
Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative

Jacques Palard

Abstract

The renewal of various forms of associationism in France since the sixties has generated a lot of commentaries. It is expected to play a significant rôle in the implementation of social experimentation. The author observes that the main actor in these processes seems clearly to be the State. This leads him to a more complex qualification of the process and a more thorough investigation of the specific social groups leading the movement.

Résumé

On célèbre, et scrute à l'envi le «renouveau associatif » en France, et sa place éminente dans le développement de l'expérimentation sociale. Observant que facteur central ici semble bien être l'État, fauteur appelle à une analyse moins univoque de ce phénomène : il conviendra notamment de s'interroger plus avant sur les groupes sociaux qui en paraissent être les principaux artisans.

Citer ce document / Cite this document :

Palard Jacques. Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative. In: Sociologie du travail, 23^e année n°3, Juillet-septembre 1981. pp. 308-324;

doi : <https://doi.org/10.3406/sotra.1981.1687>

https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1981_num_23_3_1687

Fichier pdf généré le 25/05/2018

Jacques Palard

Rapports sociaux, stratégie politique et vie associative

On célèbre, et scrute à l'envi le « renouveau associatif » en France, et sa place éminente dans le développement de l'expérimentation sociale. Observant que l'acteur central ici semble bien être l'État, l'auteur appelle à une analyse moins univoque de ce phénomène : il conviendra notamment de s'interroger plus avant sur les groupes sociaux qui en paraissent être les principaux artisans.

Les Français sont traditionnellement présentés comme peu enclins à rejoindre les rangs des associations. Selon de nombreuses études comparatives, cette réticence serait commune aux pays latins. Dégageant les raisons de la relative apathie de la participation associative dans la France du début des années 1950, un observateur étranger — le sociologue américain Arnold M. Rose¹ — retient les facteurs suivants : l'opposition du pouvoir au libre développement des associations, l'importance longtemps conservée par le modèle rural de la vie sociale, l'emprise assez notable de la vie de quartier et des relations informelles en milieu urbain, le rôle non négligeable joué par la famille étendue, la faible mobilité géographique et professionnelle.

Une telle interprétation tend implicitement à ne considérer les associations que comme cadres de sociabilité favorisant le développement de relations internes venant en quelque sorte compenser l'affaiblissement des liens familiaux, la disparition d'une certaine autarcie sociale du quartier ou l'anonymat croissant des relations sociales consécutif à l'émergence d'une « société de masse » largement urbanisée. Il est d'ailleurs tout à fait exact que, pour reprendre l'analyse d'A. M. Rose, l'expansion

1. A. M. Rose, *Theory and Method in the social sciences*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1954.

en France du « phénomène associatif » a coïncidé, peu ou prou, avec l'exode rural, la croissance urbaine, la transformation des centres-villes, la distension des relations au sein de la famille étendue.

La priorité volontiers accordée aux fonctions que remplissent les associations en tant que formes spécifiques de sociabilité ne doit cependant pas conduire à sous-estimer des fonctions que l'on peut qualifier d'externes ou d'instrumentales et qui sont liées au fait que les associations, la plupart du temps, ne constituent pas des fins en elles-mêmes. Ces fonctions se matérialisent dans la définition, la défense et la promotion d'intérêts collectifs et font apparaître les associations, prises globalement, comme des relais privilégiés entre la population et les pouvoirs publics, voire comme de véritables groupes de pression locaux et/ou nationaux. N'est-ce pas d'ailleurs très précisément à ce type de fonctions que fait indirectement allusion A. M. Rose lorsqu'il mentionne les réticences et l'opposition du pouvoir auxquelles se heurtent les associations ?

Ces réticences et cette opposition sont parfaitement compréhensibles s'il est vrai que les associations, comme l'on tend aujourd'hui à les définir, constituent des « contre-pouvoirs ». Elles le sont d'autant plus que le « paysage » associatif français, quelque vingt-cinq ans après l'étude d'A. M. Rose, s'est singulièrement modifié. Le rapport Delmon¹ fait état de 17 238 associations nouvelles en 1965, de 18 597 en 1970, de 22 153 en 1974². Certes, il convient d'affecter ces chiffres d'un taux de « mortalité » sans nul doute important, que la rareté des déclarations de dissolution rend malheureusement difficile à apprécier. Il reste néanmoins que la majorité des auteurs évaluent à environ 250 000 le nombre d'associations fonctionnant actuellement en France. Quasi-monopole, naguère encore, de la littérature sociologique anglo-saxonne, qui les qualifie généralement de « volontaires », les associations font maintenant l'objet en France d'articles et d'ouvrages de plus en plus nombreux, de colloques, de rapports gouvernementaux, de textes de lois...

Une telle modification conduit tout naturellement le chercheur à s'interroger sur les raisons pour lesquelles à une relative stagnation a succédé ce qu'il est convenu d'appeler le « renouveau associatif », et à examiner pourquoi la méfiance manifestée naguère par les pouvoirs publics et les partis politiques fait progressivement place à une indéniable sollicitude, à laquelle n'est peut-être pas étrangère la crainte de voir se multiplier des écrans susceptibles de gêner le libre exercice de la démocratie représentative.

1. Du nom du président de la commission chargée en février 1975 par le président de la République de proposer des « moyens concrets d'accroître la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie ».

2. J.-F. Canto, de son côté, estime à 11 000 le nombre de déclarations d'associations au cours des cinq premiers mois de 1976 : « Panorama des déclarations d'associations », *Recherche sociale* n° 60, octobre-novembre 1976, p. 5.

I. LE CONTEXTE DE L'ESSOR DES ASSOCIATIONS

L'analyse du développement des associations nécessite deux remarques préalables :

— L'évocation du développement de la vie associative fait surgir assez spontanément l'image de « conseils de résidents », de « comités de quartiers », d'« associations de défense », d'« associations du cadre de vie »... Ce serait cependant avoir une vue partielle des choses de considérer les associations récemment déclarées dans la seule mouvance de nouvelles luttes sociales et de nouvelles formes de conflits liées en l'occurrence à l'amélioration du cadre de vie et à la protection de l'environnement. Comparant, pour l'ensemble de la France, les déclarations d'associations de 1975 et des cinq premiers mois de 1976 à celles de 1973, J.-F. Canto conclut au développement régulier mais non exceptionnel des associations liées à l'habitat et à l'environnement¹. La progression est tout aussi sensible pour les associations sportives tant multisports que spécialisées et plus encore dans le secteur de la santé et de l'action sociale, qui a vu sa part relative doubler en deux ans : alors que les associations de ce secteur ne représentaient qu'une nouvelle association sur dix en 1973, elles en représentent une sur cinq en 1975. En ce qui concerne plus précisément les associations de personnes âgées, la progression est qualifiée de spectaculaire : elles ont constitué un septième des déclarations enregistrées en France de janvier à fin mai 1976.

— Par ailleurs, et ceci nuance la première remarque, les associations ne doivent pas être considérées indépendamment de leur processus de formation. Elles ne représentent souvent que la partie émergée d'un phénomène social beaucoup plus profond dont l'analyse exigerait que soient dégagées les forces de « production de la société » elle-même. Cadres de relations et d'action relativement formalisés dans la mesure où elles se structurent selon un modèle qui correspond le plus souvent à celui qui est défini par la loi de 1901, les associations peuvent être considérées, de ce point de vue, comme la partie cristallisée des mouvements sociaux. Cristallisée mais non figée, puisque l'adoption du modèle associatif est sujette à remise en cause en fonction de la conjoncture et des objectifs internes et externes poursuivis.

La transformation des structures sociales.

Les associations constituent une réponse spécifique aux conséquences sociales des processus d'industrialisation et de développement économique,

1. *Ibidem*, p. 10-11.

d'urbanisation, de relative ouverture du système scolaire... qui ont provoqué une transformation des réseaux de relations antérieurement établis et une modification des statuts sociaux.

Les transformations des réseaux de relations.

La plupart des études sociologiques qui ont analysé la variable écologique de la vie associative ont montré que les taux de forte participation aux associations apparaissaient dans les villes de moyenne dimension. Les taux sont au contraire beaucoup plus faibles à la fois dans les régions rurales et dans les grandes villes. Enfin, dans une même unité urbaine, les zones périphériques ont un taux de participation sensiblement plus faible que dans les centres-villes.

S'appuyant sur ces conclusions, on peut légitimement avancer qu'une association a d'autant plus de chances de se constituer et de se développer que deux traits fondamentaux caractérisent le contexte social où se situent ses membres potentiels : d'une part, un certain degré de spécialisation fonctionnelle qui, à l'inverse du type de relations sociales qui prévaut dans les unités rurales et les petites villes, conduit à la formation de réseaux de relations plus électifs et à la création de groupes secondaires, en particulier d'associations ; d'autre part, un certain degré d'intégration sociale des individus au-dessous duquel l'identification et le sentiment d'appartenance à l'unité d'habitat ou à l'une de ses composantes seraient trop faibles pour inciter à adhérer à une organisation de type associatif fondée non seulement sur le volontariat mais surtout sur la reconnaissance d'autrui comme partenaire éventuel.

Sous cette double condition — relative désagrégation des groupes primaires et des relations polyvalentes, et subsistance d'un minimum d'intégration sociale, que celle-ci soit d'ordre fonctionnel, relationnel, affectif ou culturel¹ —, les associations paraissent particulièrement aptes à répondre à au moins deux types d'aspirations : aspirations à une « meilleure » intégration sociale liées à la perception du caractère anonyme, voire « aliénant » des relations sociales courantes ; aspirations à une connaissance plus précise des mécanismes, jugés trop complexes, de la vie sociale, parfois en vue de mener une action ultérieure. Nombre d'associations constituent effectivement des substituts des groupes primaires (famille, voisinage, groupe d'amis...) dont la capacité intégrative devient moins prégnante et qui sont moins en mesure que naguère de satisfaire les besoins de leurs membres. En d'autres termes, la destruction partielle des cadres traditionnels de sociabilité conduit les associations à remplir une fonction de rupture de l'isolement, d'identification personnelle et de reconnaissance sociale mutuelle qui peut aboutir à une meilleure adapta-

1. Sur cette distinction, voir J. Kellerhals, *Les Associations dans l'enjeu démocratique. Étude sur la participation aux groupements organisés*. Lausanne, Payot, 1974, p. 109-136.

tion psychologique de l'individu. Ce phénomène rend compte du large succès qu'ont connu ces dernières années les clubs de personnes âgées. Le rôle que jouent les associations comme agents d'apprentissage des mécanismes de la vie sociale n'est pas moins important. Il vaut tout particulièrement pour ceux qui occupent un poste de responsabilité : la gestion d'une association ainsi que les relations qu'elle conduit à nouer avec d'autres institutions représentent un bon facteur de formation dans les domaines administratif, politique et social et seraient de nature à fonder une comparaison, *mutatis mutandis*, du rôle de certaines associations avec celui des « clubs » au cours des années 1960.

La transformation des statuts sociaux.

La physionomie des associations est loin de constituer un reflet fidèle de la structure sociale. La corrélation est souvent établie par les observateurs entre la participation associative et la détention d'un statut social élevé, celui-ci étant défini par le niveau d'instruction, le statut socio-économique et le revenu¹. De façon plus précise, l'accent est mis sur le rôle primordial des classes moyennes, rôle qui s'explique par le fait que la substituabilité entre les modes de relations ne joue pas de façon uniforme pour l'ensemble des groupes sociaux ; en effet, comme le fait observer Agnès Pitrou, « pour les relations extérieures à la famille, il existe une sorte de seuil à partir des cadres moyens, mais surtout des cadres supérieurs ; ce n'est qu'à partir de ce seuil qu'elles parviennent à surclasser les fréquentations familiales (...). Le rôle prioritaire et souvent unique joué par la parenté semble marquer les classes populaires françaises ». Il y aurait, à la base de cette quasi-exclusivité, « la crainte des contacts plus formels dont on ne connaît pas bien les règles non écrites, faute de les avoir apprises, telles que les visites à des amis non familiers, la fréquentation d'un équipement de loisirs ou d'un « club », la participation à une association² ».

Ce type de corrélation ne doit évidemment pas conduire à une interprétation en termes de causalité. Pour en rendre compte il convient bien plutôt de faire appel à des facteurs intermédiaires parmi lesquels on peut retenir, d'une part, la mobilisation de ressources matérielles et sociales et, d'autre part, le milieu social d'origine, cadre privilégié et fondamental de socialisation et de formation des représentations de soi, de la société et de l'action collective organisée. De tels facteurs sont de nature à éclairer

1. Voir en particulier les travaux de Y. Lemel, C. Paradeise, « Appartenance et participation à des associations », *Économie et Statistique* n° 55, 1974, p. 41-46 ; et de N. Tabard, *Besoins et Aspirations des familles et des jeunes*, Paris, CREDOC et CNAF, 1974, p. 92-93 et 97-98. Analysant la participation associative en fonction du salaire du chef de famille, N. Tabard constate que « les taux de participation sont dans la plupart des cas près de deux fois plus élevés pour les familles correspondant à des salaires supérieurs à 30 000 F que pour les autres familles » (p. 92-93).

2. « Le soutien familial dans la société urbaine », *Revue française de sociologie* XVIII, 1977, p. 59.

la concomitance de l'essor des associations et de la progression de la place occupée par les classes moyennes dans la structure sociale, d'autant que « les individus et les groupes qui ressentent le plus intensément le changement social créent davantage d'associations et y participent davantage ¹ » ; en fonction de cela, on peut s'attendre à trouver « un plus grand nombre d'associations et un plus haut degré de participation chez les individus et dans les groupes créés ou développés par le changement social, ceci (s'appliquant) particulièrement aux milieux urbains et aux occupations du secteur tertiaire ² ».

L'analyse de la composition sociale des associations ne doit pas se limiter à la prise en compte du seul statut social actuel dans la mesure où l'appartenance à une association peut traduire une stratégie de promotion et de renforcement de la position sociale présentement occupée. Dans un contexte où non seulement l'ascension professionnelle ne s'accompagne pas d'une élévation parallèle ni équivalente dans les autres sphères jugées importantes de la vie sociale — notamment sur la scène politique — mais où cette ascension est elle-même freinée voire stoppée par une crise économique larvée, l'association peut constituer un moyen efficace d'accéder à un niveau de prestige et de responsabilité que ne permet habituellement pas d'espérer la structure de la vie politique locale. Cette fonction est d'autant plus importante qu'au-delà de la « distance sociale » qu'institue et sanctionne la participation associative et du prestige qu'elle confère, elle permet aux activistes sociaux qui en bénéficient d'apparaître, en raison des nouvelles positions qu'ils occupent, comme les interlocuteurs et les partenaires privilégiés des responsables politiques et administratifs. On peut reprendre à ce propos les notions de « défection » et de « prise de parole » développées par A. O. Hirschman dans une autre perspective ³. Tout semble se passer comme si la « défection », conçue comme la « fuite » d'une condition sociale considérée par l'intéressé comme étant insatisfaisante et inférieure à ses capacités, faisait place de plus en plus à la « prise de parole », en l'occurrence à une action organisée collectivement en dehors des instances traditionnelles. Ce passage s'expliquerait en grande partie, comme nous venons de l'indiquer, par les difficultés de promotion individuelle — elles-mêmes en rapport avec les caractéristiques conjoncturelles et structurelles de la situation socio-économique — et, par voie de conséquence, par la modification du système de valeurs.

A ce titre, les associations constituent à la fois des cadres de structuration des groupes sociaux et des instances de promotion et de défense de leurs intérêts spécifiques. C'est dire qu'il convient de dépasser la perspective qui consisterait à ne considérer les associations que comme des

1. A. Meister, *La Participation dans les associations*, Paris, Économie et Humanisme, Éd. Ouvrières, 1974, p. 78-79.

2. *Ibidem*, p. 81-82.

3. *Exit, Voice and Loyalty, Responses to decline in firms, organizations and States*, Harvard University Press, 1970.

prestataires de services ordonnés à la satisfaction des besoins de leurs seuls membres. La constitution de telles organisations, en même temps qu'elle représente un élément stratégique de première importance tendant à fortifier la position sociale de leurs adhérents, apparaît aussi, en effet, comme un facteur de modification ou de renforcement de la configuration générale des positions relatives occupées par les différents groupes sociaux, notamment au niveau local, d'autant que chacun de ces groupes, comme nous l'avons indiqué ou suggéré à plusieurs reprises, n'est pas en mesure de tirer un égal profit d'un système d'action dont la finalité et l'impact, loin d'appartenir au seul ordre symbolique, comportent des dimensions proprement politiques.

L'évolution du contexte idéologique.

La comparaison de la période actuelle avec celle où fut adoptée la loi sur les associations ¹ n'est pas dénuée d'intérêt : les deux situations, bien que différentes à maints égards, s'éclairent en partie l'une l'autre. S'interrogeant sur la « philosophie politique et sociale sous-jacente à la reconnaissance légale du phénomène associationniste » qui est intervenue au début du xx^e siècle, J.-M. Garrigou-Lagrange retient deux courants de pensée fondamentaux : une « réévaluation de l'individualisme » et la « philosophie du pluralisme », ceux-là mêmes que l'on trouve à l'origine des lois de 1864 sur les coalitions, de 1884 sur les syndicats professionnels, de 1872 et de 1884 sur les collectivités locales.

En ce qui concerne la nouvelle évaluation de l'individualisme, l'auteur insiste sur les compromis que représente à cet égard la loi de 1901. La loi sur les associations est, selon lui, le reflet de la conciliation entre l'individualisme dominant, hérité de la philosophie des Lumières et dont témoigne la loi Le Chapelier, et la réaction anti-individualiste inspirée notamment par les catholiques sociaux et les socialistes et qui demeure nettement minoritaire. Qu'en est-il aujourd'hui ? Le regain d'intérêt que connaît actuellement le phénomène associatif doit être analysé en rapport avec son contexte idéologique qui, pour n'être pas identique à celui du début du siècle, partage cependant avec celui-ci certains traits communs. Ce n'est peut-être pas un hasard si, pour nous en tenir à ce seul élément, les deux formations politiques de quelque importance qui affichent le plus grand intérêt pour ce phénomène — en l'occurrence le Parti républicain et le Parti socialiste — sont, l'une, « porteuse » du néo-libéralisme, et, l'autre, héritière du parti de Jaurès. Une telle convergence des positions n'est pas sans rappeler celle qui s'est traduite, en 1901, par la reconnaissance de la liberté d'association.

1. Pour cette dernière période, nous nous inspirons de l'étude de J.-M. Garrigou-Lagrange, *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, LGDJ, p. 18-21.

Le rapprochement des deux périodes paraît tout aussi légitime pour ce qui touche à la philosophie du pluralisme, fondé qu'il est par la commune volonté des gouvernants d'accepter et même de favoriser l'existence de centres d'initiative « indépendants ». Le choix, selon J.-M. Garrigou-Lagrange, s'établit « entre un pouvoir qui s'enferme dans une idéologie prédéterminée et qui tire sa substance de son seul dynamisme interne, et un pouvoir qui, se connaissant inachevé, compte, pour parfaire son œuvre, sur les initiatives spontanées des groupes sociaux, au risque d'être ballotté au gré des pressions contradictoires de forces antagonistes ¹ ». C'est de cette seconde conception que participe la loi de 1901 ; c'est elle également qui s'exprime dans l'interprétation et la justification que donne du développement des associations l'ancien chef de l'État : « Pour favoriser la communication sociale, écrit l'auteur de *Démocratie française*, une place de choix revient (...) au *développement des associations*. L'association se distingue de l'organisation de masse (...). L'association, ce sont simplement des hommes et des femmes rassemblés par un projet commun qu'ils réalisent eux-mêmes, sans intermédiaire ni pression, et souvent dans un but d'intérêt général. Elle est un moyen essentiel d'action et d'expression dans une société démocratique ². »

Cette position est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit explicitement dans le cadre plus large de la promotion d'une démocratie « pluraliste », rejoignant ainsi les principales conclusions des théoriciens du pluralisme politique : fragmentation des divers éléments du pouvoir et des ressources politiques ; pluralité de groupes « indépendants », rivaux mais relativement égaux ; succession de phases d'affrontement et d'équilibre ; limitation du pouvoir par ce que J. K. Galbraith appelle le « pouvoir compensateur », ou par ce que D. Riesman nomme les « groupes de veto ».

Ne retrouve-t-on pas une conception analogue chez ceux qui, faisant l'apologie des associations, les définissent comme des « contre-pouvoirs » ? En fait, cette expression est éminemment équivoque, désignant tantôt la simple cristallisation, éventuellement provisoire, d'une opposition au pouvoir qui, pour être virulente, n'en reconnaît pas moins la nécessité d'un système représentatif, et tantôt le moyen de parvenir, par étapes, à la généralisation d'une autogestion de la vie sociale. Dans l'un et l'autre cas, il se dégage cependant un accord pour juger que l'objectif premier consiste en une meilleure « communication sociale » et en la constitution d'un « tissu social plus authentiquement démocratique ».

Souvent présentée comme une sorte d'antidote contre les excès de la bureaucratie et de la technocratie et contre l'instauration de ce que d'aucuns appellent la « citoyenneté en miettes », l'association apparaît à cet égard, compte tenu de ses objectifs propres, comme le moyen de donner à ses membres, et de diffuser parmi l'ensemble des citoyens, non seulement le sentiment d'une certaine maîtrise de leur destin, mais aussi

1. *Ibidem*, p. 19-20.

2. *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976, p. 90.

et surtout des outils d'intervention et d'action face à des appareils « impersonnels » dont les décisions ne seraient autrement déterminées que par les seules conclusions froidement rationnelles des « experts ». Les syndicats, églises, partis politiques et autres organisations sociales ne sortent pas indemnes d'une telle remise en cause qui se traduit, en ce qui les concerne, par une critique de leur manque d'imagination, de leur volonté de sauvegarde institutionnelle et du caractère non démocratique de leur fonctionnement.

2. LES ASSOCIATIONS DANS LE DÉBAT POLITIQUE

Les associations bénéficient, en règle générale, d'un a priori favorable. Devenues, du moins certaines d'entre elles, un élément à part entière du système politique, elles suscitent cependant, chez leurs partenaires politiques, des réactions fondées sur l'inquiétude autant que sur l'intérêt. Cette situation n'est pas propre à la France, comme en témoigne le débat qui s'est tenu les 30 et 31 mars 1978 au siège du Conseil de l'Europe et au cours duquel ont confronté leurs points de vue parlementaires, responsables de nouveaux partis et représentants d'associations de divers pays européens.

Une composante du système politique.

L'idée selon laquelle l'association ou l'organisation volontaire représente un élément indispensable de la vie démocratique est apparue très tôt dans la littérature sociologique. Facteur de diffusion du pouvoir dans le « corps social » et relais efficace de participation des citoyens aux décisions qui les concernent, l'association paraissait constituer un écran protégeant ces derniers de l'emprise de la puissance étatique. Déjà, l'auteur de *la Démocratie en Amérique* ne soulignait-il pas la nécessité, conjointement aux structures de gouvernement local, de tels corps intermédiaires : « Il n'y a pas de pays, écrit Tocqueville, où les associations soient plus nécessaires, pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince, que ceux où l'état social est démocratique (...). Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y en a une qui semble plus précise et plus claire que toutes les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît¹. » Rempart contre l'autoritarisme et le totalitarisme, les asso-

1. *De la démocratie en Amérique*, Paris, U.G.E., 1963, p. 123 et 282.

ciations se voient ainsi attribuer pour fonction de constituer le tissu conjonctif de la démocratie « pluraliste » et, ce faisant, de garantir activement la liberté des citoyens.

Cette fonction peut d'autant mieux s'exercer que de nombreuses associations représentent pour leurs membres, qui, nous l'avons vu, sont particulièrement affectés par le « changement social » — singulièrement en milieu urbain —, des cadres privilégiés de sociabilité mais aussi des lieux d'élaboration de nouvelles conceptions d'organisation sociale, de nouveaux rapports à l'autorité et de nouvelles thématiques politiques susceptibles d'ailleurs de garantir à ces mêmes membres un rôle et une position en rapport avec leurs aspirations. Cela paraît notamment se vérifier en matière de développement culturel, de restauration et de réaménagement des centres-villes et des quartiers anciens, de défense écologique et de « qualité de la vie », tous thèmes qui conduisent à formuler des revendications à caractère plus qualitatif que quantitatif et à s'opposer éventuellement aux projets établis par les élus et l'administration.

Les associations peuvent ainsi jouer un rôle très important dans la mobilisation et la prise de conscience politiques de leurs adhérents en contribuant à la transformation des valeurs individuelles en projet politique et à la transformation des leaders en militants et en responsables politiques¹. Pépinières de militants, les associations sont en effet un cadre de sélection et de formation du personnel politique.

Pour une appréciation plus précise de ce rôle, un élément serait ici à prendre en considération : la détermination du type d'activités et de prises de position de certaines associations locales, dans le sens parfois d'une politisation et d'une radicalisation, par l'appartenance à une fédération ou à une confédération. Le label « national » peut en effet influencer sur la capacité de mobilisation ainsi que sur le recrutement opéré par les sections locales. L'image de marque qui s'attache aux associations délimite leur champ d'action et fixe la possibilité qu'elles ont de nouer des relations de collaboration avec telle institution politique (municipalité...) ou telle autre association œuvrant dans le même secteur ou dans un secteur connexe.

L'option participative des pouvoirs publics.

Si l'on veut bien excepter ici les associations elles-mêmes et leurs porte-parole, l'acteur central du débat actuel sur le phénomène associatif n'est autre que l'État et ses représentants autorisés. Cela ne va pas sans quelque paradoxe, compte tenu de ce que nous savons de la fonction de « rempart » qu'exercent théoriquement les associations et que l'analyse sociologique classique se plaît à mettre en avant.

1. Cf. J. Becquart-Leclercq, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, p. 55-60.

On observe d'ailleurs, plus généralement, une tendance au rapprochement et à la collaboration des institutions privées et des pouvoirs publics¹. Le fait n'est pas nouveau ; ainsi, concluant sa recherche consacrée à l'analyse des « rapports des associations avec les pouvoirs publics », J.-M. Garrigou-Lagrange constate que, si « la charte de 1901 est demeurée, pour l'essentiel, intacte (...), en revanche il est apparu que les principales innovations relatives aux associations de 1901 étaient dues à l'emploi qui en était fait par leurs utilisateurs, le plus souvent à l'initiative des pouvoirs publics² ».

Ce jugement concorde parfaitement sur le fond avec l'appréciation d'ensemble de J.-P. Négrin, qui aborde sa présentation de l'« utilisation par l'Administration de la loi de 1901 » en posant d'emblée que, « par une sorte de paradoxe, l'association de la loi de 1901, conçue dans la pensée politique libérale comme un moyen de limiter l'emprise de l'État sur la vie sociale en permettant d'écarter celui-ci de toutes les activités que les individus assurent par eux-mêmes, est de plus en plus utilisée aujourd'hui par le même État comme un moyen d'étendre son influence³ ».

La volonté des pouvoirs publics de promouvoir la collaboration avec les associations ressort notamment des déclarations et des écrits de M. Giscard d'Estaing qui, au cours de la campagne qui a précédé l'élection présidentielle de 1974, a promis d'accroître les attributions traditionnellement reconnues aux associations. Plus récemment, dans son discours de clôture de la Journée nationale du cadre de vie qui s'est tenue en juillet 1976, le chef de l'État avait souligné qu'« il est nécessaire que les Français participent activement et démocratiquement à l'aménagement du cadre de leur vie quotidienne ; les associations peuvent être un relais utile, l'administration ne doit pas chercher à les cantonner dans un rôle strictement défensif, mais *essayer d'utiliser la somme de bonnes volontés qu'elles représentent*⁴ ».

Certaines des modalités d'une telle « utilisation » figurent dans le rapport de la commission d'étude présidée par M. Delmon⁵. L'idée maîtresse de ce rapport, qui s'attache surtout aux associations œuvrant dans le secteur du cadre de vie et de l'environnement, peut se résumer ainsi : en raison de la rapidité des « transformations économiques et sociales » et, parallèlement, de la tendance croissante des populations à « critiquer »,

1. Voir sur ce point les Actes du colloque sur « les formes nouvelles de l'administration », publiés par la *Revue française d'administration publique* n° 3, juillet-septembre 1977.

2. J.-M. Garrigou-Lagrange, *op. cit.*, p. 347.

3. J.-P. Négrin, « L'utilisation par l'administration des associations de la loi de 1901 », *Revue française d'administration publique* n° 3, juillet-septembre 1977, p. 549.

4. *Le Monde*, 3 juillet 1976. C'est nous qui soulignons. Notons également que la commission de la Vie sociale du Commissariat au Plan avait un moment envisagé, lors de la préparation du VII^e Plan, la création d'un fonds national de l'expérimentation sociale chargé de la sélection et du financement de projets locaux novateurs, du suivi des expériences et de la diffusion des résultats.

5. Cf. note n° 1 p. 309. Ce rapport a été remis au Premier Ministre en janvier 1976.

il n'est plus possible de ne pas tenir compte de la capacité de propositions et de la « réserve d'énergie » que représentent les associations, et cela bien que la démocratisation du processus de décision, dans des domaines d'action aussi complexes, n'aille pas sans « défauts », « gaspillage d'énergie » et « perte de temps ». Les mesures proposées — 45 au total — sont regroupées en cinq orientations principales :

- Améliorer les conditions du dialogue entre les pouvoirs publics et les administrés.
- Faire évoluer les habitudes et les attitudes.
- Encourager la participation des citoyens à la vie sociale.
- Créer des espaces de vie et de rencontre.
- Favoriser le fonctionnement et le financement des associations.

L'examen, même bref, de ces propositions permet de dégager les représentations sociales majeures qui, au-delà de l'analyse effectuée par les membres de la commission, déterminent la façon dont les pouvoirs publics appréhendent généralement le phénomène associatif. Les mesures proposées dans le rapport sont fondées sur une vision assez idéaliste à la fois de l'administration (qui « s'impose les principes de neutralité et d'égalité », p. 8), du processus décisionnel (qui paraît marqué par un triple caractère de rationalité, de linéarité et de liberté), du mode de création supposée spontanée des associations : les autorités responsables, administratives ou élues, « ont le devoir de respecter la spontanéité qui doit caractériser l'apparition d'une association : elle exprime souvent la fraîcheur d'une idée neuve » (p. 11).

Plusieurs des propositions de la commission ont connu une suite au niveau des textes législatifs : la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature prévoit en faveur des associations une procédure d'agrément et permet à celles qui sont agréées d'ester en justice ; celle du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme comporte des dispositions analogues et précise que des associations pourront être consultées, sur leur demande, lors de l'élaboration des plans d'occupation des sols. Outre ces deux textes de loi, qui demeurent les décisions les plus importantes, on peut mentionner la circulaire du 10 janvier 1977 par laquelle le Premier Ministre demandait aux préfets de faire participer des représentants d'associations aux diverses commissions départementales qui traitent de la nature et de l'environnement, en particulier la commission des sites et la commission des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés.

Les enjeux de l'intégration des associations.

Par-delà la teneur de ces dispositions législatives et réglementaires, quelle est la signification d'un désir aussi manifestement exprimé de faire participer les associations à certaines opérations d'aménagement ? De nombreux éléments conduisent à penser que le rôle que jouent de la sorte les pouvoirs publics dans la légitimation du phénomène associatif — bien au-delà d'ailleurs des limites strictes des questions touchant à l'« amélioration du cadre de vie » — se fonde sur une stratégie prioritairement axée sur l'« utilisation » d'une forme d'organisation sociale dont l'impact tient aux capacités de mobilisation et d'action qu'elle recèle, à la façon dont elle est organisée et aux fonctions sociales qu'elle remplit. Trois objectifs paraissent particulièrement importants, non seulement pour les pouvoirs publics mais également pour certaines formations politiques ; ils concernent à la fois les structures politiques locales, la maîtrise de nouveaux champs d'activité sociale et la régulation sociale et politique en milieu urbain.

La restructuration du système politico-administratif local.

Le développement des mécanismes de la « démocratie participative » paraît constituer, conjointement ou concurremment à d'autres¹, l'un des scénarios possibles de transformation du système politico-administratif local. Ce scénario pourrait être caractérisé par un partage non conflictuel des rôles entre, d'une part, les associations et, d'autre part, les institutions politiques et administratives ; son application nécessite bien évidemment la reconnaissance préalable d'une complémentarité entre fonction de gestion et fonction d'innovation. Un tel partage est de nature à favoriser l'émergence d'un jeu de légitimités réciproques apte à renforcer les positions de chacun des groupes d'acteurs. En effet, l'information des associations au stade de l'élaboration et de la décision ne permettrait pas seulement, pour ne prendre que cet exemple, une meilleure rationalisation des opérations d'aménagement, grâce à l'obtention de l'aval des associations concernées et d'un accord de non-belligérance, elle assurerait surtout la normalisation des relations des associations avec les responsables politiques et administratifs. La prise de position suivante, exprimée par l'un des membres de la commission Delmon lors d'une réunion de travail qui s'est tenue au cours de la période de préparation du rapport,

1. Parmi les autres scénarios proposés dans les années récentes, citons le rapport Guichard ainsi que le rapport réalisé par M. Crozier et J.-C. Thoenig à la demande de M. Peyrefitte, alors ministre des Réformes administratives, et publié dans *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?* Paris, La Documentation française, 1976, p. 1-38.

ne prête à cet égard à aucune confusion : « Le phénomène associatif qui s'est développé dans les zones d'urbanisation rapide (...) répond sans nul doute à une carence des institutions politiques et administratives qui ne satisfont plus les besoins des citoyens (...). *L'objectif à atteindre est donc bien d'intégrer l'action des associations dans le système politico-administratif* (...). Les groupements reflètent les pulsions profondes de la vie collective et doivent constituer à l'avenir un relais entre le pouvoir et les citoyens à la condition de *normaliser leurs rapports avec les institutions politico-administratives* ¹. »

Pour les associations, de telles formes d'intégration accentueraient leur rôle de stimulation des institutions administratives et de bouleversement des pratiques politiques de type notabiliaire. Les avantages que seraient en mesure d'en retirer les pouvoirs publics ne sont pas moins substantiels : rapidité de création de « structures d'attente », faible coût en équipement, souplesse de fonctionnement du point de vue de la comptabilité publique, du droit financier et de la fonction publique. C'est d'ailleurs très exactement cette sorte de mobiles qui explique le développement de ce que certains appellent associations « administratives » ², associations « démembrées » ³ ou associations « mixtes » ⁴.

La maîtrise de nouveaux champs d'activité sociale.

Évoquant les secteurs où la création d'associations était en forte croissance, nous avons fait mention en particulier du domaine sportif, des activités sanitaires et sociales, de la protection de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie. La maîtrise, singulièrement par les municipalités, du développement de tels secteurs d'activités conduit moins à la mise en place d'un encadrement contraignant qu'à l'établissement d'un système de relations de coopération permettant aux élus, en l'occurrence, de s'attirer les faveurs des diverses catégories sociales qui trouvent dans ces associations un cadre adéquat à l'expression, à la défense et à la promotion de leurs intérêts spécifiques ⁵.

Cet « accompagnement » constitue également l'un des éléments-clefs de la stratégie de certaines formations politiques ⁶, la stratégie du Parti

1. Le rapport final retiendra cette proposition en suggérant de rompre le face-à-face élus-administration et de « *faire entrer dans ce jeu un troisième partenaire sous la forme des associations* » (p. 7).

2. F.-P. Benoît, *Le Droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968.

3. J.-P. Negrin, *art. cit.*

4. J.-M. Garrigou-Lagrange, *op. cit.*

5. Le développement d'une politique gérontologique, médicale mais surtout sociale, se fonde souvent sur de tels intérêts politiques qui consistent notamment en la transformation de prestations économiques (subventions, fourniture de biens et de services) en ressources politiques.

6. Il va sans dire que les relations partis-associations ou élus-associations sont parfois vécues plus sur le mode de la concurrence que sur celui de la coopération, comme en témoignent, d'une part, l'examen du projet de loi sur l'urbanisme en juin 1976 à l'Assemblée nationale et, d'autre part, le colloque organisé à la même période à La Baule par

socialiste étant peut-être à cet égard la plus explicitement définie. La position du courant rocardien a été exposée au cours du forum organisé du 1^{er} au 4 septembre 1977 par la revue *Faire* et l'hebdomadaire *le Nouvel Observateur* sur le thème : « La Gauche, l'expérimentation sociale et le changement social ». L'instauration de rapports réguliers entre « expérimentateurs sociaux » et partis politiques paraît propice à la transformation des fonctions que remplissent ces derniers tant en ce qui concerne l'agrégation des intérêts qu'en ce qui touche à la formation et à la mobilisation de l'opinion. Le PS tendrait ainsi à constituer un pôle privilégié de catalyse et de coordination des « recherches » et des « expériences » menées « hors de la production » au sein d'associations œuvrant dans le domaine du « cadre de vie » mais aussi dans les secteurs de la santé, de la consommation¹, de l'école, etc. Le rapport remis en janvier 1978 par la commission Vie associative du PS² traduit l'ambivalence d'une position selon laquelle l'association, forme d'organisation parfaitement autonome³, est cependant dotée de fonctions pédagogiques et politiques spécifiques si ce n'est d'une « mission historique »⁴. On pourrait ainsi parler d'autonomie organique et d'interdépendance fonctionnelle, celle-ci devant finalement l'emporter dans la pratique puisqu'il s'agit avant tout de trouver un mode adéquat de gestion de l'innovation sociale. Patrick Viveret ne déclarait-il pas au terme du forum de septembre 1977, au cours duquel s'affrontèrent diverses conceptions des relations associations-partis : « Mouvements sociaux et mouvements politiques (...) sont condamnés à s'entendre. (...) La seule chance pour les écologistes d'être entendus, et ils le savent bien, est d'avoir comme interlocuteur un gouvernement de gauche. (D'autre part), ne pas prendre en compte l'expérimentation sociale serait, pour un gouvernement de gauche, suicidaire⁵. »

l'Association des maires de France et le Centre de recherche et d'urbanisme sur le thème : « Participation et urbanisme ».

1. Dans le secteur de la consommation, « le PS, constate Michel Wieviorka, se pose (...) en centre fédérateur, unificateur de luttes ponctuelles, sectorielles, éclatées. D'un côté le parti fédérateur, de l'autre les associations de consommation qui, dans ce schéma, bénéficient de la plus grande autonomie, et dont on attend essentiellement qu'elles contribuent à une prise de conscience de la nécessité du socialisme ». (« Les mouvements de consommateurs en France », in L. Sfez, *l'Objet local*, Paris, U.G.E., 1977, p. 138.)

2. *Le Parti socialiste et le fait associatif*, multigraphié, 18 p.

3. « Le Parti socialiste ne considère en aucun cas les associations comme des courroies de transmission des organes politiques : lorsqu'un parti noyauté une association, il instaure la confusion des plans et dénature les deux secteurs, associatif et politique. De même, le Parti socialiste refuse une attitude démagogique et malsaine qui consisterait à récupérer toute initiative, toute idée lancée par n'importe quelle association, sous le seul prétexte que c'est une expression de la base (p. 3-4). »

4. « Dès la phase de transition, l'association prendra progressivement toute sa valeur de lieu d'apprentissage de la pratique autogestionnaire. C'est pourquoi, pour le Parti socialiste, les associations ont un rôle fondamental à jouer dans la marche vers le socialisme. (...) Dans notre conception, il s'agit bien pour les associations d'être, dès la phase de transition, l'instrument pédagogique de la prise de conscience, de la formation civique et du développement communautaire, et l'instrument d'action pour porter telle préoccupation ou telle lutte nouvelle. (p. 4-5). »

5. *Le Nouvel Observateur*, 19 septembre 1977, p. 72.

Dans ces conditions, on peut se demander si l'échec de la Gauche aux élections législatives de mars 1978 n'a pas été de nature à renverser la tendance et à constituer un facteur d'autonomisation des associations ayant établi avec le PS des relations privilégiées dans la mesure où disparaissait du même coup, pour les responsables de ces associations, la perspective attrayante de participer aux décisions prises au plus haut niveau. Qu'en sera-t-il après les victoires socialistes de mai et de juin 1981 ?

*La maîtrise des incidences socio-politiques
du développement urbain.*

L'adaptation des formes d'organisation sociale à la vie urbaine est l'un des thèmes majeurs du « discours » sur les associations. Une telle adaptation, dans l'esprit de ses promoteurs — le rapport de la commission Delmon est à cet égard très significatif —, passe par une plus large participation des Français à la définition et à l'élaboration de leur « cadre de vie », et cela tout spécialement dans les zones de forte concentration urbaine. Le procès de ces zones a été maintes fois réitéré : la ville est déshumanisante et aliénante ; elle est peu favorable à l'émergence et à l'épanouissement de nouvelles relations sociales ; elle développe la ségrégation spatiale et sociale... Face à ces problèmes, qui sont liés aux difficultés de communication et qui représentent autant de carences dont sont rendus responsables au premier chef les « aménageurs », les associations sont censées apporter des réponses dont la pertinence découlerait de la souplesse de leur fonctionnement et de la nature des rapports qu'elles entretiennent avec leur environnement social.

Dès lors, on comprend pourquoi le bénévolat, associé à une animation sociale et à une action « communautaire » de type consensuel, est considéré par beaucoup comme un puissant facteur d'intégration et de régulation. « Le bénévolat, note ainsi le rapport Delmon, s'il était un tant soit peu organisé ou stimulé, pourrait se révéler particulièrement utile à l'équilibre social. (...) Il faut favoriser toutes les initiatives qui permettent de mobiliser l'énergie et la générosité de ceux qui ne demandent qu'à se dévouer (p. 29). »

Aider à l'expansion du bénévolat et de la vie associative, c'est, de la part des autorités politiques — locales et nationales —, se donner les moyens d'une intégration « en douceur » de groupes sociaux qui resteraient autrement marginaux ; c'est aussi contribuer au désamorçage de conflits sociaux en limitant par avance leur ampleur dans des sphères géographiquement restreintes et en contribuant à renforcer la position des responsables des associations et leur légitimité ; c'est, plus largement, permettre le rejet des extrémismes nés de l'isolement et favoriser une normalisation des comportements en palliant les défauts de la démocratie représentative par le développement de la « démocratie participative ».

Jacques Palard

On ne saurait finalement comprendre la portée et la signification de l'essor de la vie associative — cadre à la fois de sociabilité et d'action collective — indépendamment du contexte socio-politique dans lequel les associations se constituent et s'insèrent. Il n'est pas sans intérêt de constater que la plupart des hommes politiques qui s'expriment sur ce thème se croient tenus de mettre en avant la fonction démocratique d'un « tissu associatif » qui est présenté comme étant à la fois un facteur de promotion de la responsabilité individuelle et de respect du principe de subsidiarité et un garant de la limitation de la puissance étatique. Les responsables mêmes des associations voient volontiers dans leurs propres organisations des structures de participation sociale et un lieu d'apprentissage de la démocratie ; l'appellation d' « expérimentateurs sociaux » que certains affectionnent montre à l'évidence le souci qu'ont ceux qui se l'approprient de constituer en outre un ferment d'innovation dans le système des relations sociales. Les analyses sociologiques, enfin, se situent parfois sur ce terrain, à preuve l'intitulé de l'ouvrage de Jean Kellerhals : *Les associations dans l'enjeu démocratique*, et le titre du dossier publié en 1976 par la revue *Projet* « Vie associative : la démocratie risquée ».

Il y a dans cette convergence une indication intéressante qui renvoie aux représentations à la fois de l'État, du pouvoir et de l'organisation sociale qui dominant au sein des groupes sociaux qui, indépendamment de leurs orientations partisans, fournissent au développement du phénomène associatif ses principaux artisans. Cette convergence signifie également que la spontanéité apparente et souvent invoquée de la création des associations ne doit aucunement nous interdire d'analyser la logique sociale de leur émergence et de leur expansion, les enjeux qu'elles représentent et les stratégies qu'elles conduisent à élaborer.

JACQUES PALARD

*Centre d'étude et de recherche
sur la vie locale (CERVL)
IEP-MSH, Bordeaux*