« Family Interest groups and their role in policy making », *Family Observer*, Journal of the European Observatory on Family Matters, European Commission, n°2, september 2000

Comment identifier le rôle des associations familiales dans la définition de l'action publique en Europe ?

Aux dires d'un certain nombre de spécialistes (Donati, 1994 ; Pitrou, 1994), les associations familiales demeurent encore largement aujourd'hui *terra incognita*[1]. L'importance de la composante idéologique de l'action de ces associations fait qu'il semble difficile pour ceux qui les étudient d'éviter de donner l'impression qu'ils les soutiennent ou les récusent. A lire les données disponibles, il semble que l'on s'oriente le plus souvent soit vers des travaux d'inventaire, soit vers des travaux à orientation normative (Kiely, 1994 ; Donati & Rossi, 1995). Là réside une bonne part des difficultés de leur étude. Mais, globalement, rares sont les perspectives qui permettent d'échapper à ce double écueil : la description ou la prescription.

Pourtant, bien que de manière variable selon les pays, les associations familiales jouent un rôle non négligeable au moins sur deux plans : la prise de décision politique pour tout ce qui concerne la sphère familiale, d'une part, l'offre de services de soutien aux familles, d'autre part. En ce sens, elles constituent un objet légitime pour l'analyse de l'action publique.

Une analyse comparée

Dans une recherche pour la Commission européenne (Martin & Hassenteufel, 1997), nous avons cherché à dépasser ces écueils en nous centrant sur le rôle joué par certaines de ces associations dans la définition des politiques sociales ou familiales dans cinq pays de l'Union Européenne (France, Belgique, Angleterre, Allemagne et Portugal). La définition de cet objet particulier -la configuration des rapports établis par les associations familiales avec la sphère politique et leur participation au système d'action publique-, nous a amené à privilégier certaines dimensions de l'activité de ces

[1] . Cet article reprend certains éléments d'un article publié en France dans la revue *Mouvements*.

associations aux dépens d'autres. Ainsi, par exemple, nous nous sommes peu attardés sur la finalité de production de services aux familles, pourtant fréquente dans nombre de ces associations, sauf dans la mesure où cette production a des conséquences sur la définition des politiques publiques. Nous avons surtout privilégié le rôle de conseil, de lobbying, ou la logique de groupe de pression que développent certaines de ces associations.

Notre objectif était de parvenir à mettre en évidence des « configurations » particulières dans quelques pays de la communauté, choisis pour leur exemplarité ou pour la spécificité des rapports qu'établissent ces associations avec le champ de la décision politique. En effet, nous avons cherché à la fois à mieux comprendre qui représentent ces associations, les principales orientations de leur action, les dossiers sur lesquels elles tentent de défendre une position, et leurs méthodes d'inscription dans des réseaux d'action publique. En ce sens, il était primordial de retenir quelques pays assez contrastés du point de vue du rôle que semblent jouer ces associations. Ce faisant, nous avons cherché à identifier quelques modèles d'équilibre entre l'Etat, le marché, le tiers secteur et les familles pour assurer la régulation politique des problèmes sociaux contemporains. Cette problématique nous a amené à dégager des modalités nationales contrastées de représentation des intérêts familiaux, à comprendre les ressources d'action dont disposent les associations et à cerner leur place dans la recomposition actuelle des régimes de protection sociale.

Régimes de citoyenneté et défense des intérêts familiaux

Pour penser la place des associations familiales dans la définition des politiques publiques et leurs positions face aux changements des systèmes de protection sociale, nous proposons de recourir à la notion de « régime de citoyenneté » (Jenson, 1997). Par là, il faut entendre la manière dont sont définis les problèmes publics à l'interface de l'appareil d'Etat et des revendications ou attentes des citoyens. Cette définition suppose la désignation des acteurs collectifs légitimes, l'identification des limites de l'intervention du politique dans la société et la construction d'une hiérarchisation des statuts sur lesquels il est possible de fonder du droit. En définissant et catégorisant ces figures identitaires de la citoyenneté, le régime de citoyenneté contribue à la définition de l'action et des politiques publiques, au sens où il délimite les frontières du « privé » et du

« public », encode et donne à lire les problèmes publics prioritaires, organise le débat politique en fournissant les représentations ou les référentiels d'action pertinents.

Les associations familiales représentent un de ces groupes ou acteurs collectifs qui tentent d'asseoir leur légitimité pour défendre telle ou telle orientation de l'action publique. Tout ce qui touche aux enjeux familiaux, à la répartition du rôle de protection entre famille, tiers secteur, collectivité locales et Etat constituent des enjeux centraux pour leur action. Pour autant, les associations familiales sont concurrencés par d'autres groupes, prêts à défendre leurs intérêts, sans se reconnaître dans ce que les associations familiales définissent comme perspective d'action : on peut penser, par exemple, aux mouvements des femmes, au mouvements des jeunes, aux mouvements homosexuels.

Les associations familiales dans le triangle de la protection sociale

Pour aborder le rôle de ces groupes d'intérêt dans la comparaison des systèmes de protection sociale, il est nécessaire de renouveler les typologies disponibles d'Etat-providence (Titmuss, 1974 ; Esping-Andersen, 1990). Sans nier l'intérêt de ces typologies, elles ne peuvent en effet s'appliquer parfaitement à cet objet. Certes, nous avons choisi des pays qui appartiennent à différents « régimes d'Etat-providence » : (France, Allemagne, Belgique : comme pays du modèle conservateur/corporatiste ; Angleterre comme pays du modèle libéral ; et Portugal comme pays du Sud de l'Europe ; ou bien encore Allemagne et Angleterre comme pays du type « Male breadwinner regim » ; Belgique et France, comme pays du type « parental regim ») (Lewis, 1992). Mais ceci ne nous permet guère de penser a priori la manière dont se sont structurées les associations familiales et la construction des intérêts familiaux dans chacun de ces pays. En utilisant la notion de « régimes de citoyenneté », on peut proposer une classification renouvelée en fonction de différents pôles qui renvoient aux ressources mobilisés par ces groupes d'intérêt et à leur rapport avec l'appareil d'Etat :

- Le premier pôle renvoie à l'existence d'une légitimité fournie par l'aspect « mouvementiste », militant ou « basiste » de l'action de ces groupes. En effet, leur structuration peut s'appuyer sur une logique d'action partant de la base (bottom-up), cherchant à construire une légitimité à partir des demandes et revendications des acteurs sociaux, qu'elles cherchent à représenter, ou auxquelles elles tentent de fournir des

réponses. Dans ce pôle, il est question d'apprécier dans quelle mesure les associations étudiées se positionnent comme des représentants de la société civile.

- Le deuxième pôle nous permettant de positionner la place des associations consiste à évaluer leur degré de proximité à l'appareil d'Etat et à l'administration. Le caractère plus ou moins institutionnalisé de ces associations, mais aussi, et surtout le fait que leur légitimité puisse venir principalement de cette reconnaissance par les pouvoirs publics peut donner lieu à une toute autre forme de légitimité et de logique d'action. La participation de ces associations aux régulations et négociations sur les mesures à prendre dans le domaine de la famille est alors d'une toute autre nature que dans le cas précédent, où la proximité est cultivée avec la société civile et les citoyens.

- Enfin, un troisième pôle d'identification renvoie à la proximité avec une logique de marché. La logique d'action consiste alors plutôt à développer une perspective de production de services marchands aux familles, soit en vue de couvrir des besoins ressenties par les familles et/ou de compenser l'absence de réponses publiques à ces besoins.

Pour expliquer la diversité des configurations, il faut donc faire intervenir des variables politiques, en particulier la place de la famille dans la formulation de la question sociale et dans les idéologies politiques, et des variables sociales, en particulier les modes de mobilisation des groupes sociaux et les transformations de la famille.

Inscription des associations familiales dans le réseau des politiques publiques

Une manière de différencier les configurations dans lesquelles s'inscrivent les associations familiales consiste encore à se demander dans quelle mesure le secteur des politiques familiales est identifiable en tant que tel et s'il a donné lieu à la construction d'un dispositif administratif *ad hoc*. Il est communément admis en effet que certains pays de l'U.E. n'ont pas de politiques familiales explicites (comme le Royaume-Uni), alors que d'autres en ont fait un volet à la fois explicite (Allemagne), et même parfois, selon les périodes historiques, un volet central de la construction de leur dispositif de protection sociale (comme la France ou la Belgique).

Dans certains cas, l'intégration des associations familiales à un réseau d'action publique est donc au moins autant le fait de leur reconnaissance par des instances bureaucratiques, que le résultat d'une mobilisation ou d'une conquête. A l'opposé, la

question de la reconnaissance ne se posera guère dans les cas où il n'existe pas d'interlocuteur politico-administratif spécialisé sur ce secteur.

L'analyse de chaque configuration nationale permet de repérer un gradient, une hiérarchie de situation.

En France, il est manifeste que la politique familiale a été structurée de manière à la fois explicite, ambitieuse et précoce (dès les années 1930), autour de l'enjeu démographique. Cette définition d'un ensemble de mesures de soutien aux familles nombreuses s'est faite en étroite interaction avec les associations familiales, qui ont bénéficié d'une très importante reconnaissance par l'Etat (y compris en termes de financement par la branche famille) et d'une forte institutionnalisation. L'Etat reconnaît officiellement les mouvements familiaux comme un interlocuteur légitime dès 1942 avec la loi Gounot. Cette reconnaissance est confirmée après la seconde guerre mondiale lors de la mise en place de la sécurité sociale, ce qui donne lieu à la constitution d'une fédération nationale : l'Union nationale des associations familiales (UNAF) (Chauvière, 1986). Administrations de la famille et associations familiales confédérées dans une institution unique, l'U.N.A.F. ont, avec des nuances selon les périodes, œuvré de concert pour concevoir les politiques, définir le rôle des pouvoirs publics, les limites de l'intervention auprès des familles et les catégories pertinentes de définition des droits. Le modèle français est, en ce sens unique en son genre. Bien entendu, cette configuration n'est pas pour autant stable et on peut repérer des signes d'une évolution du régime de citoyenneté, voire des signes de déclin de leur influence.

> En France, c'est à travers l'Union nationale des associations familiales (UNAF), fruit d'un dispositif institutionnel original et détenteur d'un monopole de représentation de toutes les familles de France, qu'est officiellement assurée la représentation et la défense des intérêts des familles. L'UNAF s'autoproclame ainsi publiquement " Parlement des Familles ". L'UNAF déclare un million de familles adhérentes à l'une ou l'autre des 7 800 associations de base, regroupées dans plus de soixante mouvements nationaux ou fédérations, parmi lesquels huit " grands " mouvements nationaux sont co-gestionnaires de l'UNAF. Cet ensemble mobiliserait approximativement 30 000 salariés et 200 000 militants. Parmi ces mouvements, huit sont réputés à buts généraux et peuvent être considérés comme représentatifs des différentes sensibilités du monde familial. Ils recrutent leurs adhérents parmi l'ensemble des familles et sont des associations « loi 1901 ». On peut pourtant repérer quatre modèles d'organisation :
>
> - le modèle « Familles rurales », qui vise une population adhérente de familles d'origine populaire. L'organisation est largement implantée sur le terrain, avec en priorité une activité de services ;
> - l'organisation de familles populaires, avec une dimension syndicale, qui revendique donc tout d'abord sa représentativité et, de ce fait, cherche à occuper des postes de représentation (UNAF, Conseil économique et social, etc.), dont la Confédération Syndicale des Familles et sa "filiale", la Fédération syndicale des familles monoparentales ;
> - le groupe de pression traditionnel, peu étendu à la base, actif auprès des parlementaires, qui fait connaître ses demandes aux deux Assemblées et cherche à appartenir aux intergroupes et « groupes de travail » sur les questions familiales, tels que « Famille de France » ou dans une moindre mesure, les « Associations Familiales Catholiques »,
> - le modèle du groupe autonome de réflexion, fonctionnant sur un registre plus théorique, avec un nombre réduit d'adhérents, et qui cherche, par l'organisation de colloques et de conférences, à être présent dans le processus de construction intellectuelle d'une politique, pouvant notamment alimenter le renouvellement des idées. C'est le cas des Associations Familiales protestantes.

En Belgique, malgré une très évidente analogie avec la configuration française, puisque sont créées sensiblement à la même période des prestations familiales et des mesures en direction des familles, les associations familiales conservent leur dimension mouvementiste ou militante. Si elles représentent bien un partenaire institutionnel pour les pouvoirs publics, défendant les intérêts des familles, elles gardent aussi une indépendance à l'égard du système administratif mis en œuvre. Les spécificités de la configuration belge sont les suivantes : d'une part, une répartition administrative très complexe des dossiers concernant la famille entre pouvoirs fédéral, régional et communautaire, et de l'autre, la rupture du système de représentation entre les deux communautés française et flamande. De plus, sur le terrain de la représentation des intérêts des citoyens, les associations familiales généralistes et fédérées, que sont la Ligue des famille et la *Bond*, côtoient d'autres associations comme les associations féminines, avec des objectifs, des modes d'influence, des capacités de mobilisation et d'expertise variables.

> En Belgique, on peut identifier depuis le début des années 60, faisant suite à toute une série de mouvements ouvriers, deux principaux mouvement correspondants aux deux communautés flamande et wallonne. La Bond (*Bond van Grote en van Jonge Gezinnen)* qui comptait en 1995 près de 320 000 membres/familles en Flandre et à Bruxelles, soit environ 20% de l'ensemble de la population flamande et bruxelloise et 14500 bénévoles ; et la « ligue des familles nombreuses et des jeunes foyers », rebaptisée Ligue des familles, structurée en antennes locales regroupant 140 000 familles adhérentes et 6000 bénévoles. Les ressources de ces associations sont importantes, qu'il s'agisse de leurs ressources financières, en termes de capacité de mobilisation, en termes relationnels, ou de capacité d'expertise.

En Allemagne, on est face à un paradoxe apparent. D'une part, une reconnaissance de l'enjeu de ce secteur des politiques publiques, avec l'apparition d'un Ministère de la famille dans les années 50 (ce qui est un signe politique apparemment fort), l'existence de commissions parlementaires sur ce sujet, et d'autre part, une certaine faiblesse de ce secteur dans l'appareil gouvernemental. En quelque sorte, la famille a une place dans le débat politique, mais une place secondaire. Dans ce contexte, l'influence des associations familiales est limitée, même si celles-ci sont en contact très étroit avec cette administration de la famille. On assiste, en quelque sorte, à une forte inscription des associations familiales dans un réseau de politique publique spécialisé, sachant que ce réseau représente un secteur marginal des politiques publiques.

> En Allemagne, on peut identifier plusieurs générations d'associations, celle des années 1920, comme Le *Deutcher Familienverband (DFV (moins de 20 000 adhérents),* celle des années 1950 avec les deux grandes associations confessionnelles, *Familienbund der Deutchen Katholiken (FDK)* (regroupant à la fois 30 000 adhérents et 15 associations catholiques) et la *Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF)* (regroupant 24 associations protestantes) et celle des années 1970, avec le *Verband Alleinstehender Mütter und Väter (VAMV)* (9 000 adhérents). Il faut toutefois distinguer les associations défendant les intérêts de la famille en général comme le DFV, l'EAF et le FDK, les associations défendant un type de famille particulier comme le VAMF avec les familles monoparentales et les associations défendant une composante de la famille avec le cas des associations de défense de l'enfant (*Neue Erziehung ; Deutcher Kinderschutzbund, Deutsche Liga für dans*

Kind). Les ressources de ces associations sont sensiblement plus faibles que dans les deux cas précédents, surtout en termes de capacités de mobilisation. Les ressources politiques de certaines d'entre elles sont fortes, comme c'est le cas pour le FDK avec le CDU ou pour l'EAF avec le parti social démocrate. Il en est de même en termes d'expertise.

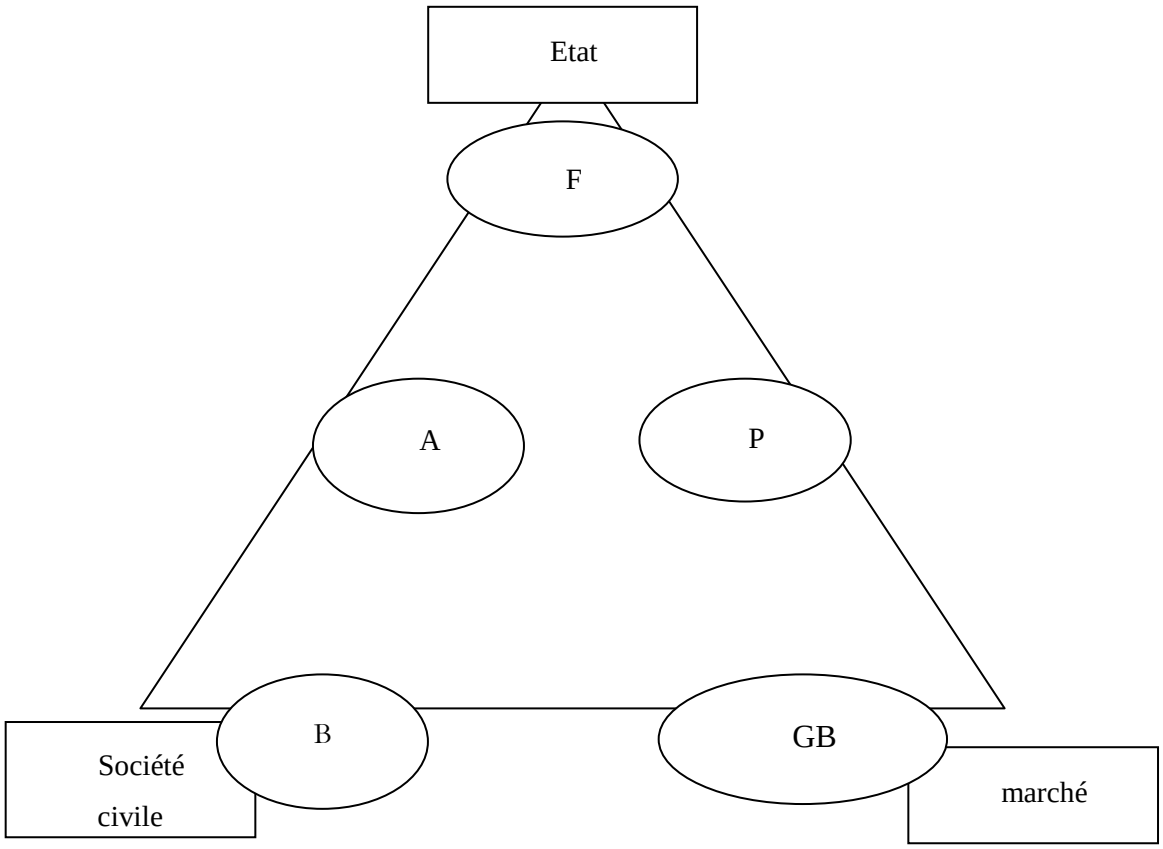
Au Portugal, la situation est beaucoup moins structurée. Tout d'abord, les questions familiales n'ont guère fait l'objet d'un investissement politique dans la période qui a suivi la Révolution des œillets, sans doute pour partie du fait de l'idéologie « familialiste » de l'Etat nouveau Salazariste (*Deus-patria-familia*). Deux périodes ont cependant été propices à l'émergence d'une politique en ce domaine : les années 1980-1983, durant lesquelles est créé un Secrétariat d'Etat à la famille, et, plus récemment, sous le nouveau gouvernement socialiste élu en 1996, avec l'adoption d'une loi régissant les associations familiales, d'un Conseil national de la famille et d'un système de consultation et de pacte entre partenaires non-gouvernementaux et gouvernement sur le terrain de la famille et du soutien aux citoyens en difficulté. Les associations familiales ne sont ici qu'au stade de l'émergence, avec des tentatives de fédéralisation et de construction de celles-ci comme interlocuteur politique. Dans cette configuration, les associations émergent moins de la base que d'en haut.

Au Portugal, les associations les plus importantes n'ont pas spécifiquement pour objet la représentation des intérêts des familles. Il s'agit des *Misericordias* qui ont fêté il y a peu leurs 500 ans et qui assurent une part très importante des services dans le domaine du médico-social et du sanitaire, et les « Institutions privées de solidarité sociale » (IPSS). Dans le domaine des associations familiales, stricto sensu, on peut mentionner essentiellement la « Confédération nationale des associations familiales » (CNAF) qui regroupe quelques 4000 adhérents et près d'une quarantaine d'associations nationales de taille et d'importance très variée. La CNAF est le résultat d'une initiative, celle de Mme Costa Macedo, ex-secrétaire d'Etat à la famille de 1980 à 1983 et Présidente de l'Organisation mondiale des associations familiales. La faiblesse de cette structuration est aussi le fait du caractère tardif de ces initiatives : 15 ans d'associationnisme dans ce domaine apparaît bien peu au regard des autres expériences recensées. Les ressources de ces associations sont relativement faibles, y compris en termes de ressources politiques, du fait de conflits de légitimité.

Enfin, en Grande-Bretagne, l'absence de politique explicitement familiale, au profit d'un ensemble de mesures sociales à effets familiaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, ajoutée à l'inexistence de structures administratives spécifiques en charge des questions familiales (celles-ci sont intégrées au *Department of Health*) expliquent que la question de la représentation des intérêts familiaux par les associations ne se posent pas du tout dans les mêmes termes. La logique est autre. Les associations ne se positionnent que rarement comme partenaire dans la définition des politiques, mais conçoivent leur rôle d'influence par le biais de la médiatisation d'un certain nombre de problèmes sociaux, et des réponses qu'elles apportent à ces problèmes.

En Angleterre, la carte des associations familiales est d'une grande complexité et renvoie à l'action des *Charities*, qui depuis le 19ème siècle jouent un rôle fondamental en termes d'action sociale. De ce fait, il n'y a pas à proprement parler d'associations familiales, mais plutôt une série d'initiatives qui sont prise en référence à un certain nombre de thématiques et de populations-cible. L'autre dimension fondamentale est la logique de services et/ou la fonction d'aide mutuelle et d'entraide. On peut cependant repérer les organisations structurées autour des intérêts de l'enfant (avec pour les principales la *National Society for the Protection against Cruelty on Children*,

la Child Poverty Action Group, les *British Associations for Adoption and Fostering*, le *National Council of Volontary Child Care Organiszations* et *Children in Scotland*) ; les organisations regroupées autour de la défense des intérêts des femmes (avec par exemple la *National Federation of Women 'Institutes* et le *Family Welfare)* ; les organisations regroupées autour des intérêts des personnes âgées (par exemple *Help the Aged*) et les organisations regroupées autour des intérêts des familles monoparentales et des pères (*National Council of One Parent Families* ou *Families Need Fathers*). Les tentatives de mettre en place une représentation institutionnalisée ont échoué. Reste que ces associations ont parfois des ressources financières considérables et une logique de production de services qui en font parfois des employeurs de nombreux collaborateurs. Certaines parviennent aussi à jouer un rôle important en terme de production d'expertise et de travaux de recherche.



A l'aide des trois pôles proposés, nous pouvons dessiner un triangle de structuration de la place et du rôle des associations familiales dans la définition des politiques publiques. Nous pouvons ainsi positionner les configurations nationales étudiés dans ce triangle. Trois cas nationaux se trouvent à chacune des trois extrémités du triangle : la Belgique près du pôle « société civile », la France proche du pôle « Etat » et la Grande-Bretagne près du pôle « marché ». L'Allemagne et le Portugal présentent des configurations plus contrastées. Dans le premier cas, on se trouve dans une situation mitoyenne entre une dynamique de mobilisation sociale et une logique d'institutionnalisation par l'Etat. Dans le cas du Portugal, on se trouve plutôt dans une situation intermédiaire entre l'Etat et le « marché », même s'il faut entendre par là, une

série de services produits par des organisations confessionnelles comme les Miséricordes, souvent en conventionnement avec l'Etat.

Conclusion

L'évolution de ces « régimes de citoyenneté » nous semble d'autant plus important que l'on se situe dans une période de mutation accélérée et de recherches de nouveaux référentiels pour l'action publique. On peut même se demander si dans les recompositions en cours des régimes de protection sociale en Europe, on n'assiste pas à un renouvellement des acteurs collectifs qui étaient traditionnellement en charge de la définition des catégories et situations sur lesquelles pouvaient s'organiser les droits sociaux des citoyens. N'assiste-t-on pas ainsi à une déligitimation des acteurs collectifs traditionnels (les syndicats) et à l'émergence de nouveaux interlocuteurs ?

Dans le secteur des politiques sociales et familiales, on peut se demander si l'on n'assiste pas aussi à la fragilisation de la position tenue par les associations familiales, comme représentant des familles ? L'apparition de groupes d'acteurs nouveaux sur cette scène pour défendre, en France par exemple, le contrat d'union civile, voire la reconnaissance de droits pour les couples homosexuels, etc., montre que la parole « influente » est susceptible de se redistribuer actuellement au niveau des espaces publics de discussion.

Claude Martin
Membre de l'observatoire européen des questions familiales
Chargé de recherche CNRS
IEP de Rennes

Bibliographie :

CHAUVIERE Michel (1986), " Le baptème républicain de l'Union nationale des associations familiales ", *Les cahiers de l'animation*, INEP, n° 57/58, décembre.

DONATI, P. (1994) Family Associations in Europe: A General Outlook and a Typology. In: Dumon, W., T.Nuelant (Eds.)*National Family Policies in the member States of the European Union in 1992 and 1993. Synthesis Report*, Leuven, European Observatory on National Family Policies: 42-65.

DONATI, P., G. ROSSI (Eds.)(1995) *Le Associazioni Familiari in Italia*, Milano, Franco Angeli s.r.l.

ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

JENSON J. (1997), « Fated to Live in Interesting Times : Canada's Changing Citizenship Regimes », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, 4, p. 627-644.

KIELY G. (1994), « Family Associations in the European Union : A Report on a Study by the European Observatory on National Family Policies », in Dumon, W., T.Nuelant (Eds.), op. cit..

LEWIS J. (1992), « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, 2 (3), pp. 159-173.

MARTIN C. (2000), « Défendre les intérêts familiaux en Europe », *Mouvements*, n°2, mars-avril.

MARTIN C. & HASSENTEUFEL P. (dir), *La représentation des intérêts familiaux en Europe*, Rapport de recherche pour la DG5, Commission européenne, 162 pages.

MERRIEN F-X. (1997), *L'Etat-providence*, Paris, PUF, « Que-sais-je? ».

PITROU A. (1994), *Les politiques familiales. Approches sociologiques*, Paris Syros.

TITMUSS R. M. (1974), *Social policy*, London, Allen & Unwin.