



Article scientifique

Article

2001

Accepted version

Open Access

This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Deuxième partie

Battaglini Mottier, Monica; Cattacin, Sandro; Tattini, Véronique

How to cite

BATTAGLINI MOTTIER, Monica, CATTACIN, Sandro, TATTINI, Véronique. Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Deuxième partie. In: Associations transnationales/Transnational Associations, 2001, vol. 01, n° 2+3, p. 130–156.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40788>

Monica Battaglini*, Sandro Cattacin**, Véronique Tattini***

Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?¹

Résumé : Le présent texte est consacré à l'analyse de l'institutionnalisation de la relation entre l'État et les organisations issues de la société civile, en particulier dans sept pays européens choisis. À côté des traditions distinctives, deux axes plus précis sont pris en considération pour caractériser le rapport entre l'État et le monde associatif : d'une part, le degré de reconnaissance par l'État des organisations issues de la société civile et, d'autre part, le degré d'autonomie de ces organisations dans la réalisation des politiques publiques.

Contenu

I. L'État et les expressions organisationnelles de la société civile

II. Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?

III. Les traditions de coopération et leurs transformations : une comparaison des expériences

IV. Promotion, reconnaissance, synergies : quels choix en matière de politique publique ?

* Conseil économique et sociale du Canton de Genève

** professeur à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP-Lausanne) ; directeur du Forum suisse pour l'étude des migrations auprès de l'Université de Neuchâtel (FSM)

*** collaboratrice scientifique à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne (IEPI)

Publié dans :

Battaglini, Monica, Sandro Cattacin et Véronique Tattini (2001). "Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Deuxième partie." *Associations transnationales/Transnational Associations* 01(3): 130-156. Battaglini, Monica, Sandro Cattacin et Véronique Tattini (2001). "Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Première partie." *Associations transnationales/Transnational Associations* 01(2): 60-73.

¹ Nous présentons ici les résultats d'une étude menée dans le cadre du programme prioritaire de la Confédération suisse « Demain la Suisse ». Elle s'insère aussi dans une réflexion sur les relations entre l'État et les associations menée au sein du Conseil économique et social (CES) du Canton de Genève. Nous aimerions remercier ici toutes les personnes qui nous ont aidés à la réalisation de cette étude, en particulier M. Jean-Pierre Thorel, directeur du CES.

I. L'État et les expressions organisationnelles de la société civile

Le changement d'option dans l'organisation étatique des années 80 et 90, qui se reflète par une diminution du poids de l'État et par sa réorganisation administrative visant l'augmentation de l'efficacité (utilisation parcimonieuse des ressources) et de l'efficacité (impact des mesures) de son action, a aussi des conséquences sur la relation entre l'État et les organisations issues de la société civile² (Cattacin 1996). L'intégration de ces organisations dans la réalisation des politiques publiques est particulièrement prônée dans les domaines de la santé et de l'action sociale, et ceci après une longue phase de mise à l'écart des solutions non-étatiques par l'État social (Cattacin et al. 1997a). Cet État modernisé et allégé n'a pas seulement réévalué sa relation avec le monde des organisations issues de la société civile : il s'est aussi attaché à la redéfinir au niveau pratique. En effet, l'ancien système de subventionnement, peu ciblé et sans contrôle réel, semble faire place à des formes plus contraignantes d'échange de subventions contre des prestations. Le contrat reste le moyen formellement mis en avant pour définir la relation avec les expressions organisationnelles de la société civile (Cattacin et Passy 1993). Toutefois, les critères de son contenu deviennent toujours plus précis : à la place d'une prestation vaguement définie, les contrats déterminent désormais dans les détails les activités et les modalités de leur réalisation (Bütschi et Cattacin 1993).

Le but de ce travail a été d'analyser l'institutionnalisation des rapports entre l'État et les organisations issues de la société civile. Pour mener cette réflexion, nous avons procédé à une analyse comparative entre divers pays européens en nous basant à la fois sur nos expériences de recherche et sur la littérature secondaire. Dans un *premier chapitre*, nous allons d'abord introduire une conceptualisation de la société civile en montrant notamment la contribution de ses organisations en tant qu'instances d'intermédiation entre des logiques abstraites systémiques (lois, procédures, standards) et des logiques concrètes (l'entraide, l'amour). Nous parlerons également du

² Comme nous le verrons, les expressions organisationnelles issues de la société civile se situent entre les sphères informelles de notre société (la famille, les individus, l'entraide, les ménages), l'État et le marché. Dans ce texte, nous utiliserons également le terme d'acteurs sans but lucratif et celui de monde associatif comme synonymes du terme, techniquement correct, d'expressions organisationnelles issues de la société civile.

développement des relations entre l'Etat et le monde associatif dans le temps pour montrer qu'aucun de ces acteurs n'est en mesure de résoudre seul aux défis sociétaux. Nous quitterons la logique du choix institutionnel qui s'intéresse à savoir quel est l'acteur le plus approprié pour résoudre un problème pour nous baser sur une grille d'analyse qui s'intéresse aux divers arrangements institutionnels entre l'ensemble de ces acteurs – et en particulier les arrangements entre l'Etat et le monde associatif qui permettent d'apporter les réponses les plus adéquates aux problèmes actuels de la société. Dans un *deuxième chapitre*, nous avons regardé comment se fait concrètement la collaboration public-privé dans ces pays européens, ceci afin de construire des modèles analytiques des types de relations existant entre l'Etat et le monde associatif. Par ces modèles, nous montrerons les éléments centraux mais aussi problématiques dans les relations entre ces acteurs. Les pays que nous avons retenus – l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse – ont été choisis en Europe occidentale et représentent différentes voies de développement de l'Etat social³. Cette analyse comparative nous montrera que la culture, voire la tradition institutionnelle d'un pays, sont des facteurs importants dans l'articulation spécifique du rapport entre le public et le privé – mais également quelles sont les dimensions pertinentes pour décrire la relation entre l'Etat social et les organisations issues de la société civile et donc pour construire nos modèles. À partir de cette analyse empirique, nous tenterons de formuler quelques considérations appropriées tant pour l'analyse de la relation entre l'Etat et la société civile que pour l'agir politique sur cette relation.

Les organisations de la société civile entre logiques étatiques, économiques et solidaires

Dans nos réflexions (voir par exemple Bütschi et Cattacin 1994), nous nous sommes aperçus que la contribution de la société civile et de ses expressions organisationnelles était relativement sous-estimée d'un point de vue analytique. En effet, l'attention s'est principalement focalisée sur les institutions étatiques au détriment de l'analyse du rôle des organisations non-étatiques dans la reproduction de la société – que ce soient les organisations sans but lucratif ou les organisations orientées sur le marché. Notre argumentation selon laquelle l'analyse de la reproduction de la société

³ En concurrence avec le terme d'Etat social, l'on trouve ceux d'Etat-providence, d'Etat protecteur ou de *Welfare state*. Nous utilisons le terme d'Etat social en suivant Castel (1995 : 269) pour qui l'introduction du terme d'Etat-providence en France signifie davantage une critique de l'expansion étatique.

doit être élargie d'une dimension complexe représentée par la société civile sera faite en deux pas. D'abord, nous partirons brièvement de la philosophie politique pour justifier la distinction entre Etat et société civile et, plus précisément, introduire une conceptualisation de la société civile. Ensuite, nous nous poserons la question de savoir quel outil analytique utiliser pour cette conceptualisation de la société civile.

Généralement, le terme « société civile » est opposé au terme « Etat ». Cependant, comme le souligne Bobbio (1985 : 24), les définitions substantielles sont plutôt rares et ce que l'on entend par société civile c'est surtout le non-étatique – ceci de trois manières : dans une variante jusnaturaliste, le terme de société civile indique une forme pré-étatique de la société, dans des variantes marxistes, la société civile indique une force contrastant l'Etat et, enfin, dans une forme post-étatique de société, l'Etat se résout dans la société civile (Bobbio 1985 : 25). Mais quelle pourrait être une définition substantielle à développer ? Pour répondre à cette question, nous devons tracer l'histoire des idées autour de ce terme. Nous n'allons pas entrer en détail dans ce développement, mais retenons qu'originellement on ne trouvait pas cette dichotomie entre l'Etat et la société civile. En analysant Aristote (1968), l'on voit qu'il ne thématise pas l'Etat et en conséquence nous pouvons en déduire que le terme de société civile l'inclut. Dans la compréhension aristotélicienne, la société civile et l'Etat sont la continuation naturelle de la communauté familiale et non pas construits en opposition avec elle. Aristote parle de passages graduels entre la sphère privée et la société civile. Par son analyse, cet auteur nous permet d'introduire une démarcation puisqu'il propose de situer la société civile en dehors de la sphère de l'intégration familiale. Tönnies (1968) va nous permettre d'approfondir cette distinction. Celui-ci va séparer clairement la société et la communauté qui, contrairement à Aristote, ne se trouvent pas dans une logique de continuité. La société – qui est le résultat du processus de civilisation - est conçue comme l'envers de la communauté et il n'existe pas dans sa conception de retour à des formes de société construites uniquement sur l'intégration communautaire. Toujours est-il qu'un troisième niveau qui différencierait l'action étatique comme tâche spécifique des deux autres sphères est absente dans l'analyse de Tönnies. La sphère d'action étatique y est conçue comme structurellement équivalente à l'action sociétale⁴. C'est finalement Hegel (1986) et Tocqueville (1986 ; 1986a) qui introduisent un niveau ultérieur de différenciation. Le passage à trois niveaux dans lequel la société civile est située entre l'être privé et l'action étatique se trouve de ma-

⁴ Si Tönnies distingue dans son vocabulaire l'Etat et la société, c'est uniquement pour identifier l'Etat comme un des promoteurs principaux de la dynamique de civilisation.

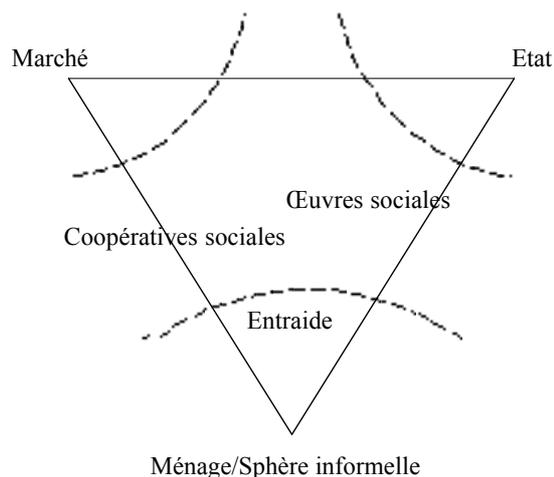
nière explicite dans ces deux traditions de réflexion. En effet, Hegel distingue dans ses *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, dans la troisième partie du traité, trois sphères sociétales : la famille, la société bourgeoise et l'Etat. Dans son analyse, la société civile qui est construite de manière complexe - Hegel traite notamment les corporations comme une sous-catégorie de la société civile - prend une place intermédiaire. L'analyse de Tocqueville de la *Démocratie en Amérique* donne davantage de substance à la conception de la société civile que l'on trouve chez Hegel. Il montre que le monde associatif sert à rassembler les citoyens isolés face à leurs propres intérêts privés, mais aussi face à leurs intérêts politiques. Dans la conception de Tocqueville, les associations n'ont toutefois pas seulement ce rôle de défense des intérêts, mais aussi de garant des mœurs. Toutefois, c'est surtout Gramsci (1977) qui va renverser l'approche hégélienne en montrant que ce n'est pas l'Etat qui formule le bien, mais tout au contraire que celui-ci est dépendant de la société civile et particulièrement de ses expressions associatives. La société civile représente le lieu de représentation des intérêts, mais aussi de critique à l'égard de l'Etat - c'est donc le lieu de référence pour les acteurs étatiques en quête de consentement. Sa vision donne à la société civile le double rôle d'innovateur et de conservateur d'idées : innovateur quand ce sont des idées nouvelles qui prennent force dans la société civile, conservateur quand ce sont des intérêts traditionnels qui dominent. En outre, Gramsci apporte une vision reconstructive de la société civile en la contextualisation dans un processus historique. Par ce biais, il donne un cadre moderne d'analyse de la société civile, en y situant les associations d'intérêts - mais aussi les mouvements sociaux - comme alternatives contemporaines aux corporations hégéliennes.

Cette brève reconstruction nous permet de concrétiser les éléments constitutifs de la société civile inspirés par un pragmatisme analytique. C'est par une combinaison de ces divers éléments - à eux seuls lacunaires - qu'on retrouve dans les travaux théoriques précités que nous arrivons à une définition moderne de la société civile organisée. Cette dernière peut être définie d'une part - dans un sens substantiel - comme un agir qui s'est formé historiquement par le processus de civilisation pour devenir un lieu diversifié de confrontation d'idées et d'autre part - en partant d'une vision procédurale - comme un espace de mise en relation entre les différentes sphères de la société.

Dans un deuxième point, nous allons essayer de savoir comment analyser cet espace de mise en relation entre les différentes sphères de la société, ce qui nous permettra de montrer le rôle fondamental du monde associatif, mais également des autres acteurs dans la reproduction de la société. Plusieurs auteurs - entre autres Rudolph

Bauer, David Billis et Adalbert Evers (voir Bauer 1990; Billis 1989; Evers 1990a) - proposent un schéma d'analyse qui divise la société en trois pôles : à savoir les pôles de l'État et du marché et le pôle de l'informalité (famille, ménages, etc.). Ces pôles s'orientent selon des logiques précises : la logique bureaucratique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique, la logique de concurrence pour celui du monde économique et la logique communautaire – orientée sur le monde vécu – pour des groupes sociaux comme la famille. Entre ces pôles se situent un ensemble très hétérogène d'organisations issues de la société civile ayant des logiques d'action mixtes : les coopératives entre le marché et les ménages ; les groupes d'entraide près de la sphère informelle ; les œuvres sociales entre l'État et le marché, etc. (Cattacin 1998 ; voir Figure 1). L'on peut remarquer que la collaboration avec l'acteur étatique est donc le fait d'une partie du monde associatif seulement. Le rôle de ces formes intermédiaires entre l'État, le marché et la sphère informelle est de traduire les différents besoins qui sont formulés dans ces pôles. Autrement dit, ces acteurs sont des instances d'intermédiation dans le processus d'intégration de la société (Bauer 1990 ; Streeck 1987 : 4) qui jettent un pont dans « la disjonction entre monde vécu et système » (Habermas 1981 : 229). C'est donc entre l'Etat, le marché et la sphère informelle que l'on peut schématiquement situer les organisations de la société civile comme instances intermédiaires.

Figure 1: Le triangle du bien-être (d'après Evers 1990b : 196)



Ce constat du rôle fondamental joué par le monde associatif – en tant qu'instance d'intermédiation et comme lieu diversifié de création d'idées -, nous pousse à penser

l'analyse des systèmes de reproduction de la société sur une base plus attentive à la contribution de la société civile et de ses expressions organisationnelles. Cette perspective nous amène également à souligner que chacun de ces acteurs – que ce soit l'Etat, le marché ou la société civile et ses organisations - a des compétences spécifiques à offrir à la société. La question du choix institutionnel telle qu'elle est posée dans les discours politiques actuels oublie souvent que ni l'auto-organisation de la société civile telle qu'elle était pratiquée avant la mise en place de l'État social, ni les mécanismes de marché, ni encore l'État planificateur ne sont en mesure de résoudre à eux seuls les problèmes sociétaux et les conflits contemporains. C'est ce que nous allons voir en traçant le développement des rapports entre l'Etat et le monde associatif dans le temps.

Le développement des rapports entre l'Etat et les organisations de la société civile

Les problèmes sociétaux ont connu des prises en charge organisationnelles différentes et spécifiques à travers leurs contextes historiques respectifs (Cattacin 1996 : 56). Jusqu'à la fin du Moyen Age, la reproduction de la société a été confinée - exception faite de l'Eglise - à la sphère familiale ou à des communautés restreintes comme les corporations. Avec l'augmentation des problèmes sociétaux, cette organisation primaire n'a plus été suffisante. La nouvelle réponse organisationnelle à ces problèmes sociétaux ne sera ni étatique - par volonté politique - ni reléguée à la sphère privée - qui a démontré sa faiblesse -, mais elle va se situer plutôt au niveau d'un espace intermédiaire que l'on peut appeler « société civile » (Cattacin 1996 : 58). Au 19^{ème} siècle, la société civile va répondre de manière autonome à ces problèmes - citons par exemple les premières mutuelles syndicales -, sans toutefois pouvoir entièrement faire face à la pauvreté de masse suite à l'industrialisation. La fonction de l'État n'est que minimale. Mis à part l'aide aux pauvres au niveau local où l'Etat intervient directement, il se limite à tolérer l'auto-organisation du monde associatif et intervient avec des réglementations minimales - surtout pour garantir l'ordre public - lorsque la société civile le réclame (selon le principe de subsidiarité).

Les réponses aux défis sociétaux en termes d'auto-organisation sont cependant restées limitées, parcellisées dans la distribution territoriale et hétérogènes selon les catégories visées et les risques pris en compte (Cattacin 1996 : 59). L'autorégulation par les mécanismes de marché prônée par l'Etat minimal ne suffira non plus pas à régler ces problèmes, en particulier celui de la paupérisation. En conséquence, l'Etat

sera poussé à intervenir - dès l'après-guerre - dans la prise en charge des problèmes sociétaux⁵. Différents modèles d'État social vont se développer dans les pays occidentaux en tant qu'instances centrales de la reproduction de la société (Ferrera 1993). Pour décrire ce processus de genèse et de développement de l'État social, l'on pourrait parler d'une lente substitution entre les organisations de la société civile et l'État. Les agents de la société civile perdent de leur autonomie et deviennent, au mieux, complémentaires à l'État (Cattacin et al. 1997a)⁶. Le débat politique se technocratise et la vision d'une société que l'État peut façonner s'impose : ce sont les années du compromis keynésien (Cattacin 1996 : 64).

Après une phase de croissance étatique soutenue - les « trente glorieuses » - des critiques vont émerger : au cours des années 70 on parle surtout d'un achèvement de l'expansion étatique, soit pour conjurer l'essoufflement de l'économie par la croissance des contributions dans une situation de crise structurelle, soit pour limiter l'ingérence progressive de l'État dans l'autonomie des individus. Après ce débat autour de la « crise de l'Etat-providence », l'attention s'est focalisée sur la réorganisation et la minimalisation de l'Etat social. Ainsi, vers la fin des années 70, mais surtout dans les années 80, la discussion est convergente sur le fait que l'État social traditionnel ne correspond plus aux besoins de nos sociétés et qu'il doit être réorganisé, alors même que le développement de l'Etat avait remplacé progressivement les organisations de la société civile. Alors que le développement de l'État a remplacé progressivement les organisations issues de la société civile dans la reproduction de la société, à partir des années 80, on cherche des modalités différentes et alternatives à l'État social. Cette recherche d'une réorganisation de l'État social se propose de donner davantage de poids aux forces privées du marché, mais également à la société civile (Cattacin 1996 : 71). La société civile (et ses expressions organisationnelles) entrent de nouveau en scène comme un point de référence pour la transformation de l'État social. Après son effritement dans la première moitié de ce siècle, l'on assiste à son retour en force. Les ressources des organisations issues de la société civile intéressent d'autant plus que les ressources venant de l'économie semblent insuffisantes pour répondre à certains problèmes sociétaux (Cattacin 1996 : 72).

Pour faire face aux inadéquations des modèles d'État social mis en place dans l'après-guerre, l'on trouve toutefois diverses réponses organisationnelles selon les

⁵ Le motif majeur de son intervention est l'apaisement du conflit de classes (Alber 1982).

⁶ En reprenant les concepts empruntés à Evers (Evers 1990a), l'on assiste, de la part des organisations de la société civile, à un mouvement vers l'assimilation à la logique de l'État ou vers l'exclusion des réseaux.

pays. Ces réponses se ressemblent dans la mesure où des efforts ont été fournis afin de trouver un nouvel équilibre entre l'État, le marché, la société civile et l'individu. Le marché est libéré dans les domaines où la régulation concurrentielle est estimée davantage appropriée (Cattacin 1996 : 91). La société civile et ses expressions organisationnelles sont réactivées et stimulées dans les domaines où une prise en charge différenciée est demandée. Leur reconnaissance implique d'ailleurs une révision de l'architecture démocratique. L'individu est rappelé à sa responsabilité. La sphère du politique se dilate et ne peut plus être identifié aisément – la politique se faisant aussi dans la société (Beck 1993). En effet, les lieux de reproduction de la société sont décentralisés et assument des formes qui varient en fonction des différents types de coopération entre le public et le privé⁷. Ces stratégies impliquent des changements fondamentaux dans la composition, dans le rôle et dans les moyens d'interprétation des organisations issues de la société civile. Le terrain de ces organisations est à nouveau perçu comme fondamental pour le développement de nos sociétés (voir Tableau 1).

Cette proposition de responsabilisation de la société civile issue de la crise structurelle de l'État social trouve sa correspondance dans les discussions en sciences sociales. En effet, les chercheurs prédisent des scénarios d'avenir caractérisés par une transformation, voire même une diminution de l'État social dans certaines sphères de la société. Les discussions ont pour point commun d'abandonner la dichotomie marché-État pour introduire une vision plus complexe du fonctionnement du système sociétal, intégrant la société civile et ses expressions organisationnelles. Rose (1985) parle dans ce contexte de *welfare mix* et le définit comme la contribution de chaque institution – le ménage, le marché et l'État – au bien-être (plus largement à la reproduction) de la société (Rose 1985 : 4 ; voir aussi Evers 1990).

⁷ Toute une série de nouveaux instruments d'intervention étatique ont été mis en place pour cette réorganisation entre les différents acteurs. Ces instruments ont tendance à remettre en question les frontières entre la société civile et l'État. Des exemples sont l'incitation à l'auto-organisation de la société civile, la délégation, la création d'organisations privées, le subventionnement ciblé, la concertation informelle, mais aussi la tolérance et la défense de niches d'autonomie (Bütschi et Cattacin 1994).

Tableau 1 : État et société civile dans une perspective historique

Rôle de l'État	Rôle de la société civile	Modèle de coopération
<ul style="list-style-type: none"> Garant de l'ordre XIXe siècle 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en charge des problèmes sociétaux par l'auto-organisation 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidiarité
<ul style="list-style-type: none"> Planificateur du bien-être social XXe siècle 	<ul style="list-style-type: none"> Productrice de services complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> Hiérarchique - paternalisme étatique
<ul style="list-style-type: none"> Garant de l'équilibre sociétal fin XXe - XXIe siècle 	<ul style="list-style-type: none"> Clé d'entrée dans la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> Actions de revitalisation de la société civile - libération des forces du marché

La question de l'arrangement institutionnel

Nous venons de montrer que les rapports entre l'Etat, le marché et les organisations de la société civile ont changé dans le temps. À chacun de ces changements et modifications dans les rapports entre ces acteurs de la société, incités par l'échec - qui est identifié lorsque de nouveaux problèmes ne peuvent pas être résolus – de la forme d'arrangement précédent, des discussions ont eu lieu pour savoir quelles instances sont les plus appropriées pour répondre aux défis émergeant : faut-il faire appel à l'État, au marché, favoriser les organisations de la société civile ou espérer un changement du comportement individuel ? En d'autres termes, le développement de l'État social ne s'est pas imposé de lui-même, mais est plutôt le résultat de débats au sujet du choix institutionnel, d'ailleurs spécifique aux différents pays comme nous le verrons. A chaque fois, il s'agissait donc de réviser le rôle de l'Etat et ses rapports avec les autres acteurs sociétaux. Ainsi, nous pouvons lire chez Hegel (1986) dans les années trente du siècle passé que ce n'est pas à l'Etat que devait revenir le rôle d'assurer la sécurité sociale dans la société bourgeoise, mais davantage aux corporations – ou selon une terminologie moderne, aux organisations non-étatiques sans but lucratif. Cinquante ans plus tard, Durkheim (1991 : 436), suite à sa recherche sur le suicide, rappelle aux lecteurs le danger à trop vouloir transférer de compétences à l'Etat. Il y voyait un risque de perte des référentiels sociaux propres à des groupes primaires ou spécialisés dans l'intégration sociale. En conséquence, il plaidait pour une réévaluation des corporations :

« Actuellement, les sociétés européennes sont placées dans cette alternative ou de laisser irréglementée la vie professionnelle ou de la réglementer par l'intermédiaire de

l'Etat, car il n'est pas d'autre organe constitué qui puisse jouer ce rôle modérateur. Mais l'Etat est trop loin de ces manifestations complexes pour trouver la forme spéciale qui convient à chacune d'elles. C'est une lourde machine qui n'est faite que pour des besognes générales et simples. Son action, toujours uniforme, ne peut pas se plier et s'ajuster à l'infinie diversité des circonstances particulières. Il en résulte qu'elle est forcément compressive et niveleuse. Mais, d'un autre côté, nous sentons bien qu'il est impossible de laisser à l'état inorganisé toute la vie qui s'est ainsi dégagée. (...) La seule manière de résoudre cette antinomie est de constituer en dehors de l'Etat, quoique soumis à son action, un faisceau de forces collectives dont l'influence régulatrice puisse s'exercer avec plus de variété. Or, non seulement les corporations reconstituées satisfont à cette condition, mais on ne voit pas quels autres groupes pourraient y satisfaire. Car elles sont assez voisins des faits, assez directement et assez constamment en contact avec eux pour en sentir toutes les nuances, et elles devraient être assez autonomes pour pouvoir en respecter la diversité » (Durkheim 1991 : 436).

Des réflexions similaires se trouvent également dans le débat sur la réforme de l'Etat social. Par exemple, Kurt Biedenkopf, président du Land de Saxe, propose un retour radical au principe de subsidiarité qui permettrait de remplacer l'Etat social par une structure plus flexible, fondée sur des unités de base – des « petits cercles de vie » - qui s'occuperaient de la reproduction de la société dans le cadre d'une organisation moderne.

« Ein Systemwandel muss folglich zum Ziel haben, das Verhältnis zwischen den kleinen Lebenskreisen und den staatlicher Systemen zu verändern. Er muss die kleinen Lebenskreise als den primären Ort der sozialen Sicherheit anerkennen und den staatlichen Systemen die Aufgabe zuweisen, sie durch die Übernahme von Grundlasten und solchen Sonderrisiken zu ergänzen, die nicht in den kleinen Lebenskreisen bewältigt werden können » (Biedenkopf 1993 : 22).

Les différentes formes de l'Etat social dépendent également de choix institutionnels, ce qui a été notamment étudié par la recherche comparative qui essaie de comprendre ces variantes en prenant en compte les arrangements institutionnels - entre l'Etat, le marché, la charité et la famille - à l'œuvre dans les pays (par exemple Esping-Andersen 1990 ; Schmidt 1988) :

- L'Etat social libéral se caractérise ainsi par une politique sociale sélective qui promeut des activités non-étatiques et les complète par des programmes d'assistance sociale étatiques.
- L'Etat social conservateur est construit sur le principe de l'assurance sociale qui définit les prestations selon les contributions des assurés. Le but de ce système fortement orienté sur l'Etat est de maintenir le statut social des contribuables. L'aide sociale caritative intervient notamment pour soutenir les personnes qui se trouvent dans une situation sociale et économique précaire.

- L'Etat social social-démocrate se caractérise par le principe de la redistribution égalitaire qui est organisée par l'Etat. La société civile ne joue qu'un rôle marginal dans sa contribution à la reproduction de la société.

Il est à noter que la majorité des pays combine des éléments des différents modèles. Par exemple, la Suisse figure dans ce type d'analyse comme une version social-démocrate du libéralisme ou comme un compromis entre le conservatisme et le réformisme (Esping-Andersen 1990 : 74; Möckli 1988 : 27). Ainsi, ces arrangements institutionnels sont analysés comme un mélange - constamment en mouvement - entre divers principes d'organisation (libéraux, conservateurs ou social-démocrates), changeant également selon les domaines⁸.

De cette perspective organisationnelle, il ressort un premier point intéressant du point de vue comparativiste. Plutôt que de se focaliser sur l'idéologie de l'Etat social (comme le fait d'ailleurs Esping-Andersen), les rôles différenciés des acteurs étatiques et non-étatiques – plus précisément de la famille, des acteurs marchands et sans but lucratif – peuvent être davantage analysés dans les arrangements institutionnels. Autrement dit, l'argument que nous proposons quitte la logique du choix institutionnel à la Weisbrod (1988) ou Hansmann (1990) pour analyser le système de reproduction de la société comme un arrangement entre les acteurs sociétaux allant des plus formalisés tels que les administrations publiques aux groupes plus informels tels que l'entraide et les ménages. Un deuxième élément nous amène à nous demander – si on analyse cette multiplicité d'acteurs participant à la résolution de problèmes collectifs – quel est l'arrangement institutionnel le plus adapté à un problème concret dans un certain environnement.

Pour résumer ce que nous venons de d'avancer dans les deux chapitres précédents, ce développement nous suggère que ni l'auto-organisation de la société telle qu'elle était pratiquée avant la mise en place de l'État social, ni les mécanismes de marché, ni encore l'État planificateur ne sont en mesure de résoudre les problèmes sociétaux et les conflits contemporains. Il ne s'agit pas d'identifier quel acteur entre l'Etat, le marché et les organisations de la société civile est le plus approprié pour répondre à des problèmes ou à des besoins concrets étant donné que chacun a des compétences spécifiques à offrir à la société. Nous quittons donc la logique du choix institutionnel pour nous baser sur une grille d'analyse qui s'intéresse aux divers arrangements institutionnels entre l'ensemble de ces acteurs – et en particulier les arrange-

⁸ Pensons par exemple à l'Italie qui s'oriente sur le modèle conservateur en ce qui concerne son système de retraite et sur le modèle social-démocrate pour le système de maladie.

ments entre l'Etat et le monde associatif qui permettent d'apporter les réponses les plus adéquates aux problèmes de la société.

Les synergies entre les acteurs et le nouveau rôle de l'État

Ce choix analytique qui consiste à savoir quel est l'arrangement institutionnel le plus adapté aux défis concrets permet de mieux comprendre une série de problèmes fondamentaux qui se posent actuellement à l'égard de l'Etat social et de la reproduction de la société. Cette intuition d'une nécessité de développement des synergies entre les multiples agents a ses fondements dans une série de constats. Autrement dit, nous allons montrer que les divers problèmes auxquels on est confrontés demandent divers arrangements entre les acteurs :

Premièrement, un grand nombre de problèmes actuels font souvent leur apparition de façon inattendue. Des situations de risques sociétaux par exemple (comme les catastrophes naturelles ou technologiques) demandent à être reconnues promptement et les premières mesures pour y répondre ne devraient pas trop tarder. Attendre que le monde associatif s'organise pour prendre en charge ces nouveaux problèmes implique souvent de réagir trop tardivement. Les acteurs non-étatiques ne peuvent que rarement garantir cette vitesse de mise en place des mesures⁹ - rendant ambivalent, voire dangereux, le recours au principe de subsidiarité pour légitimer l'action étatique.

Toutefois, pour que l'État puisse réagir rapidement, il a besoin de systèmes d'avertissement susceptibles de servir d'observatoires, mais également de liens privilégiés avec des acteurs non-étatiques, notamment pour des problèmes sociaux.

Deuxièmement, se confronter à des problèmes sociétaux signifie aussi faire face au défi de la complexité de la réalité. Ni l'acteur étatique, ni les autres acteurs de la société ne possèdent un monopole du savoir ou des connaissances qui permettent une action isolée. Par exemple, dans le domaine des drogues illégales à Francfort ou à Zurich, l'aggravation des problèmes a conduit à ce que les groupes proches des toxicomanes deviennent des partenaires des acteurs étatiques. En effet, ces derniers ne peuvent réaliser une partie de leurs buts que par une collaboration intense avec ces groupes. Alors que les organisations sans but lucratif garantissent l'efficacité des mesures, l'État livre en échange une aide financière et une légitimation (voir Cattacin et al.

⁹ Considérons par exemple la problématique du HIV/sida. Alors qu'en Suisse, l'Office de la santé publique (OFSP) s'est très tôt chargé de cette problématique et a pris activement part à la production d'une réaction de la société, la réaction étatique aux États-Unis s'est faite attendre, ce qui a eu pour conséquence que l'épidémie s'est rapidement répandue.

1996). Autrement dit, les problèmes complexes doivent être abordés à travers une collaboration entre plusieurs acteurs facilitant le recours aux connaissances.

Troisièmement, un consensus de base sur les valeurs ne peut plus être attendu dans la société, car elle s'est pluralisée, sécularisée et l'agir légitime peut toujours moins se référer aux valeurs dominantes. La pluralité¹⁰ signifie que l'État ne peut plus intervenir seul dans certains domaines, étant donné qu'il n'est pas reconnu. Il est dépendant des acteurs non-étatiques - que l'État peut subventionner - qui résolvent eux-mêmes les problèmes. Ainsi, plusieurs domaines s'organisent sans l'État et ne reçoivent souvent qu'une aide logistique (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Complémentarité des acteurs sociétaux

Problématique	Compétence
Risque - Réactivité	État superviseur
Complexité et connaissances	Acteurs étatiques et organisations issues de la société civile
Pluralisme	Organisations issues de la société civile

Cette démarche qui a pour but d'analyser les arrangements institutionnels les plus en mesure de répondre adéquatement aux problèmes de la société nous permet de développer une option analytique l'égard de la réforme de l'État social dans une société pluralisée. D'abord, elle nous montre que l'État social ne doit pas simplement être réduit, mais plutôt transformé pour qu'il puisse renforcer ses fonctions de coordination – ou de superviseur comme s'exprime Wilke (1992). En effet, il ne faut toutefois pas oublier que l'État social reste une conquête importante du processus de modernisation de nos sociétés. D'un État de droit qui a dissous l'État absolutiste – dont la conséquence a été une égalité de traitement des citoyens devant la loi – on est passé à un État social. La transformation de l'État de droit - qui n'arrive plus à répondre aux nouveaux défis sociétaux comme la pauvreté de masse et aux risques de conflits sociaux - en État social a conduit à une rationalisation des chances de vie selon les critères de

¹⁰ Divers changements sociétaux ont touché nos sociétés (par exemple les modifications dans la structure d'âge, dans les structures familiales) auxquels il n'est plus possible de répondre par des politiques de tutelle qui ont pour effet d'uniformiser les bénéficiaires. En raisons de problèmes financiers, mais aussi parce que les méthodes uniformisantes sont rejetées par des publics cibles dans une société hautement pluralisée et différenciée dans ses formes de vie.

justice sociale. L'accès à des services sociaux pour toutes les personnes vivant légalement sur un territoire national a été rendu possible. Dans cette vision d'Etat superviseur, celui-ci ne peut pas être substitué complètement, car il est primordial qu'il réponde à des situations de risque par exemple. L'instance étatique, de par son rôle de superviseur, devrait aussi reconnaître les endroits où résident une offre trop importante de services et où une aide étatique est nécessaire (voir à cet égard par exemple les réflexions de Teubner 1992 au sujet des *network-organizations*).

Ensuite, cette perspective permet aussi d'élargir la conception traditionnelle de la participation politique qui conçoit les élections et les votations comme seules procédures démocratiques. Dans des sociétés pluralisées, la participation doit être comprise comme une implication dans la construction et la réalisation d'une politique – et non pas comme une délégation des décisions ou de leur mise en œuvre. Wilke (1992) a parlé dans ce contexte de la « civilisation de la politique » et entend par ce fait la participation nécessaire des acteurs sociétaux à la formulation et à la mise en œuvre de programmes politiques. Les organisations de la société civile sont incluses non pas comme des compléments éventuels à la reproduction de la société, mais comme des instances centrales de sa réalisation. Bien que chaque champ politique ait sa spécificité dans l'intégration des acteurs non-étatiques, l'on peut observer un échange qui s'est instauré entre l'acteur étatique et son environnement qui nécessite ainsi une transformation de l'analyse plus ouverte à la contribution de cette environnement à la reproduction de la société.

L'ensemble de cette démarche nous montre que chaque acteur est dépendant des autres, aussi bien pour des raisons logistiques (informations, compétences) que pour des raisons de légitimation. C'est pourquoi des formes de coopération entre les acteurs de la société sont primordiales pour la résolution des problèmes sociétaux. L'Etat coopère avec les formes organisationnelles différenciées de la société pour pouvoir se servir de leurs compétences réciproques: de la compétence de la gestion étatique et du savoir du monde associatif. Pour savoir quelles possibilités et quels arrangements sont à la disposition des acteurs étatiques pour s'appuyer sur le savoir de la société civile, il faut une analyse plus détaillée des formes concrètes d'intégration entre les expressions organisationnelles de la société civile et l'État. Ces formes de mise en relation vont être abordées par une analyse comparative entre divers pays dans le chapitre suivant.

Nous pensons que c'est dans des modèles complexes - mais cohérents et démocratiques - de collaboration et de coordination entre le public et le privé qu'il est possible de trouver une orientation permettant d'améliorer non seulement l'efficacité, mais aussi l'efficacité des politiques (Cattacin 1996 : 92).

II. Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme ?

Quelles formes différenciées de coopération entre l'État et les organisations issues de la société civile se sont-elles concrètement développées ? Les réflexions analytiques ne nous donnent à cet égard que peu d'aide. En effet, la redécouverte de l'analyse des organisations sans but lucratif n'a amené la recherche à identifier que des tendances communes de coopération dans les pays occidentaux. Ces recherches se concentrent principalement sur l'attention majeure de la part des pouvoirs publics pour ces organisations issues de la société civile (par exemple Kramer et al. 1993). Des efforts récents ont néanmoins mis l'accent sur l'analyse des différences nationales dans les formes de coopération, en particulier le travail issu du projet comparatif de Johns Hopkins sur le « Tiers secteur » (Salamon et Anheier 1997). Dans cette recherche, ce sont notamment les traditions de la société civile qui définissent les distinctions les plus importantes. L'analyse nous apprend la nécessité de différencier quatre traditions : celles étatiste, corporatiste, libérale et social-démocrate qui influencent les relations entre l'État et la société civile. Les traditions agissent en particulier sur les modes de financement des organisations sans but lucratif (autofinancement par les membres, subventionnement étatique, philanthropie) et sur l'importance (en termes de grandeur) du « tiers secteur ».

Cette analyse nous rend attentifs à l'importance des « origines sociales » de la relation (Salamon et Anheier 1998). Par contre, elle ne nous indique les différences entre les réalités analysées qu'à un niveau abstrait. La relation entre l'État et la société civile reste en principe décrite sans être véritablement comprise (voir aussi Evers 1998 : 113). En particulier, la question plus pratique de savoir comment se réalise concrètement la relation entre des organisations sans but lucratif et l'acteur étatique reste ouverte. Nous pouvons aborder ce problème analytique de deux manières supplémentaires.

Premièrement, nous pouvons nous demander de quelle manière cette relation entre l'État et la société civile se concrétise dans la *réalisation* des politiques publiques. Plus précisément, nous pourrions isoler des différences substantielles en prenant en considération le degré d'autonomie des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques. Théoriquement, nous pouvons nous imaginer que le regain d'importance de la régulation à travers des organisations sans but lucratif se fasse à l'extrême par l'instrumentalisation de l'acteur issu de la société civile de la part de

l'État. À l'autre extrême, il est possible de prévoir qu'un acteur issu de la société civile réponde de manière indépendante à une demande de régulation venant de l'État. Il s'agirait de la réalisation d'une politique publique de manière parfaitement autonome. Entre ces deux cas extrêmes se situe probablement souvent la réalité contemporaine d'une « coopération conflictuelle » (Evers 1990a). Néanmoins, nous pensons pouvoir distinguer concrètement différentes réalités sur cet axe d'autonomie dans la réalisation des politiques publiques - simplement à cause du fait que les politiques vivent quotidiennement cette ambiguïté entre indépendance réciproque et instrumentalisation. Tant pour l'État que pour les organisations sans but lucratif, coopérer signifie admettre sa propre incompétence et impuissance. Il y donc une tendance des deux parties à contrôler leur indépendance et leur influence, l'une sur l'autre, qui se manifestent dans toute négociation de collaboration. Le résultat en termes de « rapport de force » entre l'État et la société civile dans la réalisation des politiques publiques peut de ce fait marquer les différences entre les réalités territoriales concrètes et les domaines politiques.

Deuxièmement, une concrétisation de la relation entre l'État et la société civile doit prendre en compte l'analyse du *degré de reconnaissance* par l'État des organisations sans but lucratif. Même si les États démocratiques ont développé parallèlement à leur constitution un système de droits incluant la liberté d'association, ils se sont pendant longtemps arrêtés à ce stade initial de la vie associative. Ce droit est formulé, dans la tradition du libéralisme, comme un droit individuel. À partir de ce droit individuel, des associations se sont formées qui ont démontré non seulement leur existence indispensable pour le renouvellement de la démocratie, mais aussi de la société.

À cette importance des organisations issues de la société civile ne correspond que très partiellement une reconnaissance par l'État. Depuis quelques années seulement se renforce un système de droits collectifs qui sont donnés à ces organisations ou, au moins, à certaines d'entre elles. On ajoute, par exemple, à la reconnaissance des écoles privées religieuses ou au statut d'organisation charitable des droits de veto dans le processus de mise en œuvre de certaines politiques. Par ces droits collectifs, les organisations et les communautés - et non pas les individus - reçoivent une reconnaissance juridique qui permet l'affirmation de leur rôle crucial. Une troisième voie entre l'individualisme des démocraties libérales et le statisme des modèles socialistes est donc en train de se manifester par une « démocratie des associations » (Hirst 1994 ; Hirst 1997). En effet, si le sens de la procédure démocratique est la production de légitimité par la participation des citoyens à la délibération, et si cette légitimité n'est produite que de façon limitée par l'élection de représentants politiques et quelquefois par

les votations, on devrait se demander quelles sont les autres procédures existantes de légitimation pour établir le « *legitimity mix* » - l'arrangement de procédures suffisantes ou nécessaires - d'une politique publique. Ceci amène Philippe Schmitter à se demander si une chambre des intérêts parallèle à la chambre des représentants ne pourrait pas augmenter la transparence et la représentativité du système politique (Schmitter 1988).

L'analyse de ces deux perspectives sur la relation entre l'État et la société civile nous semble donc une clé de lecture plus précise des réalités empiriques. Pour mener cette réflexion, nous avons procédé à une brève analyse de certaines réalités européennes. Cette analyse prend en considération, à côté de la dimension « tradition », des axes plus précis : d'une part, un axe qui veut comprendre l'importance de l'intégration des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques. D'autre part, le deuxième axe qui prend au sérieux la critique d'Evers (Evers 1997) du manque d'analyse des conséquences démocratiques de ce renouvellement de la coopération avec la société civile, à savoir la nécessité de développer des droits de type collectif.

Le Tableau 3 résume cette perspective en ce qui concerne les deux axes d'analyse. Il ne prend pas en considération les traditions de coopération et de conflits qui peuvent néanmoins aider à expliquer la concrétisation d'une constellation dans un cas précis. De la combinaison des axes résulte notamment une différenciation en quatre modèles de la relation entre l'État et la société civile que nous aimerions soumettre à une première vérification du point de vue empirique.

Tableau 3 : Reconnaissance et autonomie

Reconnaissance en tant qu'acteur collectif	Autonomie dans la réalisation des politiques publiques	
	basse	haute
basse	Instrumentalisation et marginalité	Coopération développée et reconnaissance minimale
haute	Politique symbolique de reconnaissance	Reconnaissance et coopération

Ces modèles indiquent des combinaisons de reconnaissance et d'autonomie dans la collaboration : d'une situation de manque de reconnaissance, forte instrumentalisation et marginalité dans l'implication des organisations sans but lucratif dans la réali-

sation des politiques publiques, nous pouvons nous imaginer des combinaisons qui se trouvent exactement à l'opposé, à savoir un respect institutionnel sous forme de droits collectifs combiné à une large autonomie dans la collaboration visant la réalisation d'une politique publique. Des formes intermédiaires sont aussi pensables : forte autonomie avec peu de reconnaissance et, à l'opposé, une politique symbolique de reconnaissance sans une réelle implication dans la mise en œuvre des politiques publiques.

À partir de cette conceptualisation, nous aimerions tester sur un nombre restreint de cas si des différences et des similitudes se manifestent. Les cas sont choisis en Europe occidentale et à partir d'un ensemble qui représente des voies différentes de développement de l'État social, à l'intérieur du continent (Ferrera 1996), à l'égard du niveau de « marchandisation » (Esping-Andersen 1990) ou encore par rapport à des politiques sociales spécifiques (Cattacin et Lucas 1999). Les pays que nous allons présenter brièvement au niveau de la tradition et à l'égard des deux axes de la reconnaissance et de l'autonomie sont les suivants : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Le cas allemand : autogestion, subsidiarité et économie solidaire

L'histoire allemande du XVIIIe et XIXe siècle est d'un point de vue politique un compromis entre l'ordre féodal « s'auto-modernisant » et la bourgeoisie industrielle émergente. Bien que la nouvelle classe dirigeante ne détienne pas de responsabilités politiques - qui restent sous le contrôle autocratique -, une tradition d'associations bourgeoises, qui remontent aux corporations médiévales, s'enracine (Eder 1985). Les corporations, en général avec une adhésion obligatoire, forment le noyau de la société allemande au XVIIIe siècle. Le début de la modernisation politique au XVIIIe et XIXe siècle implique toutefois une « décorporatisation » en transformant ce système en un champ d'associations volontaires et de clubs bourgeois de discussion. Contrairement à d'autres pays, les conflits entre l'État et la classe moyenne émergente n'ont pas mené à une rupture. Des formes de coopération entre l'État et le monde associatif se sont rapidement développées ; les organisations de la société civile n'ayant pas évolué dans un rapport antinomique avec l'État, mais en interaction avec lui¹¹. À côté de cette opposition, un nouveau conflit entre l'État et le mouvement des ouvriers naissant fait

¹¹ Cette structure de relations conduit au développement de divers types d'organisations compris et situés de manière différente dans la société allemande que par rapport à ce que Tocqueville a typologisé, c'est-à-dire la variante d'une société centrée sur l'État, par opposition à celle d'une société centrée sur les associations. Le cas allemand sort de cette typologie et représente donc, selon Anheier et Seibel, une voie originale à étudier à part (Anheier/Seibel 1997: 129-31).

position, un nouveau conflit entre l'État et le mouvement des ouvriers naissant fait également son apparition. À partir de 1883, le *Reich* va introduire une politique nouvelle et innovante d'assurances sociales visant la stabilisation sociale des différentes catégories sociales et notamment dans le dessein d'intégrer la classe ouvrière allemande (Alber 1987).

L'histoire des relations entre l'État et les organisations issues de la société civile - et par conséquent, l'étendue, la forme et la légitimation de leurs rapports - est étroitement liée à cette tradition qui a produit trois principes développés au cours des deux derniers siècles (Anheier 1997 : 30)¹².

- Premièrement, le principe de l'autogestion, résultant du conflit entre l'État et les citoyens au XIXe siècle, a permis à des organisations de la société civile de se développer dans la société autocratique où la liberté d'association n'est que partiellement garantie. Ce principe a favorisé un système hautement structuré d'associations économiques et professionnelles, ainsi que des organisations communales et régionales et des corporations - dont plusieurs ont un statut quasi étatique d'organisation du droit public (Anheier 1997 : 32).
- Deuxièmement, le principe de subsidiarité, originairement associé aux tensions importantes entre le gouvernement du *Reich* et l'Eglise catholique après 1871, s'est affirmé après la deuxième guerre mondiale. Ce principe - d'origine catholique - implique une alternative à l'État dans la production du bien-être. L'Eglise a pu garder son influence dans la production de bien-être par les organisations de la société civile. Une conséquence a été la création de six organisations faîtières sans but lucratif dans le domaine de la santé et des services sociaux.
- Troisièmement, le principe de l'économie solidaire¹³, comme alternative au capitalisme et au socialisme, a influencé les organisations du marché et conduit au mouvement coopératif et à l'établissement d'associations mutuelles dans le secteur bancaire (par exemple, les banques Raiffeisen) et de l'habitat (Anheier et Seibel 1997 : 136). Ce principe décline dans les années 80 sous l'influence des efforts de privatisation du gouvernement Kohl et des

¹² La période national-socialiste a toutefois été marquée par des discontinuités importantes dans le développement de cette relation (voir Anheier et Seibel 1997: 137).

¹³ Ce principe implique la production et la distribution de services sans orientation marchande (Anheier et Seibel 1997: 136).

scandales de corruption qui ont secoué le domaine de l'habitat coopératif syndical (Anheier et Seibel 1997 : 138).

Conformément à cette tradition institutionnelle et idéologique qui a influencé les organisations de la société civile en général, les nouveaux mouvements sociaux - apparus dans les années 70 - sont passés par un processus de reconnaissance partielle, notamment par la conversion de certains de ces mouvements en parti politique des Verts. Nous verrons qu'ils ont toutefois influencé les mécanismes d'intégration des organisations issues de la société civile, contrairement aux organisations traditionnelles.

La collaboration entre l'État et les organisations de la société civile remonte donc à une longue tradition. Les rapports entre eux sont fortement réglementés juridiquement, conformément à la culture allemande du droit (Zimmer 1997 : 76). La liberté d'association, ainsi que le droit de fonder des associations, sont ancrés dans la loi fondamentale (article 9, alinéa 1). La position des organisations de la société civile est encore davantage renforcée par le postulat constitutionnel propre à l'État social, qui a pour conséquence que les initiatives privées dans les domaines sociaux sont soutenues par l'État (Zimmer 1997 : 76). Dans quelques domaines, comme le sport populaire, les organisations sont des producteurs de service presque exclusifs. Dans les domaines des services sociaux et de la santé, une position privilégiée revient aux organisations sur la base d'une position étatique garantie de « quasi cartel » (Bauer 1997 : 91).

Le principe de subsidiarité, approprié à la tradition allemande de décentralisation et d'autogestion communale, est le principe général pour gouverner les relations entre le public et le privé dans plusieurs domaines, mais avant tout dans le social et la santé, dominés par six grandes organisations faïtières¹⁴. Leur rôle subsidiaire est fixé dans l'article 10 de la loi fédérale d'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz* - et dans la législation rattachée) qui stipule que les acteurs publics doivent renoncer à la réalisation de leurs propres programmes, à l'exception de l'octroi d'argent, lorsque la distribution de l'aide ou des prestations peut être assurée par les associations de ladite *Freien Wohlfahrtspflege*. Ce principe décrit donc particulièrement une forme spécifique de partenariat entre l'État et certaines parties du monde associatif (Anheier 1997 : 51).

¹⁴ Ces organisations faïtières sont appelées "*freie Wohlfahrtspflege*" et comprennent les associations suivantes : Caritas, *evangelische Diakonie*, *Arbeiterwohlfahrt*, la Croix rouge allemande, *Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* et *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband*.

L'ancrage juridique des rapports entre l'État et les organisations de la société civile est particulièrement valable pour les modalités du soutien étatique. Les moyens publics constituent la source de financement principale du monde associatif allemand, mais ils sont particulièrement importants dans les domaines dans lesquels le principe de subsidiarité est à l'œuvre, c'est-à-dire dans le secteur de la santé et des services sociaux (Anheier 1997 : 51). Ce soutien financier étatique peut prendre diverses formes. L'État peut par exemple garantir des réductions d'impôts à certaines organisations (Anheier 1997 : 53). Il peut aussi apporter un soutien institutionnel réglé soit par voie juridique - qui concerne la grande partie de l'aide étatique - soit par contrats, ou encore sous forme de soutien de projets. Dans la mesure où une organisation de la société civile remplit les critères fixés dans les lois correspondantes, elle détient un droit à un soutien étatique. Cependant, seules les organisations dans le domaine de la santé et des services sociaux ont un droit juridiquement reconnu à un soutien public (Zimmer 1997 : 77)¹⁵. Dans les autres domaines, il n'existe qu'une recommandation (loi fondamentale, art. 28, al. 2) dans le cadre de l'autogestion communale. Jusque dans les années 70, le droit à un soutien financier a été la forme usuelle utilisée par l'État pour les organisations de la société civile (Anheier 1997 : 53). Ce type de partenariat public-privé est ainsi décrit comme un modèle de coopération néo-corporatiste entre l'État et les associations centrales (par exemple : Heinze 1981). Par la suite - autour des discussions sur la privatisation -, des formes plus flexibles du soutien étatique sont préférées, comme les contrats de prestations ou le soutien de projets. La mise en concurrence des organisations sans but lucratif devient aussi un moyen de concrétisation du renouvellement du partenariat (Bauer 1997 : 104-105).

La fixation constitutionnelle du principe de subsidiarité a comme effet que les organisations traditionnelles, notamment de la *Freie Wohlfahrtspflege*, se sont développées en direction d'une assimilation à la logique de fonctionnement de l'État. Leur poids économique croissant et leur dépendance financière ont produit une orientation pour ainsi dire étatique de leur fonctionnement¹⁶. D'autres organisations de la société civile, en particulier dans le sport et dans la culture, dépendent moins de ce soutien et sont donc plus éloignées de l'État, bien que des rapports étroits de coopération existent (Zimmer 1997 : 78). Au vu des ressources et, en partie, en vertu de la forme de colla-

¹⁵ Les associations de la "*Freien Wohlfahrtspflege*", qui dominent pour l'essentiel ces domaines, détiennent un tel droit juridique d'après la loi fédérale d'aide sociale et la loi d'aide aux enfants et aux jeunes (*Bundessozialhilfegesetz* et *Kinder- und Jugendhilfegesetz* - Anheier 1997: 53).

¹⁶ Les organisations de la *Freie Wohlfahrtspflege* se sont développées en tant que partenaire égal de la bureaucratie sociale et ont été intégrées dans la structure dualiste public-privé de la planification sociale (Zimmer 1997: 78).

laboration avec l'État, les organisations de la société civile sont donc divisées en deux. Par le fait de cette segmentation en organisations proches ou distantes de l'État, et par le système corporatiste différencié¹⁷, le monde associatif apparaît caractérisé par un manque de flexibilité.

Dans les années 80 cependant, le conflit entre l'État et l'Eglise n'est pratiquement plus à la base de la relation subsidiaire entre l'État et les organisations issues de la société civile (Zimmer 1997 : 86). Selon plusieurs critiques, cette structuration de la collaboration entre l'État et les organisations sans but lucratif traditionnelles s'est transformée en une

« Kartellmauschelpraxis auf Funktionärebene zwischen Verwaltungsspitzen und Verbandsrepräsentanten » (Zimmer 1997 : 86).

Contre cette pratique de « conspiration », des nouveaux mouvements sociaux demandent, à partir des années 70, un renouvellement de la démocratie par en bas (Zimmer 1997 : 86). Aussi bien le corporatisme que le principe de subsidiarité sont remis en question en raison de l'érosion des relations traditionnelles et des formes d'interaction entre l'État, l'économie et la société (Zimmer 1997 : 93).

Quelles formes de coopération vont se former ? Dans des domaines isolés, il y a des signes de développement vers une économisation plus forte des relations entre l'État et les organisations de la société civile. En même temps, la forme traditionnelle de collaboration semble capable de s'adapter et devrait encore jouer un rôle dans la relation entre les acteurs publics et les organisations de la société civile (Zimmer 1997 : 93).

En ce qui concerne le financement, le soutien étatique aux organisations de la société civile, réglé par voie juridique, a tendance à faire place à des formes plus flexibles¹⁸, comme les accords contractuels et le financement de projets (Anheier 1997 : 56). Les contrats de prestation - qui garantissent généralement un financement à long terme - ne sont toutefois pas très répandus (l'élément concurrentiel introduit par ces accords contredit la culture allemande du droit), exception faite des domaines de

¹⁷ Le corporatisme est surtout ancré dans les domaines sociaux et de la santé. Le fait que la politique sociale soit le fait de l'État contribue également à la concertation - liée au corporatisme -, alors que la culture et le sport sont plutôt des domaines périphériques de la compétence des Länder. Ces derniers domaines sont davantage une adaptation pragmatique à la structure fédérale allemande qu'une stratégie de paix entre l'État et l'Eglise (voir Zimmer 1997: 84).

¹⁸ Des rapports fortement réglementés entre l'État et les organisations de la société civile mènent à une perte de flexibilité pour l'État - à une réduction de sa marge de manoeuvre - et à une capacité d'action limitée, voire jusqu'à une perte d'autonomie, pour les organisations de la société civile.

l'environnement et de l'assurance-maladie (Anheier 1997 : 56). A l'avenir pourtant, le soutien sur une base contractuelle deviendra plus courant, particulièrement dans le domaine des services sociaux (Anheier 1997 : 56). Quant au financement de projets, celui-ci est souvent limité¹⁹. Une forme particulière de financement de projets sont les projets pilotes (Anheier 1997 : 56). A côté du grand degré de flexibilité donné aux autorités par ces projets pilotes, cette forme est aussi une façon d'imposer une certaine politique sans devoir consulter les organisations sans but lucratif dans les domaines de la santé et des services sociaux (Anheier 1997 : 57).

Autrement dit, dans les années 80, tout en restant un modèle de grande stabilité dans la coopération entre l'État et la société civile (Schmid 1996 :121-124), on constate en Allemagne une tendance à une flexibilisation des formes de soutien (qui donne plus de possibilités de pilotage à l'instance qui soutient), alors que, jusque dans les années 70, la fixation juridique d'un droit à un soutien public a été la forme normale de la coopération entre l'État et les organisations de la société civile (Zimmer 1997 : 91).

En ce qui concerne plus particulièrement les organisations dans le domaine des nouveaux mouvements sociaux, celles-ci ne sont ni assurées au niveau de leur finances ou de leur personnel, ni représentées au même niveau que les organisations traditionnelles (Zimmer 1997 : 91)²⁰. Ceci est davantage le cas pour les domaines de la culture, des loisirs et de la formation que pour ceux de la santé et des services sociaux, étant donné que les « producteurs » alternatifs ne sont pas en concurrence avec les organisations traditionnelles, mais avant tout avec les infrastructures communales ou étatiques. Autrement dit, les nouvelles organisations remplissent une fonction de critique qui les empêche pour l'instant d'accéder à une reconnaissance de leur rôle de producteur de politiques publiques, comparable à celui des organisations traditionnelles.

La France entre reconnaissance du monde associatif et étatisme traditionnel

L'histoire des rapports entre l'État et le monde associatif en France coïncide avec la lutte pour la conquête de la liberté d'association. La méfiance du pouvoir à l'égard de l'associationnisme est flagrante à maintes reprises. Ainsi,

« les Constituants, imbus des idées nouvelles, substituent l'individualisme cher à la bourgeoisie à l'esprit corporatiste de l'Ancien Régime. Aussi la Déclaration des droits de

¹⁹ Pour des critiques de cette forme flexible de financement, voir Anheier (1997: 56).

²⁰ Pour la plupart, les nouvelles organisations de la société civile ne sont pas soutenues institutionnellement, mais recourent pour l'essentiel à des moyens liés à des projets (Zimmer 1997: 91).

l'homme et du citoyen se garde-t-elle bien de proclamer la liberté d'association » (Defrasne 1995 : 23).

Avec la loi Chapelier de 1791, on ira jusqu'à l'interdiction de toute forme d'association. Les Républicains assimilent les associations à des structures survivantes de l'Ancien Régime. En 1810, le code pénal est très explicite :

« Nulle association du plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaise à l'autorité politique d'imposer à la société » (art. 291).

Dans la dernière partie du siècle, les rapports entre l'État et les associations tendent à se pacifier, ce qui favorise la création d'organismes de défense ouvrière ou patronale. Par contre, les relations entre le pouvoir et l'Eglise restent empreintes de méfiance et la mise en place de la loi qui établit la liberté d'association met les congrégations religieuses hors du droit commun. Celles-ci doivent, pour subsister, obtenir une autorisation. Malgré cette restriction statutaire de la liberté d'association, cette loi, connue sous le nom de loi de 1901, ne demeure pas moins une loi générale qui régleme le fonctionnement de l'ensemble du monde associatif, ainsi que ses rapports avec l'État²¹.

Durant ce siècle, le monde associatif français a connu un développement considérable. Comme dans le reste de l'Europe, l'action des organisations sans but lucratif en France s'est étendue et professionnalisée (Halba et Le Net 1997 :149). Au début du siècle, au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 1901, les rapports entre l'État et le monde associatif étaient réduits au minimum et l'association travaillait principalement pour l'intérêt de ses membres, donc dans une perspective purement interne (Defrasne 1995 : 44).

Les nouvelles associations reconnues gardent au départ leurs distances par rapport à l'acteur étatique. Fières de leur indépendance, elles se sont pendant longtemps faites un point d'honneur de vivre selon leurs moyens. Elles s'autofinanciaient et tous les associés étaient des bénévoles (Defrasne 1995 : 47). C'est l'élargissement des activités de l'État, notamment dans le domaine de la politique sociale, qui donne l'impulsion à l'accroissement des liens.

« Tant que l'État s'était cantonné dans ses prérogatives de souveraineté, il se contentait des institutions qu'il avait créées. Mais lorsque le champ d'action de l'État a été étendu à des activités jusque-là assurées par l'initiative privée (santé, action sociale, sport, culture,

²¹ Notamment en cas de reconnaissance d'utilité publique ou d'agrément de la part de l'État.

loisir), les pouvoirs publics, enfermés dans des règles rigoureuses de l'administration, ont senti le besoin de moyens d'action mieux appropriés » (Defrasne 1995 : 45).

L'entrée en scène de l'État social en France est longuement bloqué par le mouvement syndical. C'est seulement vers le début de ce siècle que les premières mesures sociales importantes font leur apparition. S'inspirant de la législation allemande, des lois sont alors adoptées, sur l'assurance-vieillesse d'abord (1910 et 1912) et sur l'assurance obligatoire ensuite (1922-1928), qui garantissent la position acquise des mutuelles syndicales. L'État reste fortement dépendant du mouvement syndical, mais aussi, avec un décalage temporel, des organisations d'entrepreneurs. À partir de la première guerre mondiale, ces dernières fondent des caisses de compensation. C'est aussi sur leur initiative que l'on assiste à la mise en place d'un système original et obligatoire d'*allocations familiales*. Il sera instauré en 1934 et deviendra obligatoire pour tous les employés et tous les entrepreneurs en 1939 (voir par exemple : Ashford 1986).

C'est dans l'après-guerre que les œuvres privées de la santé et sociales renforcent leur position en tant qu'institutions chargées d'une mission de service public. Elles se fédèrent en une *Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux* (UNIOPSS) en 1947 (Halba et Le Net 1997 :149). Toutefois, elles perdent, par la reconnaissance formelle et leur élévation à un statut semi-étatique, leur indépendance à l'égard de l'État - qui lui, par le passage à la cinquième république, gagne en force.

L'histoire de confrontation s'apaise donc dans l'après-guerre, sans par contre être remplacée par une pratique de coopération. En effet, la relation entre l'État et le monde associatif, renouvelée par l'émergence de nouvelles organisations et de nouveaux mouvements issus de la société civile, sera à nouveau celle de la confrontation (Kriesi 1995a).

Notamment depuis le milieu des années 80, avec l'aggravation des conditions économiques, l'action associative s'est mobilisée davantage en France, et ceci contre l'État. La crise de l'État social conjuguée à une prise de conscience que

« la vie démocratique ne se limitait pas aux rapports entre l'État et l'individu, qu'ainsi la politique n'épuisait pas toute la réalité du champ social, que les associations avaient vocation à exprimer les aspirations de la "société civile" » (Defrasne 1995 : 45),

conduisent à une plus grande prise en compte du rôle du monde associatif par l'État. Témoin en est la création en 1983 du *Conseil national de la vie associative*, instance nationale placée auprès du Premier ministre et ayant pour tâche d'établir un

bilan annuel, de formuler des avis et des propositions de réforme susceptibles d'améliorer la vie associative et de conduire les études qui lui paraîtraient utiles au développement de la vie associative (CNVA 1996). Ce conseil est une institution publique qui est composée des représentants de tous les secteurs du monde associatif (Archambault 1997 : 64).

Néanmoins, l'État français continue à garder une orientation de tutelle à l'égard de la société civile et de ses organisations, comme en témoigne le fait que les représentants du *Conseil national de la vie associative* sont choisis par le gouvernement et l'importance persistante de la loi de 1901. Cette loi est encore aujourd'hui à la base de tout le fonctionnement de la vie associative en France, ainsi que des rapports entre l'État et les associations. Assez souple et générale, cette norme n'a pas subi de grandes modifications depuis son entrée en vigueur, malgré l'évolution importante du « monde » qu'elle régule. Au titre de base régulatrice dans ce domaine, elle indique dans les termes suivants comment l'État définit une association :

« L'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices » (Loi du 1er juillet 1901).

Il va de soi que cette définition est bien trop générique pour régler efficacement un ensemble très complexe d'acteurs et de relations. Ainsi, la loi distingue quatre catégories d'associations : non déclarées, déclarées, reconnues d'utilité publique et agréées :

- Une association qui n'est pas déclarée à la préfecture peut exister si elle est licite, mais son existence est précaire. Elle n'a pas de droit à son nom et les pouvoirs publics, ou autre instance intéressée, peuvent demander et obtenir sa dissolution (par exemple des réunions littéraires).
- Les associations déclarées sont dotées d'une personnalité morale. Cependant leur capacité d'action est réduite. Elles peuvent obtenir des avantages juridiques et/ou financiers en contrepartie de contrôles définis dans le temps.
- Les associations reconnues d'utilité publique ont des prérogatives plus étendues, mais sont soumises à un plus grand contrôle de la part de l'autorité publique²².

²² Trois critères sont appliqués pour entrer dans cette catégorie: poursuivre un intérêt général, compter au moins 200 membres et avoir un capital de 1000 francs au minimum, passé une période test de trois exercices (par exemple la Croix-Rouge).

- Pour exercer certaines activités, notamment celles de service public, l'État impose l'obtention d'un agrément. Cet agrément est la condition pour obtenir des avantages fiscaux, des subventions ou tout simplement pour pouvoir exercer une activité dans un intérêt collectif. En contrepartie, les associations doivent adopter certaines dispositions dans leurs statuts et accepter un contrôle administratif.

Cet aspect de tutelle, inhérent à ces définitions étroites, se reflète aussi dans les collaborations rares, difficiles et peu développées entre les instances étatiques et le monde associatif, du moins au niveau national. Au niveau communal et régional, les organisations sans but lucratif sont toutefois plus respectées. Sur ce plan, le cas de la ville de Lille nous fournit un exemple intéressant. En 1996, la municipalité de Lille crée le Conseil Communal de Concertation (CCC). Pour la première fois en France, une grande ville met en place un lieu permanent et structuré de dialogue avec l'ensemble des acteurs collectifs de la vie citoyenne (CCC 1996). La ville de Lille n'en est pas à son coup d'essai dans le domaine du renforcement de la participation démocratique des organisations sans but lucratif. En 1975, sont mis en place les Conseils de Quartier, des instances explicitement destinées au rapprochement entre les lieux de décision et la vie quotidienne des citoyens. Par la suite, des *Commissions extra municipales thématiques* sont également créées, réunissant des représentants de l'administration et du monde associatif.

Le Conseil communal de concertation suit la même logique et représente donc une étape supplémentaire dans l'implication des associations dans la délibération politique. Instance consultative, le CCC a pour vocation d'inscrire l'étude des problèmes de la cité dans une perspective globale et de fonctionner comme un complément aux commissions spécialisées qui, elles, préparent les plans d'action.

« La variété des apports et des préoccupations portées par les membres du Conseil Communal de Concertation devrait favoriser une compréhension moins partielle des différentes situations et stimuler la recherche de solutions respectant prioritairement l'intérêt général » (CCC 1996 : 2).²³

Nous pouvons donc conclure, pour ce qui est du cas français, en mettant en évidence une histoire de relation difficile entre l'État et les organisations sans but lucratif,

²³ Pour répondre à ces exigences de fonction le CCC est composé de manière à être représentatif du monde associatif lillois. Le CCC est composé de 120 membres, partagés de la manière suivante: 24 sièges économie, commerce, emploi, 17 sièges solidarité; 17 sièges culture; 14 sièges habitat, environnement, cadre de vie; 11 sièges éducation, formation populaire; 10 sièges sport; 10 sièges santé; 5 sièges loisir, tourisme; 12 autres.

caractérisée par un manque d'intégration dans la réalisation des politiques publiques des organisations; néanmoins, au niveau notamment communal et régional, mais aussi à travers le *Conseil national de la vie associative*, une reconnaissance du moins symbolique de leur existence.

De la dédifférenciation au regain d'autonomie : le monde associatif en Italie

Les organisations issues de la société civile en Italie ont une double origine. D'un côté, elles trouvent leurs racines dans la charité organisée, liée à l'Eglise catholique, de l'autre côté, elles sont les héritières des organisations de la mutualité ouvrière, d'inspiration socialiste et catholique, ou ce que Passuello appelle le « mutualisme blanc et rouge » (Passuello 1997). La tradition d'œuvres de charité est donc véhiculée par les paroisses qui préexistaient au mutualisme et à l'action de l'État. La présence capillaire et structurée de l'Eglise sur le territoire, ainsi que la motivation religieuse expliquent ce phénomène (Zaninelli 1996 : 119).

Les agrégations mutualistes ouvrières qui se développent lentement en Italie, principalement à partir du début de ce siècle, sont la première forme structurée d'entraide dans le pays. Cette expérience est caractérisée par de nombreuses tensions internes entre des fractions communistes et social-démocrates et dans les rapports avec l'État qui développe, comme en Allemagne, une attitude de cooptation et de division (notamment pendant le régime libéral de 1880-1920²⁴ ; voir Ferrera 1993 : 201).

Ce développement vers un État social s'arrêtera brusquement pendant la période fasciste qui restaure - par le système des corporations et par les contrats entre l'État et l'Eglise - l'ordre traditionnel. Cet ordre était naturellement plus fictif que réel et, même si le projet de l'autogestion des corporations tant du point de vue économique que social était visé, il ne se réalisa que très marginalement (Sylos Labini 1974).

Dans l'après-guerre, l'État social se développe avec des projets ambitieux et des réalisations partielles. Les politiques catégorielles développées avant la deuxième guerre mondiale, et d'une certaine manière renforcées pendant la période fasciste, créent une constellation de pouvoir qui confronte tout changement à des fortes oppositions des différentes fractions de la société. Le résultat est un développement lent et conservateur. Ceci se reflète aussi au niveau des rapports avec le monde associatif qui

²⁴ D'ailleurs, cette attitude n'est pas partagée par l'Eglise catholique qui préfère une politique de démarcation. Ceci place l'État libéral dans une position délicate, puisqu'il se trouve tenaillé entre la gauche et l'Eglise (Ferrera 1984), aussi critiques l'une que l'autre.

est - en ce qui concerne la partie catholique de l'associationnisme - soutenu de manière indifférenciée. Ce soutien est basé sur des critères peu clairs et destinés principalement à maintenir en vie le secteur associatif le plus ancien du monde, ancré dans la société italienne et proche de l'Eglise (Ranci 1996 : 239) en lui laissant le soin d'assurer certains services d'aide sociale (Barbetta 1996 : 43). Durant cette même période (spécialement dans l'après-guerre) le système italien de sécurité sociale se développe tout particulièrement dans le domaine des services de prévoyance et de santé, ce qui fait diminuer encore en importance les structures ouvrières de secours mutuel.

L'entrée de la gauche socialiste dans les gouvernements italiens à partir des années 60 donnera également un nouvel espace aux organisations laïques qui se développeront dans des niches de l'action sociale et culturelle. Les expressions organisationnelles de la société civile resteront pendant l'après-guerre fortement liées au système partisan de recrutement politique et manqueront de ce fait d'autonomie. La régulation des rapports entre l'État et la société civile suivra cette interpénétration en favorisant certaines associations près du pouvoir et en marginalisant d'autres selon la conjoncture politique. Le système politique colonise en d'autres termes la société civile et instaure des zones de dédifférenciation.

Seulement à partir des années 80 - les années de la modernisation décisionniste (Cattacin 1996) - le monde associatif regagne en autonomie, voire en distance à l'égard des partis politiques et de l'État, dont la chute morale ouvrira des espaces d'autonomie au monde associatif. Le renouvellement des années 90 restructurera non seulement le paysage politique italien, mais demandera aux organisations issues de la société civile de revoir leur autonomie. Elles seront d'ailleurs conduites à répondre aux défaillances de l'État et contribueront à la reconstitution de la société italienne et à la réponse aux défis sociaux et de santé publique. Leur rôle fondamental dans ce processus de renouvellement aboutira d'ailleurs à une reconnaissance publique. Grâce aux lois cadres adoptées au début des années 90²⁵, la reconnaissance juridique du monde associatif par l'État ouvre une nouvelle phase dans les rapports. Ces normes ont le double avantage de fournir une reconnaissance statutaire aux organisations et de clarifier les rapports financiers entre les parties. De plus, elles ouvrent des espaces de dialogue par des conférences nationales régulières - donnant au monde associatif un parquet de représentation.

²⁵ Loi n° 266 du 11 août 1991 qui traite du volontariat, loi n° 381 du 8 novembre 1991 qui traite de la coopération sociale, voir aussi Rossi 1996 : 77.

Ces lois cadres donne une place centrale à la concrétisation par les régions qui doivent mettre en place des lois d'application²⁶. Les régions de leur côté adoptent vis-à-vis du monde associatif un profil relationnel qui varie entre ce que Bassi (1994 : 211) définit comme « innovant, promotionnel » - c'est-à-dire une propension au rapport bidirectionnel que nous pouvons assimiler au *partenariat* (régions du centre nord sans Veneto) - à « traditionnel » - autrement dit basé sur un rapport unidirectionnel que nous pouvons dénommer *hiérarchique* (les régions du sud sans Basilicata). Parmi les régions ayant mis en place une stratégie innovatrice dans les rapports public-privé, l'Emilia Romagna confère un espace de proposition, et non seulement de consultation, aux organisations dans les processus de formation des politiques publiques (par la loi régionale 119/1993, voir aussi Bassi 1994 : 205). D'ailleurs, selon la région, la législation permet qu'au niveau communal des forums représentatifs du monde associatif soient mis en place - ce qui se fera notamment au centre nord.

Cette tendance des dernières années reconnaît en premier lieu l'importance du monde associatif pour la société italienne. La présence d'une forte tradition de mobilisation des associations catholiques reste un élément caractéristique du monde associatif italien (Donati 1996 : 63) - organisations qui se sont d'ailleurs elles aussi émancipées de la liaison directe avec les partis politiques. Par contre, sur le plan des collaborations entre l'État et ces organisations, le développement est encore modeste. Les collaborations sont peu structurées et l'État préfère déléguer des tâches que de les réaliser en coopération. Quand un financement substantiel intervient, la collaboration retrouve plus une structure hiérarchique que le respect de l'autonomie²⁷. La propension à faire coïncider l'intérêt public et l'action étatique continue en effet à rendre l'acteur étatique suspicieux à l'égard de l'action privée (Ranci 1996).

²⁶ Cet aspect de mise en œuvre différenciée est accentué par la Loi n° 142 du 8 juin 1990 qui traite des autonomies locales et qui contient des normes réglant les rapports entre le monde associatif et les institutions publiques, notamment à travers des procédures de conventionnement stipulées entre les autorités locales et les associations.

²⁷ Ce jugement général devrait être différencié selon des domaines spécifiques. En effet, les relations entre l'État et le monde associatif varient aussi en fonction de la politique publique dans laquelle elles se concrétisent. Par exemple, dans la politique consacrée au problème de la déviance des jeunes, les organisations sans but lucratif sont associées au processus de jugement et sont invitées à proposer des programmes de réhabilitation (Ranci 1996 : 264). Dans ce cas, le monde associatif est non seulement légitimé à agir, mais aussi à préparer et à décider le programme d'intervention.

La modernisation des piliers aux Pays-Bas et le corporatisme sectoriel

Pour comprendre le fonctionnement des organisations de la société civile et leurs rapports avec l'État, il faut consulter l'histoire néerlandaise et ses interactions uniques entre les personnes, la religion et le gouvernement. Trois traditions socio-politiques ont joué un rôle crucial dans le développement des organisations actives dans la production de services publics (Kramer et al. 1993 : 71) :

- *L'égalitarisme* : à la fin du XVIe siècle, les Pays-Bas se proclame République avec un idéal égalitaire, contrairement à d'autres pays (comme le Royaume-Uni) où la richesse et le pouvoir étaient concentrés dans la maison royale et parmi la noblesse.
- *L'absence d'un État central puissant* : quand le pays avance vers la création d'un gouvernement central, c'est sur la base du principe qui veut que le gouvernement soutienne et suive les développements dans la société, plutôt que d'imposer sa volonté aux citoyens.
- *Le pluralisme religieux* : vers le tournant du XIXe siècle, les Pays-Bas sont devenus un refuge pour les personnes d'autres pays qui étaient persécutées pour leurs croyances religieuses et leurs idées politiques. Cet afflux et le schisme parmi les diverses églises protestantes y a créé un large éventail de religions et de sectes. Malgré la tolérance du pluralisme religieux, de strictes séparations ont été maintenues entre les diverses églises. En vertu de la croyance selon laquelle les problèmes de santé et sociaux ont des implications religieuses et, par conséquent, ne peuvent être traités par des acteurs de la même religion, chaque église créa son propre réseau d'organisations pour fournir à ses membres les services essentiels et les soins. Ce système est connu sous le nom de *verzuiling* et peut être traduit par « pilarisation ».

À l'intérieur de ce paysage socio-politique, les Néerlandais développent deux concepts clés qui ont structuré les organisations de la société civile jusqu'à récemment. Le premier concept est celui de subsidiarité, par lequel l'État est subordonné à l'initiative privée dans la production des biens sociaux et des services. Le deuxième concept, celui de pilarisation²⁸, considère que le bien-être social et éducationnel du citoyen, ainsi que ses besoins en termes de santé, doivent être fournis par des acteurs

²⁸ "A pillar is a set of closed, tightly interlocking organizations held together by a common cultural orientation. In the Netherlands, three or four such pillars are distinguished: the Catholic, the Calvinist, the Socialist, and, sometimes, a liberal pillar" (Therborn 1989 : 202).

de la même appartenance religieuse. La pilarisation atteint son apogée dans les années 20 où presque toutes les organisations sans but lucratif étaient organisées selon des lignes confessionnelles parallèles (Marin et al. 1998 :31). Les Eglises étaient responsables du financement de ces services. Étant donné que celles-ci, à l'exception de l'Eglise catholique, n'avaient pas une structure de pouvoir centralisée, le contrôle des services sociaux était dans les mains des paroisses locales et des assemblées de fidèles.

La subsidiarité et la pilarisation ont créé un système de services, proche du citoyen, distribué par les organisations issues de la société civile. Ce système a conduit à empêcher la participation de l'État dans l'allocation des services et à parer aux besoins des programmes nationaux (Kramer et al. 1993 : 72). Lorsqu'il y a eu un souci de prendre en charge les intérêts particuliers des uns et des autres à plus grande échelle, de nouvelles organisations ont été établies, étant donné que les organisations sans but lucratif dispensatrices de services, presque toutes locales, n'ont pas voulu se charger de campagnes nationales qui les auraient éloignées du service de leurs clients.

Pourtant, la demande de services sociaux s'accélère au début des années 30 et ni les Eglises, ni les œuvres de charité laïques ne réussissent à suivre logistiquement et financièrement ce développement. À ce moment, l'État participa au financement, mais non à l'administration des services sociaux. Ce transfert des responsabilités financières au secteur public s'est accompli graduellement, sur plusieurs décennies. Dans les années 60, le réseau néerlandais d'organisations de services était presque entièrement dépendant de l'argent public, perçu sous la forme de taxes et de primes en provenance d'assurances sociales. Pourtant, la pilarisation et le contrôle symbolique de l'Eglise sur le système de services semblent intacts. Malgré le fait que le gouvernement paye la facture, l'État, les Eglises et les organisations des services entretiennent la fiction de la subsidiarité (Kramer et al. 1993 : 72), notamment parce que l'État n'a fait que suivre les transformations du monde associatif, sans tenter de les influencer.

Vers les années 70 cependant, la pilarisation est devenue une cause perdue. La sécularisation (ou *dé*-pilarisation) avance rapidement et certaines composantes des Eglises ont cessé de penser que les clients et les fournisseurs de services doivent être de la même obédience religieuse. La plupart des organisations des services sociaux et de la santé abandonnent leurs liens confessionnels - bien que certains noms gardent des connotations évocatrices - et commencent à servir des clients de croyances diverses. Seule une petite minorité d'Eglises protestantes orthodoxes continue d'avoir des organisations qui servent uniquement leurs membres fidèles. Adoptant une approche professionnelle ou une orientation vers le client, les organisations des services se réalignent sur des principes organisationnels rationnels. L'effondrement de la pilarisa-

tion coïncide avec des augmentations sans précédent dans les coûts des services sociaux délivrés (Kramer et al. 1993 : 72). Les réformes ultérieures retiennent cependant le principe que les services doivent être financés notamment par les assurances sociales et délivrés par les organisations issues de la société civile.

Le rôle du monde associatif reste donc central dans l'organisation et dans la mise en œuvre des politiques étatiques. Il trouve son pendant dans le système d'implication corporatiste des associations dans tous les domaines politiques et sociaux. Leur rôle de référence pour les décisions et l'orientation politiques indique une certaine autonomie à l'égard du système politique. Cette implication est organisée par des conseils des organisations sans but lucratif et mise en place en commun entre l'État et des fédérations d'organisations actives dans des domaines spécifiques. Ces conseils représentent des formes de délibération sectorielles préalables aux décisions politiques et sont, jusque dans les années 80, centraux dans la formulation des politiques publiques sectorielles (Schmid 1996 : 126).

Ce système perdra en poids vers la fin des années 80 et dans les années 90. Aussi, aux Pays-Bas une transformation du système politique se confirme. En effet, le gouvernement, suivant la tendance européenne de modernisation de l'État, mettra en place des politiques limitant le poids de ces fédérations et de ces conseils au niveau national à travers une politique de décentralisation. Cette politique renforcera les municipalités et les organisations sans but lucratif travaillant au niveau local et en même temps diminuera l'influence du « cinquième pouvoir », représenté par les grandes organisations nationales (Kramer 1992 : 451).

Le système néerlandais actuel de relation entre État et monde associatif diffère des autres pays de deux façons (Schmid 1996 : 127). D'abord, les fonctions de défense des intérêts et de services sont rarement combinées dans une seule et même organisation. Le domaine de la défense des intérêts - qui comprend le lobbying, la promotion et la sponsorisation de la recherche scientifique et l'organisation de démonstrations - relève de diverses organisations nationales²⁹, typiquement de petites (en nombre et en taille) associations de soutien, pourvues de membres volontaires (soutenus par un secrétariat) et financées par des dons, des revenus de la loterie et, de manière secondaire, par des subventions gouvernementales. Si les organisations dans le domaine de la défense des intérêts s'engagent dans la distribution de services, c'est en général pour

²⁹ Certaines possèdent des branches locales, mais la plupart n'ont qu'un office national (Kramer et al. 1993: 68).

délivrer des services à petite échelle, complémentaires ou pilotes, à leurs propres membres ou groupe cible (Kramer et al. 1993 : 68).

Par contre, les services sont du ressort de grandes (en nombre, en taille et en budget) organisations de services, locales et régionales, gérées professionnellement, financées d'abord par les assurances sociales et privées et, dans une moindre mesure, par des contributions de membres ou des gouvernements locaux³⁰. À l'intérieur de ces organisations de services, l'on trouve deux différents systèmes de régulation, de contrôle et de financement. D'une part, tous les services personnels de base (santé physique et mentale, services d'aide à domicile), les services sociaux et résidentiels pour les handicapés sont financés par le système national d'assurances. Dans les débats - qui ont résulté en un compromis - entre le contrôle centralisé et celui local, le gouvernement central prend la responsabilité des services personnels qui sont plus chers que les services orientés vers la communauté et qui incombent aux administrations locales. Plus précisément, les services personnels de base sont organisés par un système national de régulation, de contrôle et de financement. L'État central promulgue les politiques et les régulations, les organisations de services locales par contre conçoivent et mettent en œuvre les programmes et la majeure partie du financement provient donc des assurances sociales (Kramer et al. 1993 : 67-69).³¹ La spirale des coûts des services, la demande croissante de ces services et l'inefficience du réseau des organisations de services presque autonomes ont incité le gouvernement à entreprendre des efforts pour moderniser le système. Pour cela, il va imposer des régulations plus strictes et plus uniformes dans le secteur des services personnels (Kramer et al. 1993 : 77). Auparavant, la politique du gouvernement était d'annuler les régulations, perçues comme des éléments de contrainte à l'innovation et à l'initiative des organisations de services.

D'autre part, les services sociaux et culturels communautaires (comprenant les garderies, les bibliothèques et le travail social général) sont financés et contrôlés par les gouvernements locaux. Par une politique de décentralisation de la mise en œuvre au début des années 90, le gouvernement national donne aux gouvernements locaux des subventions en bloc à dépenser comme ils le pensent pour les services culturels et

³⁰ Les organisations de services n'ont pas de membres et leur recours à des volontaires a tendance à être minimale et limitée à des tâches marginales (Kramer et al. 1993 : 68).

³¹ Le management des services est laissé aux organisations d'assurance maladie, mais l'État national régule les coûts des primes des assurances et demande aux assureurs sociaux et commerciaux de fournir un certain niveau de couverture. L'État national régule également les budgets des hôpitaux.

sociaux orientés vers la communauté (Kramer et al. 1993 : 70). Étant donné que cette politique est relativement nouvelle, il n'est pas facile de savoir comment l'administration municipale de ces services se développera, particulièrement là où les déficits budgétaires sont récurrents. La plupart des municipalités semblent essayer de maintenir les services, bien que certaines essayent de transférer le financement des services au système d'assurance national. Les gouvernements locaux essaient aussi de mettre en œuvre leurs pouvoirs en régulant les services orientés vers la communauté (Kramer et al. 1993 : 77).

Une autre caractéristique du système néerlandais - qui le rend différent des autres pays - est le monopole détenu par les organisations de services locales et régionales dans la distribution de presque tous les services sociaux, à l'exception de la santé (Kramer et al. 1993 : 67). En effet, tous les services sociaux et tous les services aux personnes handicapées sont fournis par ces organisations de services locales et régionales. Le monopole s'étend à tous les champs, sauf celui de la santé où la plupart des médecins, dentistes et physiothérapeutes travaillent dans un cabinet privé. En bref, les organisations issues de la société civile ont presque un monopole sur la gestion et la distribution des services.

En conséquence, aux Pays-Bas la discussion sur la privatisation n'était donc pas menée, simplement parce que la majorité des services ont toujours été fournis par l'initiative privée (Kramer et al. 1993 : 73). Pourtant, les organisations sans but lucratif, en tant que remède à l'État social, laissent des doutes à l'analyse de l'exemple néerlandais. En effet, ces organisations font tant partie de l'État social que beaucoup des problèmes inhérents à la sphère étatique se retrouvent dans ce « secteur ». Bien que les organisations sont des groupes privés, elles fonctionnent comme des distributeurs de services professionnels semi-gouvernementaux. Exprimé par le groupe de recherche autour de Ralph Kramer :

« for although voluntary organizations appear at first to offer a cost-effective, high-quality alternative to government inefficiency and bureaucracy, the larger the voluntary sector becomes, the more it is prone to suffer from the same problems that plague government provision of services. A laissez-faire approach seems doomed to fail : a large-scale private nonprofit social service system requires social controls » (Kramer et al. 1993 : 86).

En réponse aux demandes du gouvernement en vue de rationaliser les services, les organisations de services, qui offrent notamment des services personnels financés par le système d'assurances, risquent de se développer en des entrepreneurs de services, bien que leur loyauté de base aux clients et à la société continuera de les distinguer des organisations à but lucratif (Kramer et al. 1993 : 85).

Les organisations de services qui offrent des services sociaux et culturels orientés vers la communauté, et financées par le gouvernement local, risquent de se développer plus ou moins de la même façon, c'est-à-dire comme des entrepreneurs offrant des services à diverses municipalités (Kramer et al. 1993 : 85). Quelques organisations de ce genre existent déjà dans des zones suburbaines et à la campagne. Dans les grandes villes pourtant, les conseils municipaux préfèrent maintenir un contrôle serré sur les services. Dans les villes, les petites organisations sans but lucratif - pas comme celles dans les zones de pilariation - ont des chances de persister.

Royaume-Uni : le discours libéral mis en pratique et la séparation entre l'État et la société civile

L'histoire des organisations de la société civile au Royaume-Uni est celle d'une sécularisation graduelle et d'une formalisation de l'action de ces organisations, ainsi que celle d'une longue tradition philanthropique et d'aide mutuelle qui est systématiquement mise en cause depuis les années 80 (Taylor 1997).

La formalisation de la philanthropie a véritablement commencé avec le *Elizabethan Statute of Charitable Uses* en 1601 (Kendall et Knapp 1997 : 250). Promulguée à la suite du bouleversement religieux de la Réforme, elle marque le début de la sécularisation de la philanthropie. En parallèle avec la Loi sur les pauvres (la *Poor Law*) promulguée la même année, elle est cependant aussi une réponse aux bouleversements économiques et sociaux de la période, et en particulier à la pauvreté grandissante.

La tradition des organisations issues de la société civile est fortement ancrée dans la culture anglaise, ce qui se manifeste également par les organisations d'aide mutuelle. Les organisations d'aide mutuelle ont été établies par la classe ouvrière, particulièrement à la fin du XIXe siècle (Kendall et Knapp 1997 : 251). Le *Rose's Act* de 1793 reconnaît formellement les *friendly societies*³². Les syndicats, les coopératives de consommateurs, les sociétés de construction et de l'habitat ont été reconnues par la Commission Royale de 1871-1874 comme des exemples de l'esprit ouvrier d'entraide (Beveridge 1948).

L'histoire des organisations de la société civile est aussi celle des rôles qui changent dans la relation avec l'État. Pour structurer le développement des rapports entre

³² Les friendly societies sont des corps d'hommes qui mettent en commun leurs ressources pour créer un fonds pour les besoins des malades, des vieillards, etc. (Kendall et Knapp 1997 : 251).

l'État et les organisations de la société civile, nous pouvons (avec Kramer et al. 1993 : 1) retenir quatre phases.

Première phase : Avant le statut *Elizabethan*, le rôle de l'État dans le domaine social était relativement faible, le secteur informel et l'Eglise étant les acteurs principaux (Kendall et Knapp 1997 : 262). Avec le *Elizabethan Statute of Charitable Uses*, c'est le début des relations entre l'État et les organisations sans but lucratif où l'État encourage la philanthropie par un cadre protecteur. Depuis cette époque, la structure du développement de l'État social peut être considérée comme deux courants parallèles d'effort, celui gouvernemental et celui des organisations de la société civile, et qui se croisent occasionnellement en influençant la voie de chacun (Kramer et al. 1993 : 20). En effet, depuis cette période et jusqu'au début du XXe siècle, la distribution formelle des services sociaux a été dominée par les organisations sans but lucratif avec un approvisionnement étatique, financé par des taxations locales - en plus de privilèges légaux -, en tant qu'intervenant subsidiaire (Kendall et Knapp 1997 : 263).

Deuxième phase : Dans les champs de la santé, de l'éducation et des assurances sociales, le secteur public reprit presque complètement le financement et la réalisation de la politique (Taylor 1997). Dans chacun de ces champs, un nombre d'organisations qui s'autofinanciaient ont survécu en dehors du courant principal du système³³. Les organisations issues de la société civile continuent à avoir un rôle central dans la plupart des services d'aide sociale, particulièrement pour les enfants et les personnes âgées (Kendall et Knapp 1997 : 264). Autrement dit, une économie mixte se développe dans la période de l'après-guerre, les organisations sans but lucratif étant utilisées comme des agents de l'État pour remplir ses nouveaux devoirs aux niveaux local et national, et continuant également d'agir dans les domaines où l'État n'est pas actif (Kendall et Knapp 1997 : 264). Les fonctions qui ne sont pas remplies par l'État sont reconnues, d'où le financement considérable du gouvernement dans les années 60 et 70 pour le développement communautaire et les groupes d'entraide qui, par leur nature, n'ont pas pu être intégrés dans le secteur public et d'où la reconnaissance du rôle clé des organisations intermédiaires pour assurer la santé de l'activité bénévole notamment (Kendall et Knapp 1997 : 265).

³³ Bien que la stabilité et l'acquiescement ont été les réactions communes des organisations dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation qui n'ont pas été absorbées dans le système étatique, plusieurs parties " du secteur " ont été revitalisées plutôt que marginalisées par les réformes (par exemple dans le domaine de la santé mentale ; voir Kendall et Knapp 1997 : 252).

Avec cette redéfinition du rôle étatique, les organisations issues de la société civile s'éloignent de leur rôle. Elles complètent les services étatiques fournis sur une base d'accès universel qui offrent un standard minimum de vie pour tous (Kramer et al. 1993 : 20). Durant les années 60 et 70, les organisations issues de la société civile continuent à être fondamentales comme apport à la reproduction de la société, avec les pouvoirs publics ayant toutefois un fort pouvoir de régulation sur celles-ci (Vaillancourt et Laville 1998 :120).

Dans ces années se concrétise aussi le système de reconnaissance - notamment par le *Charities Act* de 1960 -, très souple, des organisations sans but lucratif. Le *Charitable status*, et les privilèges fiscaux et constitutionnels qui en découlent automatiquement, est accessible aux organisations indépendantes qui ont légalement reconnu des objectifs de bénéfices publics ou des buts fixés dans leurs constitutions (Kendall et Knapp 1997 : 256). Les organisations qui peuvent avoir ce statut ne doivent pas posséder une structure légale particulière. La législation et la régulation des organisations entrant dans ce statut ne sont toutefois pas similaires dans l'ensemble du Royaume-Uni. En Angleterre et au Pays de Galles, il revient à la *Commission de Charité*³⁴ de décider si une organisation peut obtenir ce statut. Une fois reconnues comme charitables, ces organisations bénéficient de la protection de la Couronne, des Tribunaux et de la Commission. Les devoirs de la Commission comprennent le maintien d'un registre, une fonction administrative (pour sauvegarder les avantages de la charité, etc.) - exécutée pour le compte du Parlement - et un contrôle des abus - pour le compte des Tribunaux (Kendall et Knapp 1997 : 256)³⁵. Contrairement à la législation et à la régulation sur les organisations de charité, les privilèges financiers donnés à ces organisations sont uniformes à travers le Royaume-Uni (Kendall et Knapp 1997 : 259). Des aides sont données dans la mesure où les fonds ont été utilisés exclusivement pour des buts de charité. Les privilèges financiers se rapportent principalement à la taxation directe, comprenant par exemple diverses formes de déductions d'impôts.

Les organisations de la société civile n'entrant pas dans le statut de charité n'ont pas la même protection constitutionnelle que les organisations de charité et, en conséquence, ne sont pas dépendantes des pouvoirs de la Commission de Charité (Kendall

³⁴ En Ecosse, il n'y pas de Commission de Charité. Dans la *Law Reform Scotland Act 1990* un index est inclus pour les organisations reconnues et donne plus de pouvoirs au Lord Advocate (similaires à ceux de la Commission) (Kendall et Knapp 1997: 259).

³⁵ Les *Charities Act 1992* et *1993* renforcent notamment les pouvoirs de la Commission, par exemple en lui donnant davantage de pouvoirs pour détecter les abus. Ces derniers changements de législation n'ont toutefois pas adopté une définition plus précise du concept de charité, interprété de façon plutôt large.

et Knapp 1997 : 259). Pour le soutien financier, ces organisations peuvent avoir droit à certains privilèges fiscaux, pourtant de façon moins automatique que pour les organisations de charité³⁶.

Troisième phase : C'est dans un contexte de défaillance étatique que le gouvernement de Margareth Thatcher arriva au pouvoir en 1979. Les années 80 sont une nouvelle ère - la rupture la plus importante en Europe quant aux traditions d'État social - pour les organisations de la société civile. A la suite de la culture d'entreprise adoptée par le nouveau gouvernement, on s'attend à ce que les organisations de la société civile soient efficaces, effectives et dignes de leur argent (Kramer et al. 1993 : 43). Ce nouveau paradigme implique une expansion considérable du rôle du monde associatif. De leur rôle en tant qu'instances complémentaires, les organisations issues de la société civile sont devenues, dans la période de gouvernement néo-conservateur britannique, une *alternative*, si ce n'est un substitut, notamment aux services délivrés par l'État local (Cattacin 1996).

Quatrième phase : Les rapports récents entre l'État et le monde associatif sont caractérisés par l'essai de la part de l'État d'approcher les organisations sans but lucratif de la logique de fonctionnement marchand. L'État continue de diriger son attention vers les organisations de la société civile par des mesures spécifiques, par exemple à travers la législation sur la charité et à travers la promotion de quasi marchés et l'encouragement du *contracting-out* dans des champs où les organisations sans but lucratif coexistent avec d'autres acteurs. Dans cette phase, la culture de contrats va dominer et le caractère organisationnel des organisations de la société civile sera influencé par l'expansion de leur rôle de vendeur de services publics, autrement dit d'entrepreneur. Les autorités publiques sont incitées à aménager la compétition à l'intérieur du monde associatif (Vaillancourt et Laville 1998 : 122). Des craintes naissent à l'intérieur du monde associatif que les changements dans la nature et les mécanismes du financement gouvernemental, en particulier la spécificité croissante du remplacement des subventions par des contrats, menacent l'autonomie de ces organi-

³⁶ Kendall et Knapp (1997 : 260) explicitent ce point : “ For example, a body which is voluntary in the sense that it is not a public body, but whose activities are carried on otherwise than for profit may get discretionary relief on local taxation, i.e. the uniform business rate; non-profit-distributing scientific research associations are exempted from income and capital gains taxes; and hospitals, private schools, and housing associations which, for some reason, have not gained charitable status are still exempted from income tax as long as the relevant income is applied for charitable purposes only ”.

sations qui reçoivent des fonds pour la distribution de services³⁷. Il y a aussi le souci que les organisations sans but lucratif, en particulier celles qui sont locales et de petite envergure, soient marginalisées si le gouvernement central ne reconnaît pas leurs contributions et que les autorités locales ont désormais de peine à les financer en raison de leurs ressources décroissantes (Kendall et Knapp 1997 : 268). En effet, les développements futurs risquent d'être plus avantageux pour les grandes organisations nationales que pour les organisations plus petites basées sur la communauté. Les autorités locales peuvent ne pas être intéressées par un partenariat avec les petites organisations de la société civile - en raison des ressources insuffisantes provenant du gouvernement central, et ce malgré la tradition du bénévolat ; elles peuvent hésiter à investir des ressources dans le développement de ces organisations si elles sont trop petites et trop faibles ou manquent de capacité en tant qu'entrepreneurs (Kramer et al. 1993 : 46)³⁸.

La cas suédois : le noyau et les marges

Deux éléments historiques permettent de comprendre les organisations sans but lucratif suédoises d'aujourd'hui. Premièrement, l'histoire du secteur sans but lucratif en Suède est largement celle de la relation avec l'État (Lundström et Wijkström 1997 : 217). Les relations entre les organisations de la société civile et l'État sont importantes non seulement lors de ces dernières 50 années, mais depuis le XVIe siècle. Deuxièmement, l'histoire du secteur sans but lucratif doit aussi tenir compte de la position clé des mouvements populaires de masse, avec leur accent mis sur l'adhésion à la nation, l'activisme et la démocratie. Ces mouvements sont particulièrement encouragés par l'État qui les finance. Les principaux mouvements de masse sont nés à la fin du XIXe siècle. Ceux-ci ont créé de nouvelles formes d'associations comprenant les syndicats, les coopératives de consommateurs, les organisations du sport de masse et culturelles (Pestoff 1991 ; Lundström et Wijkström 1997 : 219).

³⁷ Comme l'avance Laville (Laville 1998), " l'introduction de 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 ”.

³⁸ Laville (Laville 1998) différencie les associations productrices de services, dont les fonctionnements sont censés s'aligner sur ceux des entreprises, et les associations philanthropiques - dont la fonction est de procurer un accompagnement de proximité aux personnes les plus en difficulté - 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 (où par exemple l'État ne doit rien au mauvais pauvre).

En ce qui concerne la relation entre l'État et les organisations de la société civile, il faut noter qu'avant la Réforme du début du XVI^e siècle, la charité organisée était du ressort de l'Eglise. La Réforme - avec une mise sous tutelle de l'Eglise par l'État - n'a pas aboli cette responsabilité de l'Eglise envers les pauvres (et également envers l'éducation). Les organisations charitables ont continué à exister en maintenant une relation de coopération avec les municipalités et l'État (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 419).³⁹

Durant le XX^e siècle, beaucoup d'activités sociales fournies par les organisations philanthropiques ont décliné dans leur importance avec la croissance de l'État social qui les a repris (Lundström et Wijkström 1997 : 218). Bien que le nombre des organisations fournissant des services ait diminué avec le retrait des subsides ou par des législations rendant difficile l'octroi d'un soutien étatique, ces organisations ont continué de jouer un rôle d'innovation en explorant d'autres méthodes pour satisfaire les besoins sociaux. De nouvelles organisations ont également émergé (les associations d'handicapés, d'immigrés, de femmes, de sports, reliées à certains hobbies, etc., voir Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 418). Les initiatives étatiques en ce qui concerne les politiques sociales entre la fin du XIX^e et le début du XX^e ont été développées dans un environnement de mouvements populaires de masse et de haute bourgeoisie urbaine. Des organisations comme la CSA (*National Association for Social Work*) ont pris part au mouvement et sont devenues, de par leur orientation vers les autorités publiques, un pont entre la philanthropie et l'État - ce qui est important pour comprendre les liens étroits entre l'État et les organisations sans but lucratif (Lundström et Wijkström 1997 : 238).

Toutefois, les fondements de l'État social n'ont été posés qu'après-guerre⁴⁰. Une distribution, un financement et un contrôle étatique de grande envergure sont menés dans le système de sécurité sociale, mais aussi dans les domaines de l'éducation et de la santé (Olsson 1993). Pourtant, même dans le domaine de l'éducation fortement étatisé, l'on trouve une place pour les organisations sans but lucratif. Les mouvements de masse populaire, ainsi que les organisations sans but lucratif en général, sont considé-

³⁹ Aujourd'hui encore, l'Eglise accomplit des tâches sociales en dehors des gouvernements locaux et régionaux (Lundström et Wijkström 1997 : 230).

⁴⁰ Jusque dans les années 30 le système d'assurances sociales reste faible. L'alliance entre les sociaux-démocrates et les partis agraires, ainsi que les accords entre les associations d'employeurs et les syndicats, marquent un tournant dans l'intervention étatique qui devient active et massive (Baldwin 1990).

rés comme des noyaux de la démocratie suédoise (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 416).

Depuis les années 40, mais particulièrement après les années 60, le support étatique aux organisations de la société civile a considérablement augmenté (Lundström et Wijkström 1997 : 239). Pourtant, la politique étatique varie selon les domaines des organisations sans but lucratif. Dans des champs comme la culture, l'éducation pour les adultes et les sports, l'État supporte les organisations sans but lucratif par des subsides et une assistance matérielle. Alors que les organisations actives dans ces domaines ont été encouragées à se développer, les domaines de l'éducation en général, de la santé et des services sociaux ont été pris en charge par l'État - dans une vision de droits égalitaires - et peu de marge a été laissée aux organisations en dehors de l'appareil étatique. Les organisations sans but lucratif jouent en effet un rôle mineur dans ces derniers domaines ; leur rôle s'étant davantage focalisé sur le *lobbying* et sur leurs actions en tant que groupes de pression afin d'influencer les divers niveaux gouvernementaux à fournir des services (ce rôle de représentation et de défense des intérêts a créé des liens étroits entre le gouvernement et ces acteurs). En d'autres termes, ce lobbying ne cherchait pas à diminuer l'importance de l'État, mais à l'augmenter par la prise en charge d'autres besoins sociétaux (Schmid 1996 : 139).

Au plan local cependant, les organisations sans but lucratif continuent à fournir des contributions importantes, souvent informelles et bénévoles, qui remplacent la production de services du secteur public (Schmid 1996 : 134 ; Lundström et Wijkström 1997 : 240). Ces contributions locales comprennent, dans les services sociaux et de santé, des activités qui soutiennent les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes liés à l'abus d'alcool ou de drogues illégales. Dans la plupart de ces champs, les organisations sans but lucratif coopèrent avec les municipalités dont elles dépendent pour leur support.

En ce qui concerne les bases légales des organisations sans but lucratif, deux formes sont différenciées : l'association et la fondation. Pour les associations, il n'existe pas de législation spécifique, mis à part pour les associations économiques. Les fondations n'ont été régulées que récemment (Lundström et Wijkström 1997 : 231).

Pour qu'une organisation reçoive et bénéficie du statut officiel d'organisation sans but lucratif, elle doit pouvoir être qualifiée comme servant le bien public (Lundström et Wijkström 1997 : 234). Selon la *Law on National Income Tax (SIL)*, ce statut est basé essentiellement sur le but et la forme légale de l'organisation.

Diverses lois de financement existent pour les associations et les fondations. Les fondations qui désirent des exemptions de taxes sont soumises à des standards légaux plus stricts que les associations⁴¹ qui les reçoivent pour une palette d'activités plus larges que celles des fondations (Lundström et Wijkström 1997 : 235). Le montant des subsides gouvernementaux adressés aux différentes associations sans but lucratif est important et comporte des contributions financières directes et indirectes⁴².

Bien que la Suède ne détienne, comparativement à d'autres pays, que peu de services produits par les organisations sans but lucratif, les relations entre l'État et ces organisations sont davantage de type coopératif que compétitif ou conflictuel (Lundström et Wijkström 1997 : 237). Il est vrai que le potentiel des activités des organisations sans but lucratif est limité en raison de la croissance et de l'expansion de l'État social dans la majeure partie du XXe siècle. Pourtant, il faut reconnaître que les organisations sans but lucratif ne sont pas nécessairement plus petites et moins puissantes que dans d'autres pays. En effet, le secteur sans but lucratif suédois est caractérisé par le nombre et la variété de ses organisations, ainsi que par l'efficacité de ses mouvements de masse et ne peut pas être mesuré seulement par l'extension de son engagement dans la distribution des services traditionnels du bien-être. Si l'on ne considère que le domaine de ces services, alors les organisations sans but lucratif suédoises sont pour ainsi dire inexistantes⁴³. Contrairement à d'autres pays (comme on l'a vu, l'Allemagne où les activités des organisations sans but lucratif sont fortement dominées par la santé et les services sociaux), les organisations suédoises sont dominées par des organisations actives dans le sport et les loisirs, suivies par les syndicats, l'éducation, l'habitat et, en dernier lieu, les services sociaux (Grassman et Svedberg 1996 : 418).

Les conditions des organisations sans but lucratif semblent changer ces derniers temps en raison notamment de la situation économique difficile avec, en conséquence, des pressions budgétaires sur l'État et des changements idéologiques (Lundström et

⁴¹ Il faut cependant diviser les associations en deux groupes: celles qui servent un but de bien public et, par conséquent, sont éligibles pour une exemption de taxes, et celles qui ne poursuivent pas un tel but et sont, par conséquent, soumises à une taxation (Lundström et Wijkström 1997: 236).

⁴² L'éligibilité d'une association pour recevoir un support financier du gouvernement est également soumise à certaines conditions: l'association doit avoir une fonction idéologique et doit encourager la formation de l'opinion publique en promouvant des valeurs démocratiques et une cohésion sociale (Lundström et Wijkström 1997 : 236).

⁴³ Comme l'avancent également Grassman, Jeppsson et Svedberg (1996), le secteur sans but lucratif suédois a eu tendance à n'être pas visible dans le contexte de l'État social (Grassman Jeppsson et Svedberg 1996 : 415).

Wijkström 1997 : 240). Pourtant, un consensus perdure sur le modèle universel suédois. Les alternatives proposées au système sont plutôt un nouveau *welfare mix* où la société civile détiendrait un rôle plus important, notamment dans le domaine des services. Avec le mouvement en direction de la dérégulation, de la décentralisation et de la privatisation, la politique étatique ouvre de nouveaux espaces pour les organisations de la société civile distribuant des services dans des domaines comme le bien-être social, la santé et l'éducation, et ceci particulièrement au niveau local. Pour le moment, diverses tentatives de la part du gouvernement local et des organisations sans but lucratif ont lieu afin d'entamer la participation bénévole dans des domaines traditionnellement du ressort de l'État (Kuhnle 1989 ; Lundström et Wijkström 1997 : 241).

En résumé, nous pouvons donc caractériser le cas suédois comme un modèle où le noyau - les politiques centrales déployées par le niveau national - est caractérisé par un quasi-monopole de l'action de l'État. À l'intérieur de ce noyau, il n'y a pas de place pour les organisations sans but lucratif et elles ne sont pas davantage tolérées⁴⁴. À l'extérieur par contre, les organisations sans but lucratif sont activement soutenues, qu'elles soient territoriales ou qu'elles concernent des mesures complémentaires à l'action de l'État social. La division du travail est donc clairement établie avec le monde associatif qui ajoute des mesures aux larges programmes de l'État social suédois (Olsson 1993).

Cette relation n'est d'ailleurs pas remise en cause. La position de l'État social n'est en effet pas en contraste avec la société. Grâce au large consensus des classes, des idéologies et des différentes catégories de la population lors de sa constitution, l'État social suédois a pu se développer comme le représentant de ces groupes. Il ne se distingue pas, contrairement au modèle libéral, de la société civile, mais se trouve en interpénétration avec elle. L'identification de la population à cet État social est donc forte, permettant d'une certaine manière à celui-ci de se substituer aux organisations intermédiaires en prenant en effet lui-même en charge la réalisation de politiques publiques auprès de la population (Olsson 1993 : 108ss).

⁴⁴ On peut même dire qu'il y a une instrumentalisation ponctuelle de ces organisations quand il s'agit d'un domaine central de l'action étatique. Un exemple éloquent est la politique de lutte contre le VIH/sida, situé donc dans le domaine de la santé, où l'État suédois a collaboré brièvement avec les groupes des homosexuels pour ensuite reprendre l'action en main. Henriksson (1988) parle dans ce contexte d'action colonisatrice de l'État social (voir aussi: Cattacin et al. 1997b).

De la subsidiarité à l'État incitateur : la Suisse

L'évolution de l'État moderne en Suisse est avant tout marquée par le principe de subsidiarité et par ses développements. Ce principe, caractéristique du système politique suisse, introduit une division des tâches entre différentes institutions et différents acteurs, à la fois à l'intérieur de l'organisation étatique et entre l'État et la société civile. *A l'intérieur de l'État*, ce principe apparaît dans la structure fédérale. Tout ce qui ne relève pas de la compétence de la Confédération est du ressort des niveaux inférieurs, c'est-à-dire des cantons et des communes. À côté de cette segmentation verticale, la subsidiarité provoque aussi des effets de segmentation horizontale en attribuant une large autonomie aux cantons. Ceux-ci peuvent en effet gouverner indépendamment les uns des autres dans de nombreux domaines politiques - notamment en matière de santé, d'éducation et de politique sociale (voir Wagner 1999). En ce qui concerne la division des tâches entre *l'État et la société civile*, le principe de subsidiarité favorise l'initiative privée au détriment de l'action étatique. L'État prend un rôle subsidiaire par rapport aux activités privées (qu'elles soient lucratives ou non lucratives) et lorsqu'un problème apparaît, il est d'abord pris en charge par la société civile, que ce soit par les individus ou par ses expressions organisationnelles. C'est seulement lorsque l'initiative privée ne peut plus résoudre le problème que l'intervention étatique est demandée par des groupes politiques ou sociaux. Dans ce cas, les institutions étatiques interviennent soit en participant aux structures préexistantes, soit en les complétant. Ce processus a pour conséquence une cohabitation entre les structures publiques et celles privées dans la production du bien-être en Suisse et une constellation particulièrement complexe entre l'État, l'économie et la société civile⁴⁵.

La période de *l'industrialisation* peut être considérée comme le point de départ pour l'organisation étatique moderne en Suisse. Elle est en effet accompagnée de l'émergence de la question sociale et de l'échec de l'aide traditionnelle aux pauvres, essentiellement apportée par l'Eglise et les familles. Conformément au principe de subsidiarité, ces nouveaux développements forcent la société civile à chercher de nouvelles solutions permettant de remédier aux problèmes sociaux. Cette tâche d'innovation est principalement prise en main par des organisations sans but lucratif qui se développent à cette époque (Bütschi et Cattacin 1994).

Ainsi, *au XIXe siècle*, avant que l'État n'entreprenne quoi que ce soit dans le domaine de la politique sociale, deux mouvements dont le but est de réduire et

⁴⁵ Hotz (1979 : 36-42), en décrivant ce processus, parle d'un "modèle libéral de transfert des fonctions" (liberales Verlaufsmuster).

d'éliminer les disparités sociales se créent. D'une part, le *mouvement ouvrier* organise progressivement, parallèlement à ses pressions politiques en faveur des ouvriers, des associations d'entraide dans les domaines de la consommation, de la production, du logement et de la sécurité sociale. Par exemple, dans le cadre de la sécurité sociale, des caisses de secours mutuels se forment pour distribuer des prestations en cas de maladie, d'invalidité, de chômage et de vieillesse (Fragnière et Christen 1988 : 36). À côté du mouvement ouvrier, les « *réformistes sociaux* », principalement composés d'intellectuels et de philanthropes d'origine bourgeoise, se regroupent au sein d'organisations d'utilité publique afin d'aider les personnes socialement défavorisées. Si ces personnages sont motivés par le besoin d'apaiser leur conscience, ils le sont aussi par une volonté de stabiliser l'ordre existant (Möckli 1988 : 19).

Mais affirmer que la modernisation politique en Suisse trouve ses origines dans les pressions ouvrières et celles des réformistes sociaux reviendrait à minimiser le rôle de la *bourgeoisie* organisée politiquement. Celle-ci, alors au pouvoir, est en effet consciente du fait que les conséquences négatives de l'industrialisation représentent une menace pour le système en place. Premièrement, de larges parties de la population risquent de tomber dans la pauvreté, ce qui peut nuire à la sécurité et à l'ordre interne. Deuxièmement, l'industrie a besoin de main-d'œuvre qualifiée, en bonne santé et jouissant de mesures minimales de sécurité. Enfin, les demandes des organisations ouvrières se font plus pressantes et nécessitent des mesures de conciliation (Knüsel 1980 : 120ss). Ainsi, à la fin du siècle passé, les membres de l'aile progressiste du parti radical - les *radicaux éclairés* - estiment que, à l'instar de la politique prônée par Bismarck, l'État a le devoir de fournir à chacun les conditions nécessaires à une vie décente. De plus, ils espèrent que l'intervention étatique puisse redonner confiance dans le système politique et économique, suite à la dépression des années 1870-1880 (voir Siegenthaler 1983).

Les premiers développements de la sécurité sociale illustrent l'importance des acteurs intermédiaires. Les autorités fédérales n'osent pas introduire une assurance accident et maladie avant que l'idée ne soit mise en avant par les associations d'entraide mutuelle. Mais, une fois que l'idée d'une assurance réglée au niveau fédéral est acceptée, les caisses mutuelles privées se sont développées à un tel point qu'il n'est plus possible de les remplacer par une assurance obligatoire fédérale (Gilliand 1988).

Pendant la période allant du *début de la première guerre mondiale jusqu'à la fin de la seconde guerre*, la constellation des acteurs change de visage. Non seulement de nombreuses organisations de solidarité apparaissent telles que Pro Senectute (1917), Pro Infirmis (1920) et Pro Familia (1942), mais les acteurs intermédiaires existants

dans le système politique abandonnent leur stratégie conflictuelle au profit d'une collaboration avec l'État. La grève générale de 1918, point culminant de la protestation ouvrière, marque le passage à l'intégration des mouvements ouvriers suite à l'échec de leurs propositions visant à introduire des changements institutionnels fondamentaux. Plus tard, après la crise de 1929, la gauche social-démocrate modère quelque peu ses positions - en acceptant notamment les institutions de l'État - et se sépare des communistes qui deviennent alors une force politique mineure (Bohn 1986). Quant aux syndicats, ils privilégient la négociation à la grève et favorisent ainsi des revendications sur les droits et les conditions de vie des ouvriers au détriment de la lutte des classes. Ce changement de stratégie des syndicats introduit un nouveau mode de régulation sociale basé sur des mécanismes de négociation qui, face à une crise économique profonde et aux menaces de guerre, se concrétise en 1937 par la paix du travail. Ce « traité de paix » a profondément marqué la relation entre l'État et la société civile en Suisse en rendant ses différents éléments interdépendants et intégrés et en introduisant un modèle de régulation consensuelle, basé sur la coopération entre les différents acteurs (Kriesi 1995b).

L'application du principe de subsidiarité joue, pendant la période de croissance de l'après-guerre, un rôle mineur et perd de sa valeur pratique devant l'importance prise par l'État social. Le principe de concordance et sa version économique (la paix du travail), la croissance économique sont les caractéristiques politiques et économiques centrales qui permettent la poursuite de l'accroissement du système de l'État social suisse jusque dans le milieu des années 70. Les organisations sans but lucratif perdent de leur importance face à la croissance de l'État social à tous les niveaux nationaux. Pendant ces années, ces organisations passent d'une fonction substitutive, qu'elles avaient acquise au début de la construction du système du bien-être, à une *fonction complémentaire*. Les organisations de solidarité les plus importantes telles que Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute, Caritas, l'Entraide protestante suisse, la Croix-Rouge et certaines associations féminines gardent néanmoins une position centrale dans le système du bien-être bien qu'elles aient perdu leur rôle pionnier et leur dynamisme. Elles se stabilisent en de grandes organisations traditionnelles et polyvalentes qui, en cette période d'euphorie économique, ne sont confrontées à aucun problème financier.

La constellation des acteurs étatiques et non-étatiques change radicalement dans les années 70 suite à la crise économique. Au niveau politique, la *logique de contrainte* résultant de la crise financière a en effet deux conséquences principales qui se répercutent sur le *welfare mix*.. Premièrement, la Confédération bloque toute création de

nouveaux postes - ce qui est ensuite poursuivi par beaucoup de cantons et de communes - limitant ainsi la prise en charge des problèmes sociétaux croissants. Deuxièmement, l'État social se désengage financièrement de la question sociale, alors que de nouveaux problèmes émergent. Ces deux éléments, accompagnés par l'amplification des problèmes sociétaux, ont pour conséquence de voir la demande de prestations sociales augmenter.

Ainsi, de nouvelles organisations sans but lucratif se forment pendant la seconde moitié des années 70. Ces organisations prennent souvent une *fonction de critique* à l'égard de l'État social, embourbé dans les différents intérêts en jeu, et présentent des alternatives à son fonctionnement. De plus, la « politique réactive » menée au niveau fédéral leur donne des raisons supplémentaires pour critiquer l'État (Kriesi 1986 : 340ss; Linder 1983 : 347). Ces nouvelles organisations se distinguent des organisations traditionnelles par l'importance de leur base et la domination des membres sur le fonctionnement interne, par leur aspect d'entraide, ainsi que par leur caractère de mouvement (voir Mäder 1987).

À la fin des années 70, experts et personnalités politiques réalisent que des solutions doivent être trouvées à la détérioration de la situation sociale, ainsi qu'aux blocages dans lesquels se trouvent les institutions. Les partis politiques dominants se montrent fascinés par les programmes néo-conservateurs, poussés par la droite conservatrice d'Europe et des États-Unis. Dans le sillage de ces idéologies, les partis bourgeois réactualisent le principe de subsidiarité pour justifier les *politiques de déréglementation* de l'État. Ces politiques, qui trouvent leur expression dans le slogan libéral « plus de marché, moins d'État » et qui ont conduit à la politisation du débat concernant l'État social, considèrent les coupures dans les dépenses sociales comme la meilleure solution pour revitaliser la société civile. Face à ces stratégies de déréglementation qui s'inscrivent dans un projet d'État minimal, les organisations intermédiaires cherchent à combler toute une série de lacunes présentes dans le système social suisse (Wagner 1983 : 88-92). Cependant, l'ampleur des nouvelles tâches qu'elles ont à accomplir dépassent de loin leurs possibilités d'action. Ceci est le motif majeur pour lequel se développent des stratégies qui renouvellent la collaboration entre l'État et la société civile.

À partir des années 80, pour faire face aux nouveaux défis sociétaux, les acteurs étatiques vont en effet être contraints de développer de nouveaux instruments et de nouvelles formes de collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile (Cattacin et Vitali 1997 : 37). La collaboration et les synergies entre l'acteur étatique et l'acteur non-étatique (le marché, les organisations sans but lucratif tradi-

tionnelles ou nouvelles, les citoyens) sont désormais perçues comme des possibilités de réponse organisationnelle aux défis sociétaux. Une subsidiarité renouvelée, plus dynamique et plus efficace, est mise en œuvre avec un esprit managérial par un État qui joue le rôle d'incitateur de nouveaux programmes et qui assume le rôle de modérateur des différents acteurs (Bütschi et Cattacin 1993). En effet, l'action étatique ne se limite plus au financement des associations déjà existantes, mais assume un rôle de coordination et d'incitation. Ce rôle peut aller jusqu'à l'incitation à la création d'organisations de la société civile pouvant couvrir plus efficacement que l'État certains domaines spécifiques d'intervention⁴⁶.

III. Les traditions de coopération et leurs transformations : une comparaison des expériences

L'analyse des pays choisis confirme tout d'abord l'importance des traditions dans l'explication des relations entre l'État et la société civile. Mais, cette relation n'est néanmoins pas linéaire. Le Royaume-Uni et la Suisse, par exemple, se souviennent en effet de leur tradition seulement quand il s'agit de refonder profondément l'État dans les années 80. Ces pays mobilisent - au moins partiellement - l'orientation vers les principes du libéralisme (au Royaume-Uni) et de subsidiarité (en Suisse).

Nous pouvons à cet égard distinguer quatre traditions qui nous semblent marquantes.

- *La tradition d'interpénétration entre l'État et la société civile de la Suède.* L'État fait d'une certaine manière partie de la communauté élargie et il est l'élément sur lequel se focalisent les attentes d'amélioration des conditions de vie. La confiance et la collaboration des citoyennes et des citoyens dans l'État prévaut sur la nécessité de distinguer le public du privé.
- *La tradition de distance et d'autonomie réciproque caractérisant le Royaume-Uni.* La société civile et ses expressions organisationnelles se développent parallèlement à l'État. Un civisme privé - décrit par exemple par Titmuss (Titmuss 1971) dans le cas du don du sang au Royaume-Uni - se développe parallèlement au civisme public.

⁴⁶ Cette évolution du rôle de l'État a été mise en avant dans les politiques fédérales dans différents domaines d'action sociale (Bütschi et Cattacin 1993; Boggio et al. 1997). L'on retrouve d'ailleurs cette évolution également au niveau communal (Gentile 1997).

- *La tradition de coopération continentale généralisée présente notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse.* Les nombreux clivages d'une société se réifient dans des organisations formant la porte d'entrée de l'État - mais aussi d'autres organisations - à des réalités spécifiques. L'implication des organisations issues de la société civile est la condition pour légitimer et pour réaliser des programmes étatiques.
- *Enfin, la tradition de méfiance et de coopération sélective que nous avons identifiée en France et en Italie.* Un clivage profond divise la société et l'acteur étatique collabore avec la partie du monde associatif qui représente une position hégémonique. Cette position devient l'orientation de l'État. En outre, de par l'autonomisation de l'acteur étatique, une méfiance réciproque s'installe entre l'État et les nouvelles organisations - représentant des intérêts nouveaux - qui sont considérées comme potentiellement déstabilisantes pour les constellations de pouvoir en place.

Ces traditions dans les relations entre l'État et la société civile se sont concrétisées de différentes manières et, si nous suivons nos brèves reconstructions des différentes réalités européennes, quelques fois elles se sont perdues pendant le développement de l'État social, quelques fois, elles ont été redécouvertes (Tableau 4).

Tableau 4 : Caractéristiques des pays analysés concernant la relation entre État et société civile

Pays	Tradition	Partenariat entre État et société civile	Reconnaissance formelle (par des instances reconnues de délibération)	Autonomie réciproque dans la collaboration
Allemagne	tradition de coopération généralisée	forte	faible	forte
France	tradition de méfiance et de coopération sélective	faible	forte	faible
Italie	tradition de méfiance et de coopération sélective	faible	forte	faible
Pays-Bas	tradition de coopération généralisée	forte	forte	forte
Royaume-Uni	tradition de distance et d'autonomie réciproque	faible	faible	faible
Suède	tradition d'interpénétration	faible	faible	faible
Suisse	tradition de coopération généralisée	forte	faible	forte

En tout état de cause, ces traditions n'ont pas abouti législativement à une réglementation systématique qui aurait pu, d'une certaine manière, « congeler » les expériences historiques de ces rapports. Particulièrement dans des moments de renouvellement de la relation entre l'État et la société civile, ce sont des chaînes causales plus complexes qui ont déterminé les choix politiques et sociétaux. Ces choix des relations entre l'État et le monde associatif ont permis de sortir des traditions, de les réformer radicalement, voire même - songeons aux années du développement de l'État social, de sa forte expansion, mais aussi de sa crise - de les importer d'autre pays (Cattacin et Lucas 1999). Par contre, dans des moments d'incertitude et de changements, les traditions sont bien plus considérées comme des points de repères que des contraintes à dépasser. Elles peuvent s'avérer de précieux référentiels à redécouvrir dans la relation entre l'État et les organisations issues de la société civile.

En nous concentrant sur l'analyse de la situation présente dans la relation concrète entre l'État et la société civile, nous pouvons tout d'abord constater des tendances communes parmi les pays analysés :

- Les organisations issues de la société civile sont à différents niveaux et de différentes manières des *partenaires* de l'État dans toutes les réalités analysées. Nous retenons que, comparativement aux années « noires » de la vie associative - à savoir les « trente glorieuse » de l'État social -, les organisations sans but lucratif sont de nouveau demandées et leur contribution est réévaluée.
- Cette tendance commune nous indique que les États sont actuellement dans une phase *d'expérimentation* de politiques nouvelles et ceci non seulement du point de vue de leur contenu, mais aussi de leur organisation. La période néo-conservatrice des années 80 semble faire place à une période de politisation pragmatique.

Les différences restent néanmoins - comme l'ont montré nos reconstructions - fortement présentes. Certes, nous ne trouvons pas les cas extrêmes que nous avons théoriquement préconisés au début de ce chapitre (tableau 3). Les dimensions mises en évidence s'avèrent néanmoins un point de départ intéressant pour structurer les différences que nous avons rencontrées. En effet, si nous reprenons l'axe de la reconnaissance formelle des acteurs collectifs, trois pays se montrent plus ouverts à l'implication des organisations sans but lucratif dans la formulation des orientations et dans la participation à la délibération politique. En France et en Italie, on fait l'expérience de conseils, avec un poids particulier au niveau local. Aux Pays-Bas, l'implication des acteurs sans but lucratif a lieu depuis longue date à travers des formes d'institutions organisées par domaine, à savoir des conseils sectoriels.

La question de la reconnaissance est plus difficile à capter analytiquement dans les autres pays. En Allemagne et en Suisse, cette reconnaissance existe à travers certaines procédures, comme le processus de consultation en Suisse. Mais elle reste en grande partie informelle et donc non transparente, ce qui confine la relation entre l'État et la société civile aux lieux non publics. Le Royaume-Uni, par contre, représente un cas qui ne préconise tout simplement pas, pour sauvegarder l'autonomie réciproque, des rapprochements entre le monde associatif et le monde politique dans le domaine de la formulation des orientations et - encore moins - en ce qui concerne la délibération. Dans le cas suédois, la représentation politique des organisations sans but lucratif ne s'impose pour l'instant pas. Les orientations de l'État social et de la société civile correspondent à tel point qu'une distinction ultérieure du système politique n'est pas concevable.

À l'égard de l'intensité et du respect dans la collaboration entre l'État et les expressions organisationnelles de la société civile, nous constatons de nouveau d'importantes distinctions. Sur cet axe, nous avons des pays qui connaissent une prati-

que étatique de forte intégration des organisations sans but lucratif dans la réalisation des politiques publiques et qui restent respectueux de l'indépendance de ces organisations. Les Pays-Bas constituent un exemple caractérisé par cette grande autonomie de la société civile dans la collaboration visant la réalisation d'un programme concret en commun accord avec l'acteur étatique. La Suisse et l'Allemagne, dans une moindre mesure, adoptent aussi cette optique de coopération ayant notamment pour but l'amélioration de *l'efficacité* des politiques.

Par contre, les autres pays tendent vers des formes de collaboration visant à utiliser les organisations sans but lucratif pour la réalisation de programmes définis de manière précise et jusque dans les moindres détails : deux variantes sont néanmoins à mettre en évidence.

Les pratiques anglaise et suédoise ne différencient pas les partenaires selon leur origine et les utilisent comme des producteurs de biens au service de l'État. Dans ce contexte, l'instrumentalisation est programmatique et issue de la volonté de gérer de manière *efficace* les ressources étatiques. Les pratiques française et italienne, par contre, limitent les espaces autonomes dans la réalisation d'une politique publique en collaboration avec les organisations sans but lucratif, notamment à cause de la méfiance existant à leur égard. Il y a donc une reconnaissance de la différenciation entre acteur *non profit* et *for profit*, mais cette reconnaissance a pour effet de limiter les espaces dans la collaboration. Quand elle a lieu, elle tend à assimiler l'action des organisations sans but lucratif à la logique de fonctionnement étatique - ou, en alternative, la reconnaissance est limitée par une contribution financière modeste. Le Tableau 5 reprend la perspective analytique en indiquant dans les cellules les différents résultats empiriques.

Tableau 5 : Relations entre l'État et la société civile - vérification de la perspective analytique dans sept cas

Reconnaissance en tant qu'acteur collectif	Autonomie dans la réalisation des politiques publiques	
	basse	haute
basse	Suède, Royaume-Uni	Allemagne, Suisse
haute	Italie, France	Pays-Bas

Les pays analysés se laissent répartir selon les quatre modèles analytiques que nous avons discutés dans l'introduction, même s'ils possèdent des éléments qui relèvent d'autres réalités. Nous pensons que leur modélisation reprend des éléments centraux de la relation concrète entre l'État et le monde associatif tout en nous montrant les problèmes inhérents à chaque modèle, à savoir ;

- le Royaume-Uni et la Suède ou la difficulté de régénérer la société civile. De par leur faible reconnaissance du monde associatif (pour sauvegarder l'autonomie réciproque au Royaume-Uni ou en raison de l'interpénétration entre l'État et la société civile en Suède) et de son utilisation pour la réalisation de politiques publiques, ce modèle court le risque de mener à un conflit avec la société civile.
- l'Italie et la France ou la difficulté de passer d'une politique symbolique à des actes d'une réelle collaboration. Bien qu'il y ait une reconnaissance de la part de l'État du monde associatif (par l'existence de conseils des organisations sans but lucratif), l'intégration du monde associatif dans la réalisation d'une politique publique reste limitée surtout en raison d'une méfiance à leur encontre. La reconnaissance reste donc symbolique.
- l'Allemagne et la Suisse ou les difficultés de gérer une longue tradition de coopération quand elle n'est pas équilibrée par des droits collectifs accordés au monde associatif. Si la reconnaissance des acteurs collectifs existe à travers certaines procédures, elle reste cependant en grande partie informelle, cantonnée à des lieux non publics. Ceci a comme effet que la coopération risque à tout moment d'être remise en cause, voir d'être instrumentalisée par l'État. La non reconnaissance instaure donc une relation asymétrique entre l'État et la société civile.

- les Pays-Bas ou le manque d'autonomie décisionnelle des gouvernements. Dans certains cas de collaboration, l'autonomie du monde associatif peut aller trop loin et empêcher la reconnaissance d'un intérêt spécifique à l'implication de l'État, voire même mener à ce que l'acteur étatique ne soit pas informé des activités qui sont déployées grâce à son soutien financier.

Considérations pour l'analyse de la relation entre l'État et la société civile

Les problèmes inhérents à chacun des modèles nous permettent d'affirmer qu'il n'existe empiriquement pas de gestion idéale du rapport entre l'État et la société civile. Chaque pays montre ses forces et faiblesses dans la manière de gérer ce rapport et, dans la plupart des cas, les choix faits sont en accord avec les traditions, donc d'une certaine manière imposés. L'absence d'une voie idéale de gestion ne signifie pas non plus qu'il n'est pas possible de proposer des perspectives pour améliorer cette relation. Afin de désamorcer les conflits issus d'une constellation spécifique à chaque modèle, cette analyse nous donne des éléments capables de renforcer la gestion du rapport entre l'État et les organisations sans but lucratif.

En principe, pour un État comme la Suède, il peut être intéressant de reprendre des éléments qui, d'une part, augmentent - par une distinction plus claire entre l'État et la société civile - la reconnaissance d'organisations se trouvant autrement en marge de la société et qui, d'autre part, renforcent la collaboration avec la société civile. La collaboration doit éviter le risque de dévier sur une instrumentalisation de ces organisations de la part de l'État. En effet, l'État peut craindre de perdre de son influence dans cette logique de soutien du monde associatif - ce qui l'amène souvent à définir des contrats rigides dans son rapport avec les organisations. Il est également possible que l'État utilise le monde des associations pour légitimer l'absence de son action (comme argument par exemple Seibel 1992). Mais cette instrumentalisation des organisations issues de la société civile risque de mener à la destruction de leur potentiel d'innovation et de renouvellement de la démocratie de proximité. Instrumentaliser l'action des organisations sans but lucratif a pour conséquence de miner la reproduction d'une société, de mener à son éclatement. C'est pourquoi il est nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'État et le monde associatif. Ceci contribuerait, par ailleurs, à augmenter la qualité des services.

Des constellations comme celles de la Suisse ou de l'Allemagne par contre nous poussent à revoir la collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile. Afin d'éviter dans certains cas une perte d'autonomie des organisations issues

de la société civile, la voie de l'augmentation de la reconnaissance démocratique institutionnelle du monde associatif, par exemple par des organisations sans but lucratif ou des forums de discussions, devrait être testée. Les Pays-Bas connaissent, à l'inverse, un risque de « colonisation » de l'agir étatique par le monde associatif. En effet, la collaboration ne doit pas seulement rester respectueuse de l'autonomie du monde associatif, mais également de l'État. Il ne s'agit pas de substituer l'État. Ce dernier devrait être d'une certaine manière conduit - en tant qu'acteur qui représente quasiment le cas paradigmatique de représentation de l'intérêt collectif - à coordonner et à modérer les acteurs sociétaux⁴⁷.

La gestion du rapport entre l'État et les organisations issues de la société civile peut donc être améliorée par la reconnaissance institutionnalisée du monde associatif et leur implication dans la réalisation des politiques publiques qui reste toutefois respectueuse de l'autonomie réciproque, c'est-à-dire un véritable partenariat entre l'État et le monde associatif.

IV. Promotion, reconnaissance, synergies : quels choix en matière de politique publique ?

Nous l'avons vu : la recherche d'une réorganisation de l'État social mène à un retour en force du monde associatif. En conséquence, de nouvelles formes de reconnaissance des organisations issues de la société civile (comme des conseils, des conférences, des assemblées et des tables rondes du bénévolat) vont se développer. Leur intégration dans la réalisation d'une politique publique semble également devenir plus importante. L'État est conscient de l'importance de ces organisations (à cause de leurs savoirs, de leur apport en termes de légitimation, et notamment pour revitaliser la société civile par des formes de démocratie de proximité) et du soutien à leur accorder.

La collaboration entre l'État et les organisations issues de la société civile paraît donc être en train de s'amplifier. Cette collaboration comporte cependant le risque de dévier sur une instrumentalisation de ces organisations de la part de l'État. En effet,

⁴⁷ Evidemment, l'État peut déléguer cette fonction de coordination à une organisation qui se spécialise dans la mise en réseau d'acteurs différents (des *network organizations*, comme le souligne Teubner 1992). Cette délégation ne peut toutefois seulement avoir lieu si tous les acteurs sont d'accord et si l'État a fourni un effort de coordination préalable. Autrement, il y a un risque d'un réseau sélectif dans le choix des acteurs qui serait inefficace en raison du manque de soutien.

l'Etat peut craindre de perdre de son influence dans cette logique de soutien du monde associatif - ce qui l'amène souvent à définir des contrats rigides dans son rapport avec les organisations. Il est également possible que l'Etat utilise le monde des associations pour légitimer l'absence de son action (comme argument par exemple Seibel 1992). Mais cette instrumentalisation des organisations issues de la société civile risque de mener à la destruction de leur potentiel d'innovation et de renouvellement de la démocratie de proximité. L'Etat qui cherche à contrôler ces organisations, en effet, ne fait rien d'autre que de renforcer trois tendances :

- la frustration des membres de ces organisations qui veulent s'accorder avec l'Etat sans perdre leur identité ;
- l'affaiblissement de la compétence d'intermédiation de ces organisations par la perte d'autonomie qui est le seul garant de création de confiance à l'égard de leur base ou de leurs clients ;
- la rupture des rapports entre l'Etat et la société civile par des organisations créant des espaces d'action politique en dehors du système politique, ce qui affaiblit davantage la légitimation de l'Etat.

Cette dernière tendance nous semble préoccupante en vue de la nécessité d'organiser dans nos sociétés, au moins ponctuellement, des moments d'intégration. Le renforcement de l'espace " subpolitique " - qui se fait automatiquement en conséquence de la pluralisation des formes de vie (Beck 1993) ne doit en effet pas amener à l'éclatement de la société. Instrumentaliser dans ce contexte l'action des organisations sans but lucratif a pour conséquence de miner la reproduction d'une société unie. C'est pourquoi il est nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'Etat et le monde associatif. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les lieux de représentation alternatifs aux parlements pour offrir la possibilité de participer à la délibération et à l'orientation des politiques en tant que partenaires reconnus.

La qualité des services

En avançant ces arguments nous n'avons pas encore parlé de la qualité des activités produites dans le cadre de telles formes de coopération. Il ne s'agit en effet pas seulement de se baser sur des organisations sans but lucratif dans la production et dans la diffusion de services, mais aussi de combiner ces différentes activités de manière à trouver la solution la plus efficace à un problème sociétal. La recherche d'arrangement institutionnel synergique est dans cette logique la voie qui s'impose (voir : Evers 1993 ; Evers et Olk 1996).

Avec cette orientation, nous n'identifions pas un arrangement institutionnel spécifique. Nous indiquons par contre que la recherche de synergies entre des acteurs sociétaux est nécessaire quand de nouvelles problématiques apparaissent ou quand on veut repenser la réponse donnée à des problèmes anciens. Il s'agit donc d'une perspective qui est

- d'un côté, une orientation dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique qui permet d'ajouter une perspective sociétale à l'action étatique. Et cela en tenant compte des relations avec les organisations issues de la société civile, facilitant la réalisation d'une politique concrète ;
- de l'autre côté, cette orientation permet le développement d'un regard analytique sur des alternatives de production et de distribution de biens dans une société.

Cette perspective permet de redéfinir les fonctions de l'Etat social qui ne doit pas simplement être démantelé, mais plutôt transformé pour qu'il puisse renforcer ces fonctions de coordination - ou de superviseur comme l'exprime par exemple Willke (Willke 1997). Dans cette perspective, l'Etat ne peut pas être substitué. Il est d'une certaine manière responsable en tant qu'acteur qui représente quasiment le cas paradigmatique de représentation de l'intérêt collectif de chercher à coordonner et à modérer les acteurs sociétaux⁴⁸.

Enfin - et c'est un argument procédural -, cette perspective permet de sortir de la vision traditionnelle d'une participation limitée à la démocratie directe et aux élections. Dans une société pluralisée, la participation doit être conçue en tant que possibilité de modéliser la politique à son origine. L'implication des acteurs issus de la société civile par des procédures alternatives à celles traditionnelles pourrait renforcer ce que Willke a indiqué dans les termes de "civilisation de la politique". La recherche de nouvelles formes de participation pourrait renforcer, en d'autres termes, l'adéquation de la politique. Il n'y a certainement pas de recettes toutes prêtes. Nous imaginons plutôt que des formes adaptées aux différents domaines de la politique doivent être trouvées qui - et ceci est à souligner - ne minent pas les formes traditionnelles, mais s'y ajoutent de manière démocratique.

⁴⁸ Evidemment, l'Etat peut déléguer cette fonction de coordination à une organisation qui se spécialise dans la mise en réseau d'acteurs différents (des network organizations, comme le souligne Teubner 1992). Mais, cette délégation peut seulement avoir lieu si tous les acteurs sont d'accord et si l'Etat a fourni un effort de coordination préalable. Autrement, le risque d'une coordination sélective dans le choix des acteurs à inclure est inefficace à cause d'un manque de soutien s'affiche.

Perspectives d'action

Les organisations issues de la société civile sont des instances d'intermédiation avec des logiques d'action différentes. On peut, de manière abstraite, parler de : logique bureaucratique (logique hiérarchique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique), de concurrence (logique de marché qui caractérise principalement le fonctionnement du monde économique) et celle sociale (logique communautaire qui caractérise principalement le fonctionnement des groupes sociaux comme la famille). Cette intermédiation permet notamment de renforcer les liens entre ces logiques et donc de contribuer à la reproduction des éléments constitutifs de la société (identité, culture et institutions).

Dans ce dessein, les rapports entre l'Etat et le monde associatif dans le cadre de l'action sur la société pourraient se réformer en promouvant le monde associatif, en le prenant en compte dans la délibération et la mise en œuvre et, enfin, en renforçant la position étatique en tant que coordinateur et modérateur des forces dispersées de la société.

Promotion : La pluralisation des formes de vie du point de vue religieux, philosophique, moral (conséquence de la sécularisation), autrement dit la complexification de la société, *rend l'action d'intermédiation fondamentale*.

Les organisations constituent l'accès majeur au pluralisme des formes de vie. Parallèlement, la possibilité la plus importante de faire valoir l'existence de la différence requiert l'agrégation sous forme organisationnelle. Par conséquent, il est capital de promouvoir les organisations issues de la société civile pour qu'elles assurent cette fonction d'intermédiation. Promouvoir signifie faire valoir la différence et la comprendre.

En ce qui concerne le système politique, il peut chercher l'amélioration de sa capacité de problématiser (la pertinence de la politique publique) notamment par la *garantie de la liberté d'association* et de la *liberté d'expression* pour les associations, ainsi que leur *reconnaissance juridique* spécifique. Ceci constitue la condition d'un espace public thématissant les besoins d'une société. De plus, des formes institutionnelles de participation peuvent renforcer le passage de l'agrégation des besoins à la formulation des politiques, en particulier par une forme de *démocratie participative* (démocratie directe et représentative, conseil des organisations sans but lucratif sur une base générale et thématique) à tous les niveaux politiques (du quartier à l'Etat). Par ces biais, on ne renforce pas seulement la voix politique individuelle, mais aussi

l'organisation collective des intérêts (les associations politiques et les groupes thématiques) dans l'espace public.

Prise en compte : La réalisation d'actions d'intérêt général dans le cadre d'une société plurielle nécessite la prise en compte à tous les stades (de la problématisation à l'exécution, en passant par l'élaboration) des intérêts et besoins agrégés et organisés.

L'intermédiation peut se heurter à des difficultés de compréhension, liés par exemple à différents langages (codes) utilisés par les différents groupes sociaux. Pour faciliter la compréhension, il est donc nécessaire de *développer des instances d'observation, d'écoute, voire de négociation* qui ont les compétences d'entrer en contact avec ces organisations d'intermédiation issues de la société civile. En effet, l'amélioration des rapports permet de développer des synergies entre les logiques différencielles d'action et, notamment dans le cas des politiques publiques, d'améliorer leur *pertinence* (légitimité d'agir, intermédiation des besoins), leur validité, mais aussi leur *impact* (légitimation, soutien dans la mise en œuvre). Sur le plan local, mais aussi dans des secteurs spécifiques, il est possible de créer des lieux de rencontre formels, sorte de "*Conseils des associations*". Théoriquement, ces "conseils" pourraient avoir la même position que les parlements des représentants traditionnels ; mais évidemment, pour des motifs de gestion efficace de l'espace public et de prise en compte des fortes transformations du monde associatif, des formes flexibles sont plus adaptées. En particulier, des instances représentatives du monde associatif ayant des fonctions de proposition et de consultation, peut-être aussi de veto sur certains thèmes, pourraient répondre à cette demande d'augmentation de la pertinence des politiques.

Pour améliorer l'impact des politiques publiques, les organisations issues de la société civile peuvent contribuer de manière fondamentale à l'adaptation de ces politiques à des réalités plurielles. L'implication de ces organisations peut se faire généralement par le passage de l'implémentation hiérarchique à la mise en œuvre par des réseaux « hétérarchiques » (donc : à plusieurs centres reliés de manière horizontale) comprenant la diversité organisée. Concrètement, les moyens à disposition se résument dans l'articulation de la mise en œuvre par des *contrats de collaboration*. Selon la problématique, selon la complexité de la politique, ces contrats peuvent avoir des contenus plus ou moins définis. A relever toutefois que le contenu de ces contrats doit être le résultat d'une négociation entre partenaires ayant l'intérêt commun de garder une indépendance mutuelle - autrement le risque de l'instrumentalisation et de ce fait, de la destruction du potentiel des organisations sans but lucratif apparaît.

Modération : Pour améliorer les synergies entre les actions plurielles des acteurs sociaux, il y a une nécessité de *coordination et de modération*. La *coordination* vise la

mise en relation des actions et le développement de synergies. La modération cherche à responsabiliser les acteurs vis-à-vis de leurs intérêts. La coordination et la modération sont certainement des tâches qui devraient être prises en charge par un acteur représentatif et légitime, donc par l'acteur étatique en principe. Reste la possibilité, voire dans certains cas l'intérêt, d'inciter à la gestion autonome des problématiques de la société par des acteurs non-étatiques.

En conclusion, la réalisation d'une politique publique efficiente, efficace et légitime a donc tout intérêt à tenir compte des organisations issues de la société civile par la reconnaissance institutionnalisée des différences, l'implication respectueuse (un véritable partenariat) dans la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que la coordination des actions et la modération des intérêts (voir Tableau).

Tableau 6 : Perspectives d'action

Promotion du monde associatif	Politique de la reconnaissance (droits collectifs)	Collaboration respectueuse	Qualité des services
<ul style="list-style-type: none"> Démocratisation, notamment local (quartier, démocratie directe, représentation des organisations sans but lucratif) 	<ul style="list-style-type: none"> Forum de discussion du monde associatif Conseils généraux et sectoriels des organisations sans but lucratif (à tous les niveaux délibératifs) avec fonctions de consultation et d'orientation 	<ul style="list-style-type: none"> Contrat négocié dans le respect des compétences réciproques, autonomie relative dans l'action pour les organisations sans but lucratif 	<ul style="list-style-type: none"> Orientation aux synergies Mise en œuvre réseautique Modération des activités par un acteur légitimé Observatoires des transformations

Bibliographie

Alber, Jens (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt M./N.Y. : Campus.

Alber, Jens (1987). "Germany", in Flora, Peter (éd.), *Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II*. Berlin/New York : De Gruyter, pp. 1-157.

Anheier, K. Helmut (1997). "Der dritte Sektor in Zahlen : Ein sozialökonomisches Porträt", in Anheier K., Helmut, Eckard Priller, Wolfgang Seibel et Annette

- Zimmer (éd.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*. Berlin : Sigma, pp. 29-75.
- Archambault, Edith (1997). *The Nonprofit Sector in France*. Manchester : Manchester University Press.
- Aristote (1968). *Politique, livre I et II*, édité par J. Aubonnet. Paris.
- Ashford, Douglas E. (1986). “Une approche historique de l’État providence”, *Revue française d’administration publique* (39) : 495-510.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity, Class bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Barbetta, Gian Paolo (1996). “Il settore non profit en Italia : una definizione”, in Barbetta, Gian Paolo (éd.), *Senza scopo di lucro*. Bologna : il Mulino, pp. 35-74.
- Bassi, Andrea (1994). “Le leggi regionali sul volontariato : un’analisi sociologica”, in Colozzi, Ivo (éd.), *Terzo settore e nuove politiche sociali in Italia e in Europa*. Milano : Angeli, pp. 178-214.
- Bauer, Rudolph (1990). “Zwischen Skylla und Charybdis : das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem”, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* (2) : 153-172.
- Bauer, Rudolph (1997). “Il terzo settore e le nuove politiche sociali in Germania : uno studio del caso”, in Rossi, Giovanna (éd.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*. Milano : Angeli, pp. 88-109.
- Beck, Ulrich (1993). *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt M. : Suhrkamp.
- Beveridge, William H. (1948). *Voluntary Action*. London : Allen and Unwin.
- Biedenkopf, Kurt (1993). “Verstaatlichung der Nächstliebe”, *Die Zeit* 23: 22.
- Billis, David (1989). *A Theory of the Voluntary Sector : Implications for Policy and Practice*. The Centre for Voluntary Organizations.
- Bobbio, Norberto (1985) (1^{ère} éd. 1978). *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*. Turin: Einaudi.
- Boggio, Yann, Sandro Cattacin, Maria Luisa Cesoni et Barbara Lucas (1997). *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*. Genève : Georg.
- Bohn, David E. (1986). “The Failure of the Radical Left in Switzerland”, *Comparative political studies* (1) : 71-103.
- Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin (1993). “L’État incitateur : nouvelles pratiques de subsidiarité dans le système du bien-être suisse”, *Annuaire Suisse de Science Politique* 33 : 143-162.

- Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin (1994). *Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre État et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*. Lausanne : Réalités sociales.
- Cattacin, Sandro (1996). "Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe", in Soulet, Marc-Henry (éd.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre État et société civile*. Fribourg : Presses Universitaires, pp. 53-93.
- Cattacin, Sandro (1998). "La rete di produzione di benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere", in Fragnière, Jean-Pierre, Gianfranco Domenighetti, Christian Marazzi et Luca Broder (éd.), *Fare politica sociale oggi*. Lausanne : Réalités sociales, pp. 129-155.
- Cattacin, Sandro, Marco G. Giugni et Florence Passy (1997a). *États et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*. Arles : Actes Sud.
- Cattacin, Sandro et Barbara Lucas (1999). "Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau. Les transformations de l'État social en Europe : les cas du VIH/sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales", *Revue française de science politique* 49(3): 379-398.
- Cattacin, Sandro, Barbara Lucas et Sandra Vetter (1996). *Modèles de politique en matière de drogue. Une recherche comparative sur six réalités européennes*. Paris : L'Harmattan.
- Cattacin, Sandro, Christine Panchaud avec la collaboration de Véronique Tattini (1997b). *Les politiques de lutte contre le VIH/sida en Europe de l'Ouest. Du risque à la normalisation*. Paris : L'Harmattan.
- Cattacin, Sandro et Florence Passy (1993). "Der Niedergang von Bewegungsorganisationen. Zur Analyse organisatorischer Laufbahnen", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (3) : 419-438.
- CCC, Conseil communal de concertation (1996). *Enjeux et perspectives, compétences, composition, fonctionnement. Règlement interne*. Lille : Ville de Lille.
- CNVA, Conseil national de la vie associative (1996). *Bilan de la vie associative en 1994-1995*. Paris : La documentation française.
- Defrasne, Jean (1995). *La vie associative en France*. Paris : PUF.
- Durkheim, Emile (1991) (1^{ère} éd. 1897). *Le suicide: étude de sociologie*. Paris : PUF.
- Eder, Klaus (1985). *Geschichte als Lernprozeß?* Frankfurt M. : Suhrkamp.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press.
- Evers, Adalbert (1990a). "Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt", *Journal für Sozialforschung* 30(2) : 189-210.
- Evers, Adalbert (1990b). "Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy", in Evers, Adalbert et Helmut Wintersberger (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt M./Boulder, Colorado : Campus/Westview, pp. 7-29.
- Evers, Adalbert (1993). "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare System", in Evers, Adalbert et Ivan Svetlik (éd.), *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot : Avebury, pp. 3-32.
- Evers, Adalbert (1997). "Tipi diversi di "welfare pluralism". Il nuovo scenario delle politiche sociali in Europa", in Rossi, Giovanna (éd.), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*. Milano : Angeli, pp. 13-23.
- Evers, Adalbert (1998). "Sur le projet John Hopkins. Un commentaire critique", *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1) : 111-118.
- Evers, Adalbert et Thomas Olk (1996) (éd.). *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Ferrera, Maurizio (1984). *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna : il Mulino.
- Ferrera, Maurizio (1993). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna : il Mulino.
- Ferrera, Maurizio (1996). "Modèles de solidarités, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe", *Revue suisse de science politique* 2(1) : 55-72.
- Fragnière, Jean-Pierre et Gioia Christen (1988). *Sécurité sociale en Suisse*. Lausanne : Réalités sociales.
- Gentile, Pierre (1997). "Intégration des acteurs non-étatiques dans les politiques sociales : quel jeu, quelles limites pour les villes suisses", *Revue suisse de science politique* 3(3) : 71-102.
- Gilliand, Pierre (1988). *Politique sociale en Suisse*. Lausanne : Réalités sociales.
- Grassman Jeppsson, Eva et Lars Svedberg (1996). "Voluntary Action in a Scandinavian Welfare Context : The Case of Sweden", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25(4) : 415-427.

- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt M. : Suhrkamp.
- Halba, Bénédicte et Michel Le Net (1997). *Bénévolat et volontariat*. Paris : La documentation française.
- Hansmann, Henry B. (1990). "The Economic Role of Commercial Nonprofit: The Evolution of the Savings Bank Industry", in Helmut K. Anheier et Wolfgang Seibel (éd.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin. New York: de Gruyter, pp. 65-77.
- Heinze, Rolf G. (1981). *Verbandepolitik und Neokorporatismus*. Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1986) (1^{ère} éd. 1821). *Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke 7*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Henriksson, Benny (1988). *Social Democracy or Societal Control. A Critical Analysis of Swedish AIDS Policy*. Stockholm : Glacio Bokförlag.
- Hirst, Paul (1994). *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge : Polity Press.
- Hirst, Paul (1997). *From Statism to Pluralism*. London : UCL Press.
- Hotz, Beat (1979). *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*. Diessenhofen : Rüegger.
- Kendall, Jeremy et Martin Knapp (1997). "The United Kingdom", in Salamon, Lester M. et Helmut K. Anheier (éd.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*. Manchester : Manchester University Press, pp. 249-279.
- Knüsel, René et Félix Zurita (1980). "Aux origines de la politique sociale en Suisse. Une sécurité pour qui?", in Fragnière, Jean-Pierre et Pierre Gilliland (éd.), *Santé et politique sociale*. Vevey : Editions Delta, pp. 119-129.
- Kramer, Ralph M. (1992). "Il ruolo delle organizzazioni volontarie in quattro welfare state : uno studio comparato", *Polis* VI(3) : 437-465.
- Kramer, Ralph M., H. Lorentzen, W. B. Melief et S. Pasquinelli (1993). *Privatization in Four European Countries*. Armonk/New York : M. E. Sharpe.
- Kriesi, Hanspeter (1986). "Perspektiven neuer Politik : Parteien und neue soziale Bewegungen", *Annuaire suisse de science politique* 26 : 333-350.
- Kriesi, Hanspeter (1995a). "Bewegungen auf der Linken, Bewegungen auf der Rechten. Die Mobilisierung von zwei neuen Typen von sozialen Bewegungen in ihrem politischen Kontext", *Swiss Political Science Review* 1(1) : 9-52.
- Kriesi, Hanspeter (1995b). *Le système politique suisse*. Paris : Economica.

- Kuhnle, Stein (1989). "Skandinavien im Wandel", *Journal für Sozialforschung* (1) : 21-46.
- Laville, Jean-Louis (1998). "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Partage* juillet-août/124: 3-7.
- Linder, Wolf (1983). "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz", in Riklin, Alois (éd.), *Politisches System der Schweiz, Band 1*. Bern : Haupt, pp. 255-382.
- Lundström, Tommy et Filip Wijkström (1997). "Sweden", in Salamon, Lester M. et Helmut K. Anheier (éd.), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*. Manchester : Manchester University Press, pp. 215-248.
- Mäder, Ulrich (1987). "Selbsthilfe : Neue Subsidiarität contra Sozialstaat?", *Widerspruch* (14) : 97-106.
- Marin, Bernd, Charlotte Strümpel, Sabine Pleschberger et Birgit Riedel (1998). *Entwicklung eines Aktionsplanes zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements in Niederösterreich*. Wien : European Centre.
- Möckli, Silvano (1988). *Der Schweizerische Sozialstaat*. Bern : Haupt.
- Olsson, Sven E. (1993). *Social Policy and Welfare State in Sweden, 2ed*. Lund : Arkiv förlag.
- Passuello, Franco (1997). *Una nuova frontiera : il Terzo settore*. Roma : Edizioni Lavoro.
- Pestoff, Victor (1991). *Between Markets and Politics. Co-operatives in Sweden*. Frankfurt M./Colorado : Campus/Westview.
- Ranci, Constanzo (1996). "Le politiche pubbliche", in Barbetta, Gian Paolo (éd.), *Senza scopo di lucro*. Bologna : il Mulino, pp. 237-306.
- Rose, Richard (1985). *The State's Contribution to the Welfare Mix. Studies in Public Policy No. 140*. Strathclyde: University of Strathclyde.
- Rossi, Giovanna (1996). "Il caso italiano", in Donati, Pierpaolo (éd.), *Sociologia del terzo settore*. Roma : Nuova Italia scientifica, pp. 61-84.
- Salamon, Lester M. et Helmut K. Anheier (1997) (éd.). *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis*. Manchester : Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. et Helmut K. Anheier (1998). "Social Origins of Civil Society : Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas* 9(3) : 213-248.
- Schmid, Josef (1996). *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*. Opladen : Leske + Budrich.

- Schmidt, Manfred G. (1988). *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen : Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C. (1988). "Corporative Democracy", Stanford University : mimeo.
- Seibel, Wolfgang (1992). *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden : Nomos.
- Siegenthaler, Hansjörg (1983). "Konsens, Erwartungen und Entschlusskraft : Erfahrungen der Schweiz in der Überwindung der Grossen Depression vor hundert Jahren", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (3) : 213-235.
- Streeck, Wolfgang (1987). *Vielfalt und Interdependenz. Probleme intermediärer Organisationen in sich verändernden Umwelten*. Berlin : WZB, discussion paper IIM/LMP 87-3.
- Sylos Labini, Paolo (1974). *Saggio sulle classi sociali*. Bari : Laterza.
- Taylor, Marilyn (1997). "Il terzo settore nel Regno Unito", in Rossi, Giovanna (éd.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*. Milano : Angeli, pp. 55-87.
- Teubner, Gunther (1992). "Die vielköpfige Hydra : Netzwerke als kollektive Akteure höhere Ordnung", in Krohn, Wolfgang et Günter Küppers (éd.), *Emergenz : Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*. Frankfurt M. : Suhrkamp, pp. 189-216.
- Therborn, Göran (1989). "'Pillarization" and "Popular Movements"', in Castles, Francis G. (éd.), *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge : Cambridge University Press, pp. 192-241.
- Titmuss, Richard (1971). *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*. New York : Vintage Books.
- Tocqueville, Alexis de (1986) (1^{ère} éd. 1835). *De la démocratie en Amérique, tome 1*. Paris: Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de (1986) (1^{ère} éd. 1840). *De la démocratie en Amérique, tome 2*. Paris: Gallimard.
- Tönnies, Ferdinand (1968) (1^{ère} éd. 1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Vaillancourt, Yves et Jean-Louis Laville (1998). "Les rapports entre associations et État : un enjeu politique", *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1) : 119-135.

- Wagner, Antonin (1983). "Die sogenannten Grenzen des Wohlfahrtsstaates und ihre Bedeutung für die soziale Arbeit", in Staub-Bernasconi, Sylvia, Christine von Passavant et Antonin Wagner (éd.), *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*. Bern : Haupt, pp. 79-93.
- Wagner, Antonin (1999). *Teilen statt umverteilen. Sozialpolitik im kommunitarischen Wohlfahrtsstaat*. Bern : Haupt.
- Weisbrod, Burton A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Willke, Helmut (1997). *Die Supervision des Staates*. Francfort M. : Suhrkamp.
- Zaninelli, Sergio (1996). "Gli sviluppi storici", in Barbetta, Gian Paolo (éd.), *Senza scopo di lucro*. Bologna : il Mulino, pp. 117-146.
- Zimmer, Annette (1997). "Public-Private Partnerships : Staat und Dritter Sektor in Deutschland", in Anheier, Helmut K, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel et Annette Zimmer (éd.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*. Berlin : Sigma, pp. 75-98.