

## **Du communautaire dans la réforme Côté : analyse de l'affirmation de la normativité des systèmes**

Belhassen Redjeb

Volume 7, Number 1, Spring 1994

L'arrimage entre le communautaire et le secteur public

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301254ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301254ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Redjeb, B. (1994). Du communautaire dans la réforme Côté : analyse de l'affirmation de la normativité des systèmes. *Nouvelles pratiques sociales*, 7(1), 75–109. <https://doi.org/10.7202/301254ar>

Article abstract

La vision d'ensemble qui gouverne la réforme des services de santé et des services sociaux traduit le repositionnement de l'Etat dans le domaine sociosanitaire et exprime la volonté des pouvoirs publics de solliciter les acteurs de l'entraide et de la solidarité communautaire à oeuvrer dans le sens de cette réforme. En contrepartie, ces organismes communautaires seront soutenus financièrement par les pouvoirs publics après avoir été reconnus par ces derniers. Or, l'examen de cette démarche de reconnaissance étatique du communautaire, objet principal du présent article, révèle qu'elle pourrait avoir une portée plus complexe sur le sens de l'agir communautaire que ne le laisse paraître la proposition conviviale de l'Etat.



# Du communautaire dans la réforme Côté: analyse de l'affirmation de la normativité des systèmes\*

*Belhassen REDJEB  
Cégep de Lévis-Lauzon*

La vision d'ensemble qui gouverne la réforme des services de santé et des services sociaux traduit le repositionnement de l'État dans le domaine sociosanitaire et exprime la volonté des pouvoirs publics de solliciter les acteurs de l'entraide et de la solidarité communautaire à œuvrer dans le sens de cette réforme. En contrepartie, ces organismes communautaires seront soutenus financièrement par les pouvoirs publics après avoir été reconnus par ces derniers. Or, l'examen de cette démarche de reconnaissance étatique du communautaire, objet principal du présent article, révèle qu'elle pourrait avoir une portée plus complexe sur le sens de l'agir communautaire que ne le laisse paraître la proposition conviviale de l'État.

*L'argent et le pouvoir ne peuvent  
acheter ni obtenir par la force,  
ni la solidarité ni le sens.*

J. HABERMAS

---

\* L'auteur tient à remercier Marcelle Laforest, professeure titulaire à l'Université Laval, pour la lecture vigilante et les suggestions relatives aux articulations majeures de la présente réflexion.

## PERSPECTIVE ET LIMITES DE L'ANALYSE

La toute récente réforme des secteurs de la santé et des services sociaux, la réforme Côté, fait suite au procès qu'a subi l'État-providence au cours des années 80. En quelque sorte, cette réforme constitue une part non négligeable de l'exécution de la « sentence » prononcée contre un État social jugé contre-productif. Pourtant, c'est par le développement de l'État et de ses appareils qu'a pu s'effectuer la rationalisation sociale à laquelle le Québec participe intensément depuis une génération. Se pose alors la question de savoir comment l'État rationnel, figure emblématique de la modernité, continue à participer à la rationalisation de la vie en société tout en rendant ses interventions moins onéreuses et plus discrètes.

Le point de vue que nous développons s'appuie sur quelques propositions qui, prises solidairement, peuvent offrir une lecture alternative du sens de la réforme. Plutôt que de voir dans les changements en cours de réalisation l'expression d'un retrait étatique du domaine du support social, nous posons qu'il pourrait s'agir d'un repositionnement des pouvoirs publics et d'un recentrement étatique par rapport aux pratiques des solidarités, de même que d'une constitution d'un réseau d'acteurs à même les organisations communautaires existantes et émergentes. Or, jusqu'à tout récemment, les pratiques communautaires, qu'elles aient été de l'ordre du bénévolat ou du militantisme, n'avaient pas particulièrement fait l'objet d'une reconnaissance officielle et encore moins de la sollicitude expresse de l'État. Les pouvoirs publics viendraient-ils de découvrir les bienfaits de l'agir communautaire autonome et auraient-ils décidé de le supporter dans ce qu'il a de spécifique ? Ou verraient-ils plutôt dans les organismes communautaires d'autres véhicules d'exécution pour les politiques et programmes sociaux, véhicules pouvant graduellement se substituer à ceux qui ont été institutionnalisés avec l'affirmation de l'État-providence ? En considérant que l'État moderne québécois, par son appartenance au monde des systèmes, n'a rien abandonné de sa propension à la rationalité et à la productivité parce qu'il a pris ses distances des procédés coûteux de l'État-providence, nous faisons nôtre la deuxième hypothèse. Vue sous l'angle compris dans cette proposition, la reconnaissance étatique des pratiques communautaires et l'obligation qu'elles auraient de répondre aux exigences liées à cette reconnaissance pourraient entraîner pour ces dernières des changements importants tant en ce qui concerne leur marge d'autonomie que leur identité.

L'enjeu est important. Dans ce qui suit, nous n'avons pas l'intention de procéder à une étude d'impact de la réforme Côté sur le « communautaire hors réseau » : le caractère récent de cette réforme rend cette voie inopérante. Il sera plutôt question de situer dans le discours de la réforme Côté la place du « communautaire » émergent et d'examiner ses conditions d'accès à la

reconnaissance étatique. L'examen de la vocation que semble pressentir la réforme Côté pour les pratiques communautaires revêt dans la conjoncture actuelle une pertinence indéniable. C'est là une préoccupation qui a déjà fait l'objet de l'intervention de plusieurs acteurs de la scène sociale québécoise, comme en font foi les sources auxquelles nous référons au fil du développement de notre propos. L'analyse que nous soumettons ici se veut une contribution parmi d'autres; elle n'a pas la prétention de vider la question et n'a en fait d'autre intention que d'apporter un éclairage supplémentaire sur ce que peut signifier la réforme dans le champ des pratiques de l'entraide et de la solidarité sociale. L'exercice nous apparaît d'autant plus important que le discours de la réforme Côté est de nature stratégique: de ce fait, il vise aussi bien à gagner la faveur des acteurs concernés et celle de l'opinion publique qu'à infléchir les résistances des observateurs critiques. La lecture que nous proposons se veut non stratégique puisque d'une part, elle rapporte le texte de la réforme à son « sous-texte », c'est-à-dire à ses présupposés théoriques et normatifs pour en dégager la véritable portée et que, d'autre part, elle ne ménage pas les intérêts et encore moins les susceptibilités tant des acteurs directement concernés par les impacts de la réforme que des experts qui ont travaillé à son élaboration. Ce genre de lecture s'apparente, dans l'esprit, à celui de Gagné et Dorvil (1993) pour qui la réforme Côté consacre un rôle stratégique « au secteur communautaire alternatif », notamment dans le domaine de la santé, puisque c'est en le soutenant et en le gérant à distance que l'État parviendrait à secouer les monopoles corporatifs qui occupent l'institution de la santé.

## ORIENTATION THÉORIQUE DE L'ANALYSE

L'analyse de la place du communautaire dans le discours de la réforme Côté serait difficilement recevable si elle ne participait pas de problématiques théoriques qui en garantissent fondation et pertinence. D'abord, Dumont (1982: 17, 30) en scrutant des études de cas de cultures parallèles observe et soutient que sur ce terrain, l'institutionnalisé se nourrit de ce qui est dispersé; ce refoulé qui, paradoxalement, rend possible l'existence de l'institution. De leur côté, Maheu et Toulouse (1993: 13, 14) posent que « le social institué ne peut se concevoir sans le social émergent »; là encore, notent ces auteurs « le social institué s'approprie aussi le tissu social, lui fait en quelque sorte violence [...] ». Il s'ensuit que la rationalité propre au social institué agit comme un filtre excluant ce qui deviendrait le « social refoulé » aux frontières des systèmes. En somme, la culture institutionnalisée ou le social institué extorque, en quelque sorte, certaines dimensions identitaires de la culture dispersée ou du social émergent, dimensions qui seraient admises, pour ainsi dire, au temple de l'institué. Ces dimensions sont des composantes du monde vécu dont la

rationalisation est exigée par le monde des systèmes comme le montre J. Habermas. Pour cet auteur (1987 : 392 et ss ; 399 et ss), le vécu est soumis «à une abstraction qui lui fait violence» pour répondre aux exigences du droit et des bureaucraties. Cette «colonisation du monde vécu» par le monde des systèmes s'effectue selon un processus qui s'apparente à celui que nous proposons d'observer tout au long de l'analyse de la démarche de la reconnaissance étatique des pratiques communautaires «hors réseau».

Bien que provenant d'horizons théoriques différents, les auteurs auxquels nous venons de référer font ressortir, à leur façon, que les sociétés engagées dans une rationalisation englobante vivent des tensions entre l'institutionnalisé, le social institué ou monde des systèmes, d'une part, et la culture dispersée, le social refoulé ou monde vécu, d'autre part. Ces deux ordres de concepts n'ont pas la même portée paradigmatique. Pour chacun des deux ordres, les concepts ne sont qu'apparentés. L'avantage que nous voyons dans les concepts habermassiens, à savoir le monde vécu et le monde des systèmes, réside dans leur potentiel de repérage des composantes de la société. Ainsi, le monde vécu renvoie au monde des interactions sociales et des représentations collectives, alors que le monde des systèmes réfère au monde des systèmes d'action et des mécanismes de régulation (Habermas, 1978 : 16). Pour nous, ces deux mondes sont en même temps deux lieux d'appartenance ou deux identités : au monde vécu correspond le « nous » primaire et au monde des systèmes, le « nous » de la citoyenneté. À l'interface de ces deux identités s'en constitue une troisième, celle que nous désignons par le « nous » stratégique exprimé à travers les conduites collectives effervescentes dont le communautaire visé par la réforme Côté est un cas exemplaire. Cette esquisse de classification des lieux d'appartenance que nous développons plus loin dans le présent texte fait ressortir l'importance capitale du communautaire pour le monde des systèmes dont l'État est la figure centrale. En effet, le communautaire est en quelque sorte dépositaire des tensions réelles ou potentielles entre le monde vécu et le monde des systèmes. De ce point de vue qui est le nôtre, la reconnaissance du communautaire par l'État pourrait signifier un renforcement du monde des systèmes lui assurant un ancrage de plus dans le monde vécu.

## **LA RÉFORME CÔTÉ : REPOSITIONNEMENT ÉTATIQUE EN MATIÈRE DE SERVICES SOCIAUX**

Considérée comme l'aboutissement obligé de la réflexion étatique qui a cours depuis au moins une décennie, la réforme du système de la santé et des services sociaux oppose au diagnostic de la contre-productivité de ce système un repositionnement étatique qui se traduit par deux stratégies convergentes :

la délégation de pouvoirs aux régions dans le champ de la santé et des services sociaux et la mise en valeur de la (re)prise en charge communautaire du social problématique. Dans l'analyse qui suit, nous nous arrêtons surtout à la seconde de ces deux stratégies; non sans avoir au préalable discuté brièvement la première, vu leur caractère complémentaire dans la réforme. Nous allons d'abord présenter les deux stratégies dans le langage de la réforme pour ensuite les examiner de notre point de vue :

- La décentralisation vers les régions et vers les citoyens des prises de décisions qui se rapportent à l'action proprement dite.
- La reconnaissance de la contribution des organismes communautaires « hors réseau » à la mission des services sociaux telle qu'établie dans le cadre législatif [la Loi 120] (Gouvernement du Québec, 1990 : 47-57).

Examinons d'abord la stratégie de délégation ou de transfert de pouvoir du centre vers la périphérie. Elle peut être considérée, à première vue, comme l'expression d'une volonté étatique de réaménager les rapports entre les sphères de l'action. Ce réaménagement se traduirait par l'accroissement de zones et de degrés d'influence hors du centre :

[Le Ministère] doit se départir de certaines fonctions qu'il remplit à l'heure actuelle, au profit notamment des régions. [...] La prise de décision doit être locale dans la mesure où l'action elle-même est locale. (Gouvernement du Québec, 1990 : 47)

Il nous apparaît important ici d'insister sur le fait que ce transfert de pouvoir, et donc de fonctions de décision, est en réalité une délégation faite par le législateur. L'acte de déléguer implique, dans le cas qui nous intéresse, un pouvoir de délégation par lequel le pouvoir délégué peut être révoqué à en juger par les prérogatives stipulées dans la Loi 120, notamment celles ayant trait aux fonctions ministérielles<sup>1</sup>. Compte tenu du fait que les dispositifs régionaux et locaux qui vont l'exercer (les régies régionales et les conseils d'administration des organismes de distribution de services) sont des lieux où le monde vécu est interprété à partir des impératifs des systèmes qui le portent, ce pouvoir délégué serait donc conditionné.

En d'autres termes, que le pouvoir s'exerce de façon décentralisée ne modifie pas nécessairement le sens de son exercice, du moment que ce sont les impératifs des systèmes qui médiatisent les décisions de l'action. En outre, si le monde des systèmes se permet de s'aventurer dans le monde vécu, déplaçant ainsi le pouvoir et l'argent du centre vers la périphérie, ne serait-ce

---

1. Voir à cet égard les articles 431 à 520 de la Loi 120, *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

pas parce que la force d'intégration des systèmes est considérable et que l'expression législative de cette force préserve leur autonomie ?

Par ailleurs, la volonté de l'État de se constituer un réseau d'acteurs collectifs à même des organismes communautaires existants ou émergents constitue une stratégie importante dans le repositionnement de l'État dans le domaine des services sociaux. L'intérêt étatique pour ces organismes ne résiderait pas uniquement dans leur modeste coût d'opération, ni non plus seulement dans le potentiel qu'ils ont d'endiguer le flot de clientèle que le système public de distribution de services ne peut servir pour des raisons d'économie ou à cause de leur orientation d'action unidimensionnalisée. En fait, la volonté étatique de reconnaître les organismes communautaires en tant qu'acteurs collectifs importants dans l'intervention sur le social, tiendrait au fait que ces espaces sociaux sont ancrés dans le monde vécu, d'où émergent les problèmes sociaux, bien plus que ne le sont en réalité les organisations publiques de services. Celles-ci, en se spécialisant dans certaines problématiques comme celles de la protection de l'enfance et de la vieillesse, se sont pour ainsi dire détachées du reste du monde vécu, lequel continue à subir les contrecoups de sa « rationalisation<sup>2</sup> ». L'augmentation conséquente du nombre de problèmes non couverts par le secteur public se retrouverait à la base même de l'émergence des espaces de l'agir communautaire dont la qualité première réside dans le lien organique qu'ils entretiennent avec le monde vécu.

On comprendrait mieux, dès lors, le regain d'intérêt exprimé par les pouvoirs publics à l'endroit du communautaire. Et cela, après avoir rejeté, pour son caractère diffus et informel, la dimension engagée de ce dernier tout au fil de l'implantation du système des services sociaux depuis le début des années 70. Curieusement, c'est pour cette même dimension engagée qui trouve son essence dans son lien diffus et peu formel au monde vécu que l'État dit maintenant vouloir reconnaître le communautaire.

Pour peu que l'on soit en accord avec ces considérations, l'engouement remarqué chez les pouvoirs publics pour les espaces communautaires et leurs pratiques ne peut se traduire que par des élans de conversion aux bienfaits de ces pratiques de l'appartenance :

Les organismes communautaires contribuent aujourd'hui [et non pas hier] à la prestation directe de services et au raffermissement des liens communautaires. [...] L'ampleur, la qualité et l'originalité de leur action sont telles qu'il n'est plus possible [auparavant ce l'était] d'interpréter la santé et le bien-être à travers

---

2. La rationalisation du monde vécu veut dire grosso modo son émancipation par rapport à une normativité *donnée*, c'est-à-dire prescrite par la voie des traditions en se restructurant selon une normativité « secrétée » par le monde des systèmes. Voir HABERMAS (1987 : 160-161).

le seul prisme des interventions publiques. (Gouvernement du Québec, 1990 : 59)

Vue ainsi, la réhabilitation étatique du communautaire n'exclut pas sa récupération, elle la préfigure<sup>3</sup>. Les conditions de la réhabilitation sont des exigences de l'institutionnalisation. Certaines de ces conditions sont explicites et formulées comme telles dans le Livre blanc de la réforme Côté, dans le cadre législatif [Loi 120] qui s'en est suivi et dans la *Politique de la santé et du bien-être* parue après l'adoption de la législation. D'autres conditions sont à inférer du discours véhiculé dans ces trois documents. Mais dans tous les cas, ce sont des conditions aux effets structurants sur les espaces communautaires aussi bien dans leur organisation que dans leurs pratiques. Elles sont les points d'appui de modes institutionnels de rationalisation du monde vécu qui envisagent le « communautaire » selon une normativité propre au monde des systèmes et au modèle de la fabrication<sup>4</sup>, normativité en vertu de laquelle il y aurait un communautaire par objectif détourné de son sens initial irréductible aux effets définis et spécifiques. Nous allons examiner ces conditions brièvement, sachant bien que chacune d'elles et les autres qui ne seront pas retenues pour cet examen pourraient constituer un objet d'étude en soi.

### **LES IMPÉRATIFS DE LA RECONNAISSANCE ÉTATIQUE : DES STRUCTURANTS POUR LES PRATIQUES COMMUNAUTAIRES**

La première condition structurante est relative aux procédés auxquels les organisations communautaires doivent se soumettre dans leur lutte pour la reconnaissance et donc, pour la survie. Ces procédés que les pouvoirs publics ont bien précisés dans la Loi 120 et notamment dans les articles 334 à 338 font ressortir que cette reconnaissance étatique est fonction de la réussite de deux épreuves : d'une part, l'épreuve de la validation et de l'agrément qui permet au pouvoir public de formuler un jugement sur la pertinence et le sérieux de l'initiative communautaire ; d'autre part, l'épreuve de l'admissibilité des interventions communautaires au soutien financier des pouvoirs publics à titre de services exprimés selon le langage du bailleur de fonds et articulé dans une représentation comptable qui permettra l'évaluation de la performance « à

---

3. C'est ce qui fait dire d'ailleurs à MERCIER et BOURQUE (1991 : 5) qu'« on ne peut conclure à la récupération totale du communautaire et à la complète mainmise de l'institution étatique sur le social ».

4. « La fabrication se distingue de l'action en ce qu'elle a un commencement défini et une fin qui peut être fixée d'avance [...] L'action [...] ne laisse jamais un produit final derrière elle. [...] Le plus [que l'acteur] puisse faire est d'imposer aux choses une certaine direction, et même de cela il ne peut jamais être sûr. » (ARENDET, 1972 : 81)



la lumière du niveau de financement reçu» (Gouvernement du Québec, 1990 : 60). Une fois les épreuves réussies et le soutien financier obtenu, les organisations communautaires subventionnées seront tenues de rendre des comptes à l'État pourvoyeur ; cette obligation sera remplie avec l'appareillage de type comptable rendu disponible par les sources publiques du financement.

Ce procédé de reconnaissance étatique des initiatives communautaires a déjà fait ses preuves dans l'institutionnalisation du néobénévolat (Laforest et Redjeb, 1989) ; la Loi 120 étend son champ d'application tout en raffinant sa présentation. Toutefois, en tant que conditions de réhabilitation du communautaire, ses effets structurants soulèvent des problèmes particuliers. Nous en exposons succinctement trois.

1. Au fil des démarches engagées pour la reconnaissance, les orientations ministérielles en matière de services sociaux auxquelles les régies régionales sont liées, s'imposent d'elles-mêmes, compte tenu de la force de cooptation sélective que leur interprétation instrumentalisée engendre. Le caractère général de ces orientations ne doit pas faire oublier que c'est *l'interprétation de service* et seulement celle-là qui doit prévaloir dans la décision. Il devient dès lors souvent nécessaire pour les initiatives communautaires, en quête de reconnaissance étatique et de moyens de survie, de convertir des pratiques en services en élaguant en quelque sorte une partie de leur sens. Cette conversion n'étant pas toujours possible ou réussie, les pratiques dans cette situation ne sont pas reconnues pour le financement.
2. Le langage que les pouvoirs publics utilisent dans le déploiement des épreuves de reconnaissance est celui de l'action stratégique. C'est un langage au lexique standard, réduit et où le sens est pour ainsi dire figé ; il s'oppose en cela au langage de l'intersubjectivité et de l'intercompréhension qui est la base de l'agir communautaire et qui permet la circulation du sens. La prédominance du langage utilitaire tout au long du processus de reconnaissance des initiatives communautaires risque de faire en sorte que celles-ci se doivent d'être représentées sous une forme qui soit acceptable pour le bailleur de fonds, mais qui les éloigne de leur représentation originelle. Double représentation et double langage apparaissent ainsi comme une issue pour la survie des pratiques communautaires et un compromis pour les bailleurs de fonds. Mais cette ruse réussira-t-elle à disposer du « choc brutal de deux cultures » (Guay, 1991 : 50), ou des « incertitudes » (David, 1991) ou encore de l'effet d'érosion que ces deux constats pourraient avoir, avec le temps, sur le sens et l'identité de l'agir communautaire.

3. Si l'unité du dire des pratiques communautaires fait problème, il pourrait en être de même pour la cohérence des sources de leur légitimité. Il est clair et admis que les organismes communautaires tirent leur légitimité d'une conviction issue de l'éthique au quotidien, que celle-ci relève de l'entraide, de la mutualité ou de toute autre forme de solidarité. Or, les épreuves de reconnaissance auxquelles doivent se soumettre les organismes communautaires pour leur survie financière sont, comme nous l'avons souligné plus haut, un véritable test, notamment de leur sens de la responsabilité. Leur engagement à produire des services définis selon l'interprétation de service des orientations sociales du MSSS, ainsi que l'obligation de rendre des comptes constituent les paramètres de ce test. En revanche, la réussite de ce test confère à ces organismes une légitimité issue de la responsabilité dont elles sont désormais dépositaires. Comment, dès lors, la légitimité issue de la conviction et celle provenant de la responsabilité s'accommodent-elles l'une de l'autre ? La coexistence des deux est-elle possible sans que l'une ne porte ombrage à l'autre ? Ou sans que les protagonistes des pratiques communautaires ne bricolent, pour ainsi dire, des liens entre les deux sortes de légitimité ?

Un examen, même succinct comme celui que nous venons de faire, des effets structurants que peut produire le procédé de reconnaissance étatique sur le communautaire hors réseau montre que cette reconnaissance peut difficilement se faire sans risquer de bousculer, voire dénaturer, l'identité originelle de ces pratiques. Conversion possible des pratiques surtout en services, prédominance du langage utilitaire de l'action stratégique dans les représentations des pratiques sur le langage de l'intersubjectivité et de l'intercompréhension et, enfin, concurrence obligée entre la légitimité institutionnelle et la légitimité issue de la conviction à l'origine des pratiques communautaires, tels peuvent être les coûts de la reconnaissance étatique. Serait-ce là le prix à payer par le communautaire pour assurer sa survie, que de s'autoréfuter, du moins en partie, pour devenir «le communautaire» qui permettrait au réseau étatique des services sociaux de s'étendre à peu de frais, tout en affirmant la conception qu'a ce dernier de l'intervention sur le social ?

### **LA DIFFÉRENCIATION IDENTITAIRE DES PRATIQUES COMMUNAUTAIRES RECONNUES PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

La réussite des épreuves de la reconnaissance étatique par les pratiques communautaires postulantes peut entraîner, comme nous venons de le voir, son lot d'effets structurants sur leur mode d'existence. Par ailleurs, la recon-

naissance étatique peut être associée à une autre condition, soit celle de l'adhésion de ces mêmes pratiques au discours étatique sur le social et, par le fait même, à la conception de l'action correctrice que ce même discours donne à entendre. D'où l'importance que revêt l'examen des points d'appui du discours étatique sur le social<sup>5</sup> dont les effets structurants sur les pratiques communautaires problématisent davantage leurs identités. Ces points d'appui ainsi que leurs effets structurants pourraient, comme nous allons tenter de le démontrer ci-après, contribuer à l'instauration d'une conception instrumentale du citoyen portée par le droit positif.

### **Le « nous » de la citoyenneté**

Le primat du citoyen, tel qu'il est affirmé dans les textes publics de la réforme Côté, présuppose une redéfinition des rapports entre les lieux des appartenances sociales (famille, quartier, société et pays). Pour saisir la portée de cet avantage accordé au citoyen parmi les différentes identités collectives (les « nous » identitaires), il importe de situer le « nous » de la citoyenneté par rapport aux autres dans l'esquisse de la classification suivante.

D'abord, il y a le « nous » issu de l'intersubjectivité et de la proxémie, vécu et constaté après coup, en même temps qu'il est en devenir. C'est le « nous » primaire à l'état nébuleux, chargé d'affectivité diffuse et dont il est impossible d'obtenir la réplique adéquate dans un programme. Ce « nous » n'a pas de représentant, mais il est représenté dans et par des actes signifiants au fil du quotidien. C'est le « nous » de la répétition et de la re-connaissance, reproductible certes, mais dont la reproductibilité est aussi imprévisible que spontanée. C'est le « nous » qui sert de substrat pour les investigations, les reconstructions et les actions rationnelles ; il ne résiste pas à l'action des spécialistes sachant bien qu'il n'est plus le même dès lors qu'il est interprété. Ce « nous » est celui de la mémoire collective, de la conscience collective, de la société, de la culture ; en d'autres termes, c'est le « nous » du monde vécu.

À l'autre extrême, il y a le « nous » institutionnalisé, le « nous » agréé par le monde des systèmes. C'est le « nous » « désubstantialisé », « sans attaches » (Von Parijs, 1991 : 268-269) et donc coupé de ses enveloppes existentielles considérées comme impropres à l'ordonnancement du social. En tant que désubstantialisé, ce « nous » prétend au compromis en ce qu'il est présenté comme la face universelle des expressions particulières de la société. Ce « nous » est celui de la citoyenneté, de l'intérêt général et de l'État, bref le « nous » rousseauiste dont l'expression instrumentale est ramenée à une

---

5. Nous visons ici les intentions majeures et formelles que les pouvoirs publics ont mises de l'avant dans les trois documents auxquels nous avons référé le lecteur plus haut, à savoir : *Une réforme axée sur le citoyen*, la Loi 120 et la *Politique de la santé et du bien-être*.

somme de catégories telles que « consommateur », « décideur », « payeur » et bien d'autres.

Entre les deux types d'identité que sont le « nous » primaire et le « nous » institutionnalisé se place le « nous » stratégique dans lequel se retrouve l'expression de conduites collectives effervescentes d'où émerge l'agir communautaire. Ce « nous » se situe à l'interface des deux autres ; il est stratégique en ce qu'il rassemble à partir de ressemblances et d'affinités et, ce faisant, il trace les contours de l'espace de l'appartenance. Ainsi, ce « nous », dans son expression, en présuppose d'autres dont il se démarque et avec lesquels il se confond en même temps. En d'autres termes et d'un point de vue praxéologique, c'est le « nous » des pairs qui s'édifie en réaction tant aux contraintes du monde vécu qu'à celles de la citoyenneté. Enfin, c'est le « nous » sujet à l'expertise et à l'intervention de l'expert. C'est aussi le « nous » de la cause et de l'action militante.

Cette amorce de classification des identités collectives permet de voir que le « nous » de la citoyenneté, dans son expression instrumentalisée dans des politiques et des programmes, tire sa force, entre autres, du fait qu'il est présent dans chaque individu ou chaque « je ». Ce « nous » de la citoyenneté est un « je » institutionnalisé par une somme de droits et de responsabilités. C'est un « nous » minimal qui prétend contrecarrer, par son formalisme, le caractère diffus du « nous » primaire et les conduites effervescentes du « nous » stratégique. De sorte que l'adhésion des pratiques communautaires, véhicules du « nous » stratégique, au discours étatique sur le social, conduit au problème que soulève la coexistence des deux identités, à savoir le « nous » stratégique et le « nous » de la citoyenneté. Laquelle des deux va finir par coopter et épuiser l'autre ? À moins de donner dans l'utopie, nous disons que l'identité monopolisée par les médiums de l'action (l'argent et le pouvoir) aura un avantage certain pour s'affirmer en tant que référent majeur à l'intervention sollicitée par les pouvoirs publics sur le social.

Par ailleurs, le « nous » de la citoyenneté, du fait qu'il soit ancré dans les deux autres identités collectives et que de surcroît il soit appuyé par le monopole des médiums de l'action, ne peut être contesté par le « nous » primaire et le « nous » stratégique sans que ces derniers ne renient une bonne partie de leur identité. Ainsi, l'adhésion au « nous » de la citoyenneté, posé désormais en référent central par les pratiques communautaires reconnues par les pouvoirs publics, signifierait que ces pratiques verraient leur originalité refoulée. C'est en ce sens qu'à notre avis, l'avertissement de Guay (1991 : 46) mérite d'être considéré sérieusement : « une telle vision du mouvement communautaire et bénévole conduit à la mort certaine de ce qui a constitué jusqu'à maintenant la contribution originale et indispensable de ces organisations à la société québécoise ».

Enfin, le « nous » de la citoyenneté, dans sa version instrumentalisée, concurrence le « nous » stratégique sur le terrain du « nous » primaire. Ce dernier n'étant accessible que par l'interprétation, il est interprété par les pouvoirs publics comme un lieu, un cadre dépourvu d'historicité et où des citoyens consommateurs, décideurs et payeurs sont soumis à d'autres catégorisations<sup>6</sup>. Leur appartenance communautaire se trouve ainsi parasitée par l'appartenance à des catégories sociales générées par les programmes du monde des systèmes. Sans multiplier les témoignages, rappelons l'image des « trois mille problématiques<sup>7</sup> », évoquée par Françoise David pour souligner l'impressionnante décomposition catégorielle du social à laquelle se livre le système des services sociaux.

### **Le droit positif**

L'affirmation du droit positif dans le champ de la régulation sociale et l'occupation par le droit public de lieux de « non-droits » (Carbonnier, 1992 : 23-48) sont, bien entendu, antérieures à la réforme Côté. Avec celle-ci, ce courant ne fait qu'explicitier sa préséance. La juridicité du citoyen (c'est-à-dire sa qualité juridique), tout en étant la base légitimante du sens de cette réforme, propulse la règle de droit jusque dans les appartenances primaires, qui sont ces lieux d'« entre soi » (Landowski, 1989 : 115-117) chargés d'intuitions, d'improvisations et d'imaginaires, donc irréductibles à la règle formelle du droit. Comme les rapports issus de la proxémie, qu'ils soient amoureux, domestiques et familiaux, de voisinage et de solidarité, ne peuvent être réduits à leur expression juridicisée sans s'aliéner, la rencontre de la normativité juridique avec la normativité sociale pose donc problème. La « contrainte inconditionnée » dont est investie la norme juridique lui procure un pouvoir pratique que la norme sociale ne détient pas. Avec ce pouvoir, la normativité juridique invalide la normativité sociale après lui avoir reproché ce qui est au cœur même de son efficience, soit son caractère diffus favorable à l'intercompréhension (Habermas, 1987 : 399 et ss). Dès lors que les cadres légaux s'affranchissent des cadres sociaux en s'en distinguant et pour s'y substituer, la régulation sociale quotidienne s'éclipse au profit de la régulation juridique du social. Les organismes communautaires où l'esprit solidaire et la morale du bien sont au centre de leur agir, alors que la règle de droit est en périphérie, vont-ils donc être contraints de se transfigurer en inversant l'emplacement respectif de l'un et de l'autre ? Si tel est le cas, les pratiques communautaires qui résisteront à cette transfiguration seront rares et dispersées ; les unes (telles

---

6. Ce citoyen peut être âgé, jeune en difficulté, handicapé, alcoolique ou toxicomane, autochtone, anglophone, appartenant à d'autres communautés culturelles, etc. (GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1990).

7. Propos de Françoise DAVID recueillis par BOURQUE (1991 : 33).

certaines pratiques bénévoles) seront « folklorisées » par la poussée légale rationnelle de l'État, tandis que les autres (telles certaines pratiques militantes) seront perçues par les pouvoirs étatiques comme excentriques, voire exotiques.

Comment, dès lors, ne pas voir dans l'affirmation du droit positif dans le champ social une mise en forme juridique du social ou, pour le dire à la manière de J. Habermas (1987), une « colonisation du monde vécu » par l'extension du droit ? À la limite, les domaines de l'action structurée par la communication fondée sur l'intersubjectivité tels que les lieux d'expression du « nous » primaire se voient de plus en plus régulés par des indications juridiques précises que les organismes communautaires se chargeraient de vulgariser au point de faire paraître superflue l'intercompréhension par le langage quotidien.

Ainsi, la préséance de la règle de droit sur l'habitus social conduirait à l'invalidation de la normativité sociale au profit de la normativité juridique. Si bien que l'assimilation plus ou moins obligée de la culture juridique (laquelle est prégnante dans la réforme Côté) par les pratiques communautaires engageraient leur savoir-faire dans une démarche de conversion en procédés de régulation juridique du social. La précision et la contrainte propres à la règle de droit feront-elles paraître accessoire l'effort de l'intercompréhension à l'origine des pratiques communautaires ?

## CONCLUSION

L'examen des stratégies de repositionnement de l'État québécois en matière de services sociaux donne à penser que la décentralisation des prises de décisions en matière de services sociaux, ainsi que la mise à contribution des organismes dits « hors réseau » à la mission des services sociaux, peuvent poser plus d'un problème, car la délégation de pouvoir à la périphérie à partir d'impératifs du centre est, comme nous l'avons vu, un déplacement du centre vers la périphérie. En outre, la sollicitation conditionnée d'organismes communautaires nés de solidarités sociales pour venir à la rescousse du réseau étatique des services pourrait bien paver la voie à la volonté étatique de s'approprier, en le gérant à distance (Gagné et Dorvil : 1993), ce réseau d'acteurs bien plus ancrés dans le monde vécu que ne l'est le réseau des services étatiques.

Le recrutement de ces acteurs s'effectue, ainsi que nous l'avons vu, selon une démarche de reconnaissance, condition requise pour le soutien financier étatique, qui pourrait soulever des problèmes pour la survie identitaire des pratiques communautaires. Nous avons d'abord examiné le

double langage auquel seraient soumis les organismes communautaires en échange du soutien financier de l'État. Dans ce cas, l'unité du dire fait problème. Il en va de même pour la cohérence des sources de la légitimité de ces organismes, légitimité devenue double puisque celle issue de la conviction d'ordre éthique aura à s'accommoder de celle issue des nouvelles responsabilités qui accompagnent le programme d'intervention sur le social commandité, pour ainsi dire, par les pouvoirs publics. Il est difficile de croire que l'adhésion des organismes communautaires au discours de la réforme sur le social pour acquérir leur reconnaissance étatique puisse se matérialiser sans que le « nous » de la citoyenneté, à la base du discours de la réforme, ne l'emporte sur le « nous » stratégique. D'autant plus que le « nous » de la citoyenneté qui tient sa prégnance de son caractère désubstantialisé donne à voir qu'il est partout et transcende le sens que procure tout autre sentiment d'appartenance, notamment le sentiment associé à l'agir communautaire. L'affirmation du « nous » de la citoyenneté, tel qu'il a été instrumentalisé dans les politiques et programmes de la réforme Côté, s'accompagne d'une normativité juridique, qui en constitue le support. Celle-ci en occupant de plus en plus des lieux de l'intercompréhension pourrait évacuer la normativité sociale soit en l'invalidant, soit en la reformulant selon les règles de production du droit. Quoi qu'il en soit, notre analyse nous amène à penser qu'il y a là un travail de travestissement du social qui ne serait pas sans avoir des incidences sur les représentations que les organismes communautaires reconnus se font de ce même social et corrélativement, sur le sens de leur agir.

La réforme Côté, selon notre point de vue, aime à concevoir ces pratiques en tant qu'intervention de service sur le communautaire, laquelle intervention est fondée sur une éthique de la citoyenneté et entreprise par des organismes communautaires qui ont à exprimer cette conscience formelle du social en échange de leur soutien financier. Cette intervention sur le communautaire par des services est destinée à une population décomposée en catégories sociales de plus en plus fines pour répondre aux exigences du modèle de fabrication sur lequel sont conçus les services. Une telle conception étatique de l'action sur le social s'accommode difficilement de la conception holistique d'une pratique communautaire en tant que véhicule d'une éthique de la solidarité (Lamoureux : 1991 : 135-172) construite au quotidien au moyen de l'intersubjectivité et de l'intercompréhension ; elle réduit la conscience collective (ce substrat diffus, de l'ordre de l'informulé, mais qui inocule les initiatives communautaires) à la conscience citoyenne nécessaire il va sans dire, mais insuffisante pour (re)produire les liens sociaux. Enfin, les conditions de reconnaissance étatique, ainsi que nous l'avons vu, peuvent brouiller les frontières qui distinguent les organismes communautaires autonomes des organisations modernes d'État. Le seuil qui sépare les deux identités se fragilise à mesure que la normativité des systèmes affirme ses impératifs.

## Bibliographie

- ARENDET, Hannah (1972). *La crise de la culture*, Paris, Gallimard (traduction).
- BOURQUE, Denis (1991). «La pratique sociale, 20 ans après», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, 31-42.
- CARBONNIER, Jean (1992). *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- DAVID, Françoise (1991). *La réforme Lavoie-Roux-Côté: entre la vertu et la pratique... tout un océan d'incertitudes*, Document d'analyse de la réforme de la santé et des services sociaux, Montréal, l'R des Centres de femmes et le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale.
- DUMONT, Fernand (1982). «Pour situer les cultures parallèles», *Questions de culture 3*, Québec, IQRS et Léméac.
- GAGNÉ, Jean et Henri DORVILLE (1993). «Les enjeux de la reconnaissance et du partenariat avec le communautaire dans la récente réforme des services sociaux et de santé du Québec», Conférence prononcée au Colloque du Rufuts dans le cadre du 61<sup>e</sup> congrès de l'ACFAS, 17 au 21 mai 1993 à Rimouski.
- GUAY, Lorraine (1991). «Le choc des cultures», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, 43-58.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1990). *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, MSSS.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1992). *La politique de la santé et du bien-être*, Québec, MSSS.
- HABERMAS, Jürgen (1978). *Raison et légitimité*, Paris, Payot.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *Théorie de l'agir communicationnel: pour une critique de la raison fonctionnaliste*, tome 2, Paris, Fayard.
- LAFOREST, Marcelle et Belhassen REDJEB (1989). *L'intervention sociale non salariée*, Québec, Laboratoire de recherche de l'École de service social, Université Laval.
- LAMOUREUX, Henri (1991). *L'intervention sociale collective: une éthique de la solidarité*, Glen Sutton, Les éditions du Pommier.
- LANDOWSKI, Eric (1989). *La société réfléchie*, Paris, Seuil.
- MAHEU, Louis et Jean-Marie TOULOUSE (1993). «Gestion du social et social en gestation», *Sociologie et société*, vol. 25, n° 1, 7-24.
- MERCIER, Clément et Denis BOURQUE (1991). «La réforme, vingt ans après», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, 1-11.
- VON PARIJS, Philippe (1991). *Qu'est-ce qu'une société juste?* Paris, Seuil.