources marchandes ou à des associations du tiers secteur, la responsabilité de dispenser les services. Plus pernicieusement, et c'est ici que l'hypothèse néolibérale dévoile sa marque, les autorités publiques sont incitées à aménager la compétition entre le secteur privé et le secteur associatif. Évidemment, la concurrence est vue ici comme garante d'une plus grande efficacité et productivité. C'est donc une concurrence pour le financement public qui cherche à être mise en place mais avec des différences notables par rapport au marché « standard ». Du côté de l'offre, la présence préalable d'associations sans but lucratif dans les services sociaux induit une confrontation avec des entreprises qui tentent de s'implanter, ce qui crée de part et d'autre des relations nouvelles obligées. Du côté

4. Marilyn Taylor, « Voluntary Action and the State », dans Gladstone, David (dir.), *British Social Welfare. Past, Present and Future*, UCL Press, Londres, 1995.

5. Julian Le Grand et Will Bartlett (dir.), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Macmillan, 1993.

6. C. Pollitt (dir.), « Consumerism and Beyond », *Public Administration*, vol. 66, n° 2.

de la demande, le consommateur ne paie pas les services avec ses seuls revenus, il peut bénéficier de subventions à la consommation dont certaines viennent du redéploiement d'aides auparavant directement octroyées aux prestataires dans la régulation tutélaire. Plus qu'un marché, la régulation concurrentielle organise en réalité ce que les Anglo-saxons appellent un « quasi-marché », c'est-à-dire le cadre propre à favoriser l'inflexion vers un marché subventionné⁵.

Ce scénario se caractérise par une orientation consumériste⁶. L'emphase est mise sur la liberté des consommateurs et occulte alors deux autres dimensions des personnes concernées : la première est leur rôle de citoyens, non seulement comme électeurs et contribuables, mais aussi comme sujets capables de s'engager dans des actions civiques et d'impulser des formes de solidarité ; la seconde est leur rôle de possibles concepteurs des services sociaux à partir de leurs familles ou de réseaux regroupant des associations locales et structurant la relation avec les pouvoirs publics. En bref, cette approche privilégie les éléments individualistes de la liberté et de la démocratie politique au détriment des formes collectives d'expression et d'action.

La référence aux associations n'est alléguée que pour accélérer le désengagement de l'État. C'est pourquoi on peut parler de reconnaissance limitée des associations. Par exemple, en Angleterre, l'introduction des quasi-marchés a considérablement limité la possibilité pour les associations de développer leurs projets et de sauvegarder leur identité associative ; les associations sont plus victimes que bénéficiaires de la « culture de contrat », parce qu'elles sont obligées de se concentrer sur la compétition dans des appels d'offre dont les critères sont établis unilatéralement par les collectivités territoriales. En Allemagne, la domination des grandes fédérations associatives, dites de bienfaisance, qui jouissaient d'un monopole de fait en vertu du principe de subsidiarité a été atténuée parce que ces organisations de dimension nationale ont dû faire place à des prestataires locaux, à la fois commerciaux et associatifs.

Au total, dans un mouvement où des organismes privés tendent à remplacer des agences publiques ou parapubliques, les associations constituent certes une partie

des prestataires indépendants destinés à attirer les consommateurs. L'ouverture aux associations se double d'une ignorance à leur égard : elles ne sont qu'un outil parmi d'autres de la libéralisation des services considérée comme une exigence pour accroître leur efficacité. Toute attention particulière vis-à-vis des associations est en l'occurrence exclue puisque le management public se donne pour objectif de faire prévaloir des mécanismes marchands d'affectation des ressources⁷. Cette logique marchande soumet la pérennité des services associatifs à la consolidation d'une culture gestionnaire en leur sein et à l'appréciation de leur clientèle. Ceci, comme le dit Pinker, conduit au paradoxe selon lequel « l'uniformité de l'ethos managérial s'étendant à tout le spectre des services sociaux a plus de chances de diminuer que d'accentuer leur pluralisme⁸ ».

Cependant, l'apport des associations n'est pas complètement rabattu sur leur dimension économique entendue au sens marchand. Dans le schéma néolibéral, aux associations prestataires de services s'ajoutent des associations plus philanthropiques qui ont pour fonction de procurer un accompagnement de proximité aux personnes les plus en difficulté, d'où la mise en exergue des associations caritatives. C'est la réactualisation d'une tradition libérale soucieuse de paix sociale où l'échange contractuel sur le marché doit être complété par l'aide apportée aux plus pauvres.

Devant cette position, comment ne pas se rappeler que la sollicitude pour les plus démunis peut se coupler avec un autoritarisme qui refuse la pertinence de toute intervention publique pour les « mauvais » pauvres ? L'État ne doit rien à celui qui ne sert pas la société : c'est bien une telle philosophie qui réapparaît sur la scène internationale avec le *workfare* dans lequel « les individus peuvent bénéficier de transferts de revenus de la part de l'État à la condition impérative qu'ils se conforment à des obligations précises en matière de travail que leur fixent des organismes publics ou leurs représentants⁹ ». Ce retour du travail obligatoire comme solution à la crise de l'emploi et de l'État providence atteste de la continuité des positions libérales dans l'histoire moderne et confère tout son sens au concept de néolibéralisme.

7. OCDE, *Managing with Market-Type Mechanisms*, Paris, Public Management Studies, 1993.

8. R. Pinker, « Making Sense of the Mixed Economy of Welfare », *Social Policy Administration*, vol. 26, n° 4, 1996.

9. Sylvie Morel, « France et États-Unis : les politiques d'insertion et de *workfare* en matière d'assistance sociale », *Interventions économiques*, n° 27, printemps 1996.

En somme, du point de vue associatif, le scénario néolibéral aboutit à une séparation entre des associations productrices de services dont les fonctionnements sont censés s'aligner sur ceux des entreprises et des associations philanthropiques dont le rôle irremplaçable dans le maintien du lien social est souligné à condition qu'elles s'interdisent toute prise de parole publique sur la structure de la société. Ainsi, dans l'hypothèse néolibérale, les associations peuvent être bien vues, mais à condition qu'elles s'avèrent malléables dans des relations de sous-traitance avec l'État, qu'elles se comportent en complément docile du secteur public et qu'elles se cantonnent dans la production de services en renonçant à leurs activités de défense de droits et de promotion de la citoyenneté active. Dans le schéma néolibéral, les associations sont d'autant plus désirables qu'elles permettent de réduire les dépenses publiques et de légitimer l'érosion des services publics.

II

LES ASSOCIATIONS SELON L'HYPOTHÈSE SOCIAL-ÉTATISTE

À l'opposé, la stratégie social-étatiste s'identifie à la réaction de défense d'un service public menacé par la diffusion des thèses néolibérales. Contre « la pensée unique », le service public est érigé en rempart contre la perte des acquis sociaux. Sur cette lancée, le recours au dispositif public, grâce à l'attribution de budgets appropriés et au recrutement de salariés du secteur public, est présenté comme la meilleure réponse à développer pour répondre à de nouveaux besoins sociaux¹⁰. L'État voit donc son rôle de prestataire de services réaffirmé et toute perspective de privatisation, quelle qu'en soit la forme, est dénoncée comme une régression sociale. Ce mode de résistance à la vague néolibérale, particulièrement présent à l'intérieur du syndicalisme du secteur public en Europe et dans d'autres pays comme le Canada, consiste à adopter la position inverse de celle des tenants du tout au marché. Pour les nouveaux tenants du tout à l'État, l'offre publique est synonyme de meilleure qualité des services et de lutte contre les inégalités. Mise sur la défensive par les attaques de l'État portées par la droite néo-

10. Cette position est bien représentée en France par un économiste comme L. Hoang-Ngoc (cf. « Quelle place pour l'économie sociale et les services publics ? », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, n° 265, 3^e trimestre 1997), le principal dirigeant de « l'Appel des économistes pour sortir de la pensée unique ». Au Québec, elle est bien représentée par un

libérale, la gauche traditionnelle devient effectivement social-étatiste : elle se porte inconditionnellement à la défense de l'État et de l'ensemble des services publics. Elle se trouve ainsi à oublier certains déficits démocratiques des services étatiques que la gauche dénonçait pourtant avec force au cours des années 1970.

Dans le prolongement de son penchant instinctif en faveur de l'État, les social-étatistes sont enclins à entretenir un rapport de méfiance avec les associations. Constatant que les néolibéraux s'emploient à les instrumentaliser à leur fin, il devient difficile pour les tenants du social-étatisme de ne pas se démarquer des idées et propositions néolibérales sans en même temps critiquer les associations. En somme, les social-étatistes sont coincés dans leur logique binaire : pour contrer la tendance néolibérale à valoriser les associations pour mieux discréditer l'État, il devient tentant de discréditer toute velléité d'encourager le développement des associations pour mieux défendre la maintien, voire le développement, du service public. À partir du prisme social-étatiste, toute consolidation du partenariat entre l'État et les associations, en contexte de crise de l'État providence, s'apparente à une forme de privatisation et de marchandisation. Il faut contenir les associations, tout comme il faut contenir le marché, pour mieux aménager le dispositif de l'État providence attaqué de toutes parts par les néolibéraux.

Cependant, les appels social-étatistes en faveur du maintien du contrat social fordiste et keynésien demeurent incantatoires. Que ce soit en raison de l'offensive libérale ou de l'insuffisance de l'appel à l'État dans les circonstances actuelles, toujours est-il que l'option social-étatiste, au cours des deux dernières décennies, n'est pas parvenue à s'imposer. Elle a même perdu au cours des dernières années une part importante de sa force d'attraction à l'intérieur des mouvements sociaux.

Compte tenu des difficultés rencontrées, les défenseurs les plus conséquents de la stratégie social-étatiste ne se contentent plus de répéter leur argumentaire. Pour avoir affronté un scepticisme persistant vis-à-vis de leurs thèses, ils sont devenus conscients de ce que la préservation et l'extension du service public ne peuvent mobiliser les citoyens et les citoyennes que si la redis-

comptable progressiste comme Léo-Paul Lauzon et par les personnes qui ont collaboré à la production d'un livre au titre significatif : *L'économie sociale. L'avenir d'une illusion*, Boivin et Fortier, 1998.

11. P. Strobel, « Service public, fin de siècle », dans C. Gremion (dir.), *Modernisation des services publics*, Paris, Commissariat général du plan, ministère de la recherche, La Documentation française, 1995.

tribution est perçue comme une contribution incontournable au bien-être de la collectivité. D'où de nombreuses propositions formulées pour améliorer le service public, lesquelles se sont déjà traduites par des évolutions sensibles sur deux registres : celui des réformes internes et celui de nouvelles politiques en prise avec les problèmes de la société contemporaine.

Un effort d'adaptation de l'administration a d'abord été accompli avec « la modernisation par l'usager¹¹ », qui a introduit des rapports personnalisés entre les agents et des usagers longtemps considérés comme une menace pour la neutralité administrative. Cette valorisation du contact direct avec le public s'est accompagnée d'une concertation inter-institutionnelle, entre administrations d'une part, entre État et collectivités locales d'autre part. Mais si, dans le meilleur des cas, les dysfonctionnements dus à la spécialisation et à la bureaucratisation sont grandement réduits, il apparaît aussi que les modes d'action publics restent relativement démunis s'ils ne parviennent pas à intervenir sur l'accès à l'emploi.

C'est pour agir sur ce plan qu'ont été définies de nouvelles politiques. Devant les limites rencontrées par les politiques passives qui versent des prestations pour compenser l'exclusion du travail, les gouvernements soucieux de maintenir des régulations collectives ont eu recours à des politiques actives de la main-d'œuvre et de l'emploi (formation professionnelle, mesures en faveur de publics-cibles, aides à l'embauche, etc.). Mais ces politiques actives n'ont que faiblement profité aux chômeurs les plus fragilisés. Ce déficit a alors engendré, pour lutter contre l'exclusion, l'élaboration d'une nouvelle génération de politiques, constituant une sorte d'interstice situé entre les politiques d'emploi et les politiques sociales. Ces nouvelles politiques visent à recruter des chômeurs pour remplir des tâches d'intérêt collectif. Un espace de traitement social du chômage s'est ainsi déployé, restaurant la possibilité d'embauches par l'introduction de statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance, solvabilisés par une baisse de charges de personnel pour l'employeur grâce à un financement public. Le circuit établi entre une nouvelle forme de redistribution et un élargissement de l'offre de

travail l'est cependant au prix de plusieurs aménagements. Les publics sont sélectionnés : ce sont des catégories particulièrement défavorisées ; les domaines sont réglementés : ce sont des activités où les entreprises privées sont absentes ; les organismes d'accueil sont désignés : ce sont des établissements du secteur public, des collectivités territoriales ou des associations. Les associations ont donc été massivement enrôlées pour encadrer ces emplois temporaires, par exemple en France avec les « travaux d'utilité collective » (TUC) puis les « contrats emploi-solidarité » (CES), en Allemagne avec les « Arbeitsbeschaffungsmassnahmen » (ABM), en Belgique avec les agences locales pour l'emploi, au Québec avec les « programmes d'aide et d'insertion à l'emploi » (PAIE) et les « Corporations intermédiaires de travail » (CIT). Au total, ces programmes concernent plusieurs centaines de milliers de personnes et débouchent rarement sur des emplois autre qu'occasionnels. Ils sont souvent gérés par des associations qui s'investissent souvent à reculons, pour des raisons de survie financière, dans ces nouveaux champs d'activité qui s'harmonisent mal avec leurs véritables priorités et avec leur culture organisationnelle.

Bien que la stratégie social-étatiste soit en théorie purement défensive, puisqu'elle est centrée sur la relégitimation du service public, les changements concrets qui s'en rapprochent le plus ont ainsi abouti à faire émerger une économie intermédiaire qui concerne au premier chef les associations. Celles-ci se voient proposer des opportunités qui entérinent leur utilisation par les pouvoirs publics à des fins d'insertion. Elles demeurent définies comme les auxiliaires d'un État protecteur qui continue à se poser en garant unique de la solidarité. C'est pourquoi, après plusieurs années où elles ont été absorbées par ces programmes de traitement du chômage qui s'imposent comme des modes de financement obligés, il n'est pas étonnant que beaucoup d'associations s'interrogent sur le sens et la maîtrise de leur action.

De plus, cette économie intermédiaire à large base associative a été pensée comme solution transitoire. Elle était censée jouer le rôle de passerelle vers l'entreprise. Or, avec un chômage qui se prolonge, s'il n'est pas reconfiguré, ce tremplin peut devenir une trappe qui se referme sur les bénéficiaires. Pour prévenir une telle

dérive, l'une des possibilités serait de transformer les travaux occasionnels ou temporaires en emplois permanents dans un secteur d'utilité sociale. Par rapport au *workfare*, cette hypothèse a pour caractéristique de faire de l'insertion une responsabilité de la société au lieu de stigmatiser les victimes, mais elle présente le risque de constituer, aux marges du service public, une économie considérée comme palliative dont le bien-fondé serait constamment menacé par cette perception. En outre, même au cas où les moyens budgétaires seraient dégagés pour convertir les postes en véritables emplois publics, si les nouvelles fonctions sont sociales, sanitaires, éducatives et culturelles, peut-on croire qu'une extension du service public « reconstituerait alors le tissu social défilé¹² » par sa seule vertu ? La question mérite d'être prise en considération quand on sait combien, malgré la modernisation par l'usager, les salariés continuent à se confronter aux pesanteurs bureaucratiques dans leurs institutions employeuses et combien l'innovation associative s'est avérée utile pour démocratiser le service public dans ces domaines. Prenons le cas de l'accueil et des services de garde des jeunes enfants : c'est grâce à l'action d'associations à participation parentale et à des collectifs réunissant enfants, parents et intervenants que les modes de garde ont pu s'affranchir d'un modèle hygiéniste qui pesait sur les équipements publics¹³. Sans nier l'importance d'une relance de l'investissement public pour financer les infrastructures sociales, la structuration des rapports entre intervenants et usagers s'avère également déterminante. Si les créations envisagées concernent des activités à forte composante relationnelle, la façon de déterminer et de satisfaire les besoins est aussi importante que les moyens qui y sont consacrés. C'est sur ces points qu'insiste le mouvement des femmes au Québec qui a proposé la notion d'infrastructures sociales définies comme « des ressources mises en place par des collectivités pour améliorer leur qualité de vie et qui se donnent des missions diverses : combattre les inégalités et la discrimination ; briser l'isolement des personnes ; favoriser l'entraide, la prise en charge, l'éducation populaire, le sentiment d'appartenance et la participation ; venir en aide aux personnes malades, âgées ou handicapées ; garder les enfants ; alphabétiser, accueillir, intégrer, etc.¹⁴ ».

12. Liêm Hoang-Ngoc, « Existe-t-il une "autre politique" pour sortir de l'impasse libérale ? », dans *Pour un nouveau plein emploi*, Paris, Syros, 1997.

13. Jean-Louis Laville, *Services de proximité: la construction sociale d'un champ d'activités économiques*, Paris, CRIDA-LSCI, IRESCO-CNRS, 1997. Jean-Louis Laville et Renaud Sainsaulieu (dir.), *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997. Benoît Lévesque, « L'institutionnalisation et le financement des services de proximité au Québec », *Coopératives et Développement*, vol. 26, n° 2, 1994-1995.

14. Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, 1996

III

LES ASSOCIATIONS SELON L'HYPOTHÈSE SOLIDAIRE

C'est bien cette propension à instrumentaliser les associations que cherche à dépasser une troisième stratégie, que l'on peut désigner comme stratégie de solidarité, parce qu'elle s'appuie sur un élargissement de l'acceptation de la solidarité pour s'attaquer conjointement au déficit de socialisation et d'emploi.

Cette stratégie prend acte de ce que les droits individuels n'empêchent pas les phénomènes d'isolement, de marginalisation, d'anomie et de « désaffiliation¹⁵ ».

Si la volonté collective de vivre ensemble subsiste, elle appelle dans ces conditions l'élaboration d'un mode d'action collective dans lequel l'État, outre ses responsabilités en matière d'équité fiscale et de protection sociale, est en mesure d'apporter un appui à des activités qui favorisent une socialisation congruente avec les idéaux démocratiques et qui participent à la création d'emplois inscrits dans le tissu social. Comme le remarque Habermas, la crise de l'État providence ne peut être résolue que par « un rapport transformé entre, d'une part, les espaces publics autonomes et, de l'autre, les sphères d'action régulées à travers l'argent et le pouvoir administratif¹⁶ ». Autrement dit, la nouvelle question sociale suscite la remise en cause de la séparation entre société civile et État. Au-delà des aménagements de la redistribution rendus nécessaires par les nouvelles inégalités¹⁷, les limites rencontrées par celles-ci amènent à évoquer la combinaison d'une solidarité conçue comme s'exerçant à travers un ensemble de droits et d'une solidarité qui œuvre au maintien et à la création du lien social. Il s'agit d'une nouvelle frontière pour des politiques sociales intégrées¹⁸ qui ne sera pas facile à franchir, car la promotion de biens communs et la protection de relations sociales posent de redoutables défis pour se conjuguer avec les principes de liberté et d'égalité constitutifs de la communauté politique¹⁹.

En effet, cette optique s'avère ambivalente : elle peut aggraver les inégalités anciennes liées aux modes de vie traditionnels comme elle peut contrebalancer les inéga-

Marche des femmes contre la pauvreté, Du pain et des roses, *Cahier des revendications*, février 1995. Francine Descarries et Christine Corbeil, « Égalité, solidarité et survie: les pratiques du mouvement des femmes au Québec », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 10, n° 1, printemps 1997.

Josée Belleau, « La marche est toujours haute », *Relations*, n° 635, novembre 1997.

15. Produit par l'absence de travail et de relations sociales selon Robert Castel, *op. cit.*

16. J. Habermas, *Écrits politiques*, Paris, Le Cerf, 1990.

17. J.-P. Fitoussi et P. Ronsanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Éditions du Seuil, 1996.

M. Elbaum, « La lutte contre les inégalités sociales. Après la mise entre parenthèses, une nouvelle exigence », *Esprit*, décembre 1995.

18. P.P. Donati, « Towards Integrated and Synergized Social Policies : Concepts and Strategies », *Innovation*,

vol. 5, n° 1, 1992.

19. Au demeurant si cette interrogation s'impose avec une acuité nouvelle, elle n'en fait pas moins écho à des préoccupations qui avaient déjà été exprimées dans la période de genèse de l'État social. Cf. Jean-Louis Laville (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

20. M. Walzer, « The Communitarian Critique of Liberalism », *Political Theory*, vol. 18, n° 1, 1990.

21. B. Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

22. Sur cette conception de l'État partenaire, qui se démarque à la fois de celle de l'État animateur comme de celles de l'État providence et de l'État néolibéral, voir Alain Noël, « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques », *Politique et sociétés*, n° 30, 15^e année, 1996.

23. Guy Aznar, Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Jacques Robin et Roger Sue, *Vers une économie plurielle. Un travail, une activité, un revenu pour tous*, Paris, Syros, Alternatives Économiques, 1997.

24. Voir par exemple OCDE, *Réconcilier l'économie et la société. Vers une économie plurielle*, Paris, 1996 et J. Cohen et

lités nouvelles émanant du marché libéral et de l'État bureaucratique²⁰. Le risque tient à ce qu'il n'existe pas pour la stratégie solidaire de certitudes concernant les méthodes à employer comme celles dont peuvent se prévaloir les stratégies néolibérale ou social-étatiste. Il est malgré tout évident qu'un développement des associations, qui favorise leur émancipation et consolidation comme « écoles de la démocratie » et lieux de jonction entre l'empowerment des travailleurs et celui des usagers, ne peut advenir sans un soutien public allant dans le sens de programmes locaux en faveur de l'esprit de responsabilité civique, pour reprendre les termes du programme de nouvelle citoyenneté proposé par Barber²¹.

Cette perspective d'État partenaire²² de société civile renvoie à une nouvelle délimitation des sphères économique et sociale qui ne se contente pas de corriger les dégâts d'une économie marchande considérée comme la seule productrice de richesses et d'emplois, mais qui ménage des espaces pour une économie plurielle²³ dans laquelle d'autres composantes que l'économie marchande internationalisée puissent avoir droit de cité ; à savoir une économie de marché territorialisée, des économies non marchande et non monétaire ainsi qu'une économie solidaire basée sur des hybridations entre marché, redistribution et réciprocité, et misant en particulier sur la diffusion d'une culture associative revitalisée. Si la croissance ne coïncide plus avec la création d'emplois et si la participation à la sphère économique demeure essentielle pour l'identité personnelle, il devient envisageable d'élaborer une politique de soutien à toutes les activités économiques génératrices de socialisation et de projet, dans lesquelles les individus s'insèrent de manière dynamique.

Bien que balbutiantes, les recherches dans ce domaine existent²⁴ et des politiques publiques commencent à se mettre en place. Le Québec, « société distincte » en contexte nord-américain, peut être vu comme un laboratoire original à cet égard. Au cours des vingt dernières années, on y a vu surgir quelques inventions institutionnelles qui témoignent de la possibilité de nouveaux « arrimages » entre la société civile et l'État. Ces derniers, justement, s'inscrivent dans une perspective plus

proche de l'hypothèse solidaire que des hypothèses néolibérale et social-étatiste, même si les dérives demeurent toujours possibles.

Ce sont d'abord les Centres locaux de services communautaires (CLSC), ces institutions publiques légères et polyvalentes, chargées d'offrir des services préventifs et curatifs de première ligne en matière de santé et de services sociaux. Nés historiquement au début des années 1970 des demandes d'usagers et de professionnels qui, de l'intérieur du mouvement associatif, voulaient relier les problèmes de santé aux conditions de vie, les CLSC se sont progressivement immiscés, en tant qu'institutions innovantes, dans le paysage de la santé et des services sociaux. Ils se sont fait reconnaître comme institutions publiques innovantes et profondément marquées par la culture associative, tant par leur approche des problèmes sociaux et de santé que par leur mobilisation des employés et des usagers et leur perméabilité aux pressions des communautés locales. Tout en ayant connu des hauts et des bas au cours de leurs vingt-cinq années d'histoire et ayant été souvent mal compris et mal aimés par nombre de décideurs et d'acteurs, ils ont grandement contribué à la maîtrise des coûts de la santé et au renouvellement des pratiques en se montrant particulièrement complices de l'idée que les services de proximité doivent être promus pour freiner l'habitude séculaire de s'en remettre facilement à l'institutionnalisation et à l'hospitalisation ; ce qui explique leur généralisation à l'ensemble du territoire et leur admission comme composante à part entière du réseau public de la santé et des services sociaux²⁵.

Autre exemple, les Corporations de développement économique communautaire (CDEC) dans une ville comme Montréal. Apparues au milieu des années 1980, ces associations nouvelles s'attachent à réaliser un partenariat concernant l'aménagement du territoire, le développement de l'« employabilité » des personnes en difficulté et la revitalisation des quartiers dans des zones ayant subi de plein fouet la désindustrialisation. S'y retrouvent des initiatives locales de développement cherchant à concilier objets économiques et sociaux avec des partenaires sociaux qui ont emboîté le pas²⁶. Là encore, les CDEC se distinguent par leur capacité à

J. Rogers, *Associations and Democracy*, Verso, Londres-New York, 1995. Ces derniers explorent la question d'un approfondissement démocratique à travers la prise en compte du fait associatif.

25. Louis Favreau et Yves Hurtubise, *CLSC et communautés locales : la contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy, Presses Universitaires du Québec, 1993. Benoît Lévesque, « Québec : des expériences à l'institutionnalisation », dans Bernard Erne et Jean-Louis Laville (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994. Denis Bourque, « Trajectoire de

l'organisation communautaire professionnelle », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 10, n° 1, printemps 1997.

26. Louis Favreau, « Développement économique communautaire en Amérique du Nord », *Travail*, n° 29, été-automne 1993. Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, Collection Pratiques et politiques sociales, 1996.

27. Commission européenne, *Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi*, Document de travail des services de la Commission, novembre 1996 - SEC (96).

28. J. Defourny, M. Nyssens et M. Simon, *Associations, économie sociale et insertion : l'expé-*

mobiliser des ressources humaines inaccessibles pour des organismes moins intégrés à la population locale. Par leurs pratiques, elles interpellent de manière vigoureuse les pratiques traditionnelles des institutions publiques souvent enclines à se replier sur elles-mêmes et à reproduire la culture bureaucratique. Mais les CDEC ne sont qu'un maillon parmi d'autres dans le riche dispositif du développement économique communautaire qui s'est taillé une place enviable dans l'histoire récente du mouvement associatif québécois.

Dans ces expériences québécoises, comme dans celle du projet d'innovation sociale en Hollande, ou dans celle du projet danois pour le développement social, ou dans celle des coopératives de solidarité en Italie, ou dans celle des régies de quartiers en France, se cherchent les bases d'autres rapports entre action publique et associations de citoyens qui passent par le décloisonnement des financements d'action sociale, de formation et de création d'emploi. Il s'agit de sortir des logiques de programmes au profit de logiques de projets déterminés par leurs promoteurs, qu'ils soient chômeurs, travailleurs sociaux, jeunes ou retraités. Les débats amorcés en Allemagne dans les années 1980 sur la nouvelle subsidiarité sont de la même veine : ils plaident pour une reconnaissance des groupes d'auto-assistance qui mettent en avant la concertation avec les usagers pour la conception des services qui leur sont destinés.

Allant dans le même sens, la Commission européenne recommande pour le soutien aux initiatives locales une politique de développement susceptible de contrecarrer une « marginalisation prématurée liée à des politiques sociales d'urgence où à la méfiance du secteur privé²⁷ ». Dans certains pays, la reconnaissance d'une nouvelle forme d'entreprise sociale, distincte de l'entreprise privée et publique comme des associations traditionnelles, a été acquise et contribue à crédibiliser les initiatives tout en respectant la dimension collective que certaines ont choisie. Cela amène, en Belgique, la reconnaissance par une loi de 1995 de « sociétés à finalité sociale [... qui] ne sont pas vouées à l'enrichissement de leurs associés²⁸ » et, en Italie, une loi de 1991 qui confère un statut national aux coopératives sociales dont le but est « l'intérêt général de la communauté

pour la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens ». Cette loi, débattue durant presque une décennie avant d'être votée, légitime la finalité de solidarité propre à ces entreprises qui se sont développées rapidement. En effet, nées dans les années 1970, ces coopératives sociales sont environ trois mille en 1996 ; elles regroupent près de cent mille associés dont environ soixante quinze mille salariés ; elles mobilisent neuf mille bénévoles et rendent des services à plusieurs centaines de milliers de personnes²⁹. Ce sont là des avancées qui favorisent l'hybridation et l'avènement d'une économie diversifiée où les partenaires du projet sont déterminants.

La singularité de cette stratégie de solidarisation est qu'elle intègre la dimension politique des associations tout en s'attachant à encourager leurs réalisations économiques. Au lieu de satisfaire des consommateurs ou de verser des allocations à des assujettis, elle veut soutenir la citoyenneté active et, à cet effet, elle admet l'apport associatif multiforme où comptent autant les dissidences, résistances et innovations pionnières que les prestations de service.

Nous nous sommes appliqués à faire ressortir comment, dans les débats et les transformations en cours concernant les associations et leurs rapports avec l'État, il était possible d'identifier et de caractériser trois représentations qui s'entrechoquent.

Il tombe sous le sens que ces trois hypothèses ne doivent pas être examinées et utilisées comme si elles pouvaient à un moment, dans une société donnée, se retrouver à l'état pur. Dans les faits, ce que nous pouvons retrouver dans telle ou telle société, s'apparente davantage à un métissage dans lequel il est possible de retracer des apports des trois hypothèses. Dans un tel métissage, qui évolue constamment en fonction des luttes sociales, il importe cependant de discerner quelle est l'hypothèse en train d'imposer ses traits majeurs.

Évidemment, nos sympathies sur le plan de l'analyse et de la prospective stratégique s'expriment davantage en direction de l'hypothèse solidaire que des deux autres. À l'intérieur de cette hypothèse, les associations repré-

rience de la Belgique, Liège-Louvain, CIRIEC, 1996.

29. Carlo Borzaga, « L'évolution récente de la coopération sociale en Italie : aspects quantitatifs et qualitatifs », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, n° 266, 4^e trimestre 1997. Carlo Borzaga et A. Santuari, « Co-ops & the New Social & Health Services Market », *Review of International Co-operation*, vol. 90, n° 1, mars 1997. Carlo Borzaga et S. Lepri, « Social cooperation : the italian way to nonprofit enterprise », in Perry, Vidal (eds), *Delivering Welfare*, Centre d'Initiatives de l'Économie Sociale, Barcelone, 27/29, Mai 1993.

sentent un point d'appui pour rendre l'économie et la société davantage plurielles et démocratiques que si elles ne pouvaient miser que sur le marché et l'État. Paradoxalement, cela signifie que la position que nous privilégions nous amène à mettre en relief la nécessité de l'intervention de l'État lorsque nous débattons avec les tenants du néolibéralisme, et les limites de celles-ci lorsque nous débattons avec les tenants du social-étatisme.

En somme, l'enjeu des débats et des reconfigurations en cours concernant l'avenir des associations et de l'État renvoie moins aux dimensions quantitatives - plus ou moins d'associations et d'État - et davantage aux dimensions qualitatives - quels types de rapports instaurer entre le dispositif étatique et le dispositif associatif ? Dans ce contexte, la dynamique associative n'est pas neutre par rapport à la question de la qualité démocratique de l'État et des services publics du prochain siècle. À nos yeux, l'expérience démocratique des associations peut, et doit, être prise en considération et mise à contribution pour favoriser la démocratisation des services publics.