

FRANÇOIS BLOCH-LAINÉ

Les associations comme contre-pouvoirs

Si le mouvement associatif est actuellement l'objet d'une faveur nouvelle (il se crée plus d'associations que jamais et les Pouvoirs publics n'ont jamais été si bien disposés à leur égard) est-ce parce que l'on compte sur lui pour exprimer et représenter des forces qui, en dehors des truchements classiques, ont besoin de cette sorte d'exutoire ? Sans doute. Mais la relation de cause à effet, et plus encore, l'adéquation des moyens aux fins appellent un examen qui n'a pas encore été bien approfondi et dont les courtes observations que voici ne sauraient, évidemment, tenir lieu. D'où vient le besoin ? Que vaut l'exutoire ? Pour répondre à ces questions, il faut d'abord tenir compte d'une histoire assez particulière à la France.

L'association (que les Anglo-Saxons ne distinguent guère de l'entreprise, dans leur conception générale de la *corporation*) souffre, à travers la loi du 1^{er} juillet 1901 qui l'autorise et l'organise, d'une fâcheuse hérédité. Tolérée, plus qu'exaltée, après des interdictions qui furent le fait, tant des régimes libéraux (protection de l'individu opprimé par les corps intermédiaires de l'Ancien Régime) que des régimes autoritaires (protection de l'Etat contre les coalitions de toute sorte), elle a été dotée d'un statut spécial, postérieurement aux sociétés commerciales et même aux syndicats ouvriers, quand on a dû et pu régler le cas des congrégations religieuses. Ce statut est, par chance, d'un libéralisme si précieux qu'on évite maintenant d'y toucher, de peur de l'abîmer ; mais il souffre de ses origines, ainsi que de son caractère tardif. L'association n'est pas en France, comme en Angleterre, le lieu naturel d'exercice d'une liberté ancienne, traditionnelle, la forme naturelle des actions conjuguées des individus, fondée sur des communautés naturelles de voisinage, d'intérêt ou de conviction. Elle n'est pas, non plus, comme aux Etats-Unis, l'instrument naturel de pionniers qui ont toujours dû ou voulu devancer les Pouvoirs publics dans leur marche vers de nouvelles frontières (territoriales ou opérationnelles) et qui assignent toujours aux Etats,

fédérés et fédéral, un rôle subsidiaire par rapport à celui des groupes privés, constitués spontanément, en vertu de contrats.

On ne saurait dire, pour autant, qu'elle est une construction artificielle ; mais la nature a été, chez nous, trop longtemps contrariée pour qu'il ne reste pas quelque chose de l'ostracisme ancien dans le comportement des divers acteurs de la vie associative, qu'ils soient les héritiers des agents de cet ostracisme ou de ses victimes. Il faut, en tout cas, s'en souvenir quand on analyse l'actuel renouveau et qu'on s'efforce de comprendre les difficultés qui l'accompagnent, afin d'y remédier. L'Etat supporte mal encore les personnes morales qu'il ne contrôle pas, en dehors de celles dont le but mercantile, non idéologique, le rassure plutôt, quoi qu'il dise. Il s'applique à les protéger par des moyens semblables à ceux qui lui ont permis de les contenir, en prétendant remédier à leurs faiblesses — plus qu'à contenir leurs forces — par des « incapacités » juridiques qui procèdent de précautions tutélaires. Il s'ensuit que le mouvement associatif français n'est pas encore « majeur », qu'il s'agisse de sa fonction *représentative* ou de sa fonction *gestionnaire*.

C'est la première de ces deux fonctions qui nous importe ici ; mais elle est tellement liée à la seconde qu'on ne peut guère l'en dissocier. La « défense » et l'« autogestion » (ou « participation »), suivant le vocabulaire actuel, ne sont pas le fait d'organismes à ce point distincts, dans la pratique sociale, qu'il soit réaliste de parler de l'association comme force représentative, en laissant de côté la part qu'elle prend, de mille manières, aux prestations de services. C'est l'ensemble des associations qui constitue une telle force, pour autant qu'il soit raisonnable d'exprimer au singulier une telle diversité. Dans la vie collective, la plupart des « médiateurs » sont polyvalents. Chez les associations, il est rare qu'une fonction exclue totalement l'autre : on formule et on exprime des opinions en même temps qu'on rend des services. Cette complexité naturelle, plutôt heureuse, contrarie quelque peu tous les essais théorisans de typologie.

Pour quelles nécessités ?

La faveur actuelle du mouvement associatif répond, cependant, à des besoins qu'on peut classer, tant du côté des individus que du côté des institutions.

Du côté des individus, il y a, fondamentalement, l'insatisfaction laissée par les médiations institutionnelles, au premier rang desquelles les médiations constitutionnelles. Les instances représentatives créées par la loi sont accusées d'amortir les élans de la vie, sinon de les tuer, de défigurer les espérances et les tendances, par

l'effet de traducteurs imparfaits ou infidèles. Ces intermédiaires fondamentaux, aux divers niveaux, que sont les élus du suffrage universel, à mesure que le temps passe après leur investiture, paraissent substituer leurs propres ressorts, actions et réactions, aux mandats reçus et former des écrans isolants ou déformants. Il y a là une fatalité, qui tient plus à la nature des choses qu'à la perversion des hommes. L'unicité de la représentation dans chaque filière lui confère un monopole ; son caractère « officiel », qui la sacralise, détermine le phénomène de « cléricisme » qu'on retrouve dans tous les appareils des corps constitués : églises, universités, parlements, grandes administrations... Même les élus (pas seulement les « mandarins », recrutés au mérite ou à la faveur), quand ils deviennent officiants, quand ils exercent un pouvoir reconnu, quand ils participent à un système de puissance publique, n'eussent-ils pas ou pas encore à opérer en tant que chefs, cessent, dit-on, d'être authentiquement des interprètes. Bien que le phénomène se soit produit de tout temps, l'intolérance qu'il détermine est relativement récente. A mesure qu'il se sent plus libre et plus conscient, dans les pays les plus évolués, le citoyen se contente de moins en moins facilement d'une carte d'électeur pour compléter son pouvoir d'achat. Il lui faut d'autres moyens de se faire entendre et d'exercer une influence, des médiateurs plus divers et plus accessibles pour se défendre, pour avoir une part plus active aux actes qui le concernent, pour n'être pas seulement enregistré et perdu dans la foule.

Le gigantisme des collectivités constituées — nations et villes — n'inspire pas seul le foisonnement des organismes sociaux spontanés, bien qu'il en soit, sans doute, la cause principale. La complexité de la vie moderne, qui a bien d'autres origines, explique encore de mille manières l'espoir de chacun d'échapper au gréganisme par le fractionnement du troupeau, comme s'il voulait corriger cette complexité par une autre. On ne se sent pas suffisamment apparenté au chef de l'Etat, à son député ou à son maire, même quand on l'a personnellement choisi, on n'est pas, en fait, dans les grandes agglomérations, tellement plus proche du second et du troisième que du premier qu'on puisse se passer d'autres filiations, d'autres filières, pour remédier aux carences de celles-là ou les contrecarrer.

En même temps qu'il a tendance à multiplier ses points d'appui face aux pouvoirs, le citoyen cherche à exercer une influence plus directe, dans des ensembles plus limités que les collectivités publiques, sur les initiatives et sur les activités qui façonnent sa vie quotidienne. S'agissant de concilier le mieux possible l'indivision des moyens et l'autonomie des personnes, l'association paraît la forme la plus

naturelle ou la meilleure école de l'*autogestion* dans le domaine social.

Il se trouve que les besoins nouveaux des institutions viennent à la rencontre de ceux des individus : les Pouvoirs publics redécouvrent l'utilité des corps intermédiaires au sortir de l'ère jacobine. Leur sincérité, leur détermination sont-elles encore douteuses ? Leur attitude, en tout cas, n'est convaincante et durable que si ses raisons sont fortes ou si on les renforce, en agissant sur les causes d'hésitation. Elle procède d'abord d'une recherche plus anxieuse, parce que plus indispensable, du consensus. Des citoyens, devenus plus instruits, plus informés, plus exigeants, contestent ou désobéissent davantage et rendent ainsi plus difficile l'exercice du pouvoir. Les dirigeants — élus et administrateurs — reconnaissent donc qu'ils ont eux-mêmes intérêt à expliquer, à consulter, à négocier, pour que leurs décisions reçoivent un meilleur accueil. Il leur faut des relais, sous forme de groupements, à la fois représentatifs et responsables, de petites coalitions traduisant des volontés réelles et capables de s'engager au nom de leurs membres.

L'administration, d'autre part, reconnaît de mieux en mieux qu'elle ne peut se charger de tout vis-à-vis de la collectivité, qu'elle a intérêt à *faire faire* le plus possible, plutôt qu'à faire, pour ne pas surcharger son appareil au détriment de son efficacité et pour que les administrés s'en prennent à d'autres qu'elle lorsqu'ils sont mécontents.

Avec quelles difficultés ?

Mais le changement dans la politique administrative, s'il paraît irréversible, ne va pas sans tâtonnements ni contradictions. Les courts-circuits qu'on désire opérer entre demandeurs, décideurs, usagers et censeurs se font difficilement ou posent des problèmes ardu, par suite de faiblesses et d'abus. C'est de ces obstacles qu'il faut désormais s'occuper, les principes ne faisant plus question.

La première difficulté est celle de la légitimité, de la crédibilité des associations comme acteurs puissants et responsables. Elle résulte d'un paradoxe : la forme associative n'a de vertus vis-à-vis des institutions que si elle demeure plus spontanée qu'elles, plus foisonnante, plus mobile, sans trop craindre l'éphémère, ni l'inorganisé ; elle contredit quelque peu son essence et compromet son originalité dès lors qu'elle se prête à des constructions rigoureuses et durables ; et, cependant, pour s'insérer dans la machinerie, elle doit convenir à des rouages qui ne soient pas trop différents des autres, ceux des administrations et des entreprises. L'association doit être prise au sérieux et mériter la confiance, sans pour autant tuer le vivant, par crainte de l'erreur ou de la mystification. Se prêtant

micux qu'aucune autre formule à l'innovation et à l'expérience, sans quoi rien ne progresse dans la société, il ne faut pas qu'on puisse la récuser au nom de la sécurité, de l'équilibre, de l'authenticité, quand elle veut jouer un rôle organique.

En des domaines où c'est la vie, non le droit, qui doit déterminer les normes et fonder les pratiques, les bonnes solutions sont, dans la plupart des pays comparables au nôtre, le résultat d'une lente construction. Or nous sommes, quant à nous, presque des débutants et notre tendance naturelle est, on le sait, de réglementer plutôt que de constater, parce que nous sommes pressés quand nous nous apercevons que nous sommes en retard et que nous ne supportons pas longtemps des situations qui ne sont pas décrites et consacrées en termes clairs, satisfaisants pour l'esprit. D'où, chez nous, le jeu croisé des questions d'ordre juridique, structurel, que s'adressent les uns aux autres les Pouvoirs publics, centraux ou locaux, et les associations, qu'elles soient dites de « défense » ou de « gestion ». « Reconnais-moi, fais-moi place. » « Fais-moi la preuve de ce que tu vaux. » Comment éviter que cela ne tourne au dialogue de sourds, n'exacerbe les méfiances réciproques et les irritations ?

De part et d'autre, les soupçons sont, il est vrai, souvent fondés. Bon nombre d'associations pratiquent l'illusion ou la captation et produisent, par conséquent, de faux reflets. Elles sont l'exception à combattre, sans trop influencer la règle. Il est vrai que des personnes physiques se servent de personnes morales, assez fictives, pour poursuivre leurs propres fins, pour obtenir des résultats particuliers sous le couvert d'actions générales. Ainsi, dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme où l'on s'efforce parfois de donner à la défense d'intérêts limités le tour de mouvements d'opinion. Mais il est normal qu'à ses débuts une démarche, qui sera ensuite le fait de personnes assez nombreuses pour mériter d'être prise en considération, se réduise à quelques promoteurs, intuitifs et agissants, sans lesquels des tendances légitimes et des manifestations significatives seraient restées en suspens, n'auraient jamais pris corps. Il faut donc que les justifications soient exigées, que les vérifications soient opérées, ni trop tôt, ni trop tard. C'est tout le problème de « l'agrément » des associations ou de leur « reconnaissance » par les autorités qualifiées.

Il est également vrai que des associations bien constituées pour être représentatives ont, parfois, une expression faussée par un défaut de fonctionnement : des animateurs vraiment élus, mais trop autoritaires ou trop habiles, substituent, en fait, leurs opinions propres à celles qu'ils sont censés traduire, parce qu'ils ne font pas jouer correc-

tement la démocratie interne dans leurs organismes, selon les statuts affichés. C'est à bon droit que les Pouvoirs publics, là aussi, pourraient exiger les preuves d'une médiation authentique avant de faire confiance. Mais comment ?

Une seconde difficulté de la coopération des associations et des institutions dans la vie collective est l'insuffisante autonomie des premières par rapport aux secondes. Les associations ont besoin des institutions pour vivre et doivent se soumettre à leur surveillance. Malencontreusement, on appelle, en France, « tutelle » un type de relations qui devrait être beaucoup plus contractuel que hiérarchique. Le problème est presque le même ici que pour les collectivités locales et pour les entreprises. Comment l'Etat, dont le soutien matériel est nécessaire et à qui il appartient de veiller à la bonne conduite, doit-il se comporter vis-à-vis de ces pouvoirs seconds pour qu'ils ne soient ni dérégés ni dépendants ?

De nombreuses réflexions sont en cours à ces fins (1). Deux pistes semblent particulièrement importantes pour aboutir à un statut souple de ces contre-pouvoirs, pris au double sens de l'adverbe *contre* : face à face et côte à côte, ambiguïté fructueuse.

1. Parce que tendre la main et brandir le poing en même temps n'est pas déontologiquement simple, les associations, afin de dépendre moins des subventions (qui pourraient revêtir elles-mêmes un caractère plus contractuel, moins discrétionnaire), devraient être à même de se procurer, grâce à des encouragements fiscaux, plus de ressources directement dans le public. Les contribuables, s'ils donnaient à une petite partie de leurs impôts l'utilisation qui leur convient, agiraient sur le « service public » en désignant à la fois, suivant leurs vœux, les tâches et les organes que ce terme englobe. Cela se fait à l'étranger beaucoup plus qu'en France.

2. Les associations, pour n'être pas moins « capables », juridiquement, que les individus qui les constituent, devraient être davantage habilitées à ester *en justice*.

Ces deux voies de réforme nécessiteraient beaucoup plus d'explications. Elles impliquent qu'un bon système de sélection — objectif, compréhensif, mais rigoureux — soit mis en place pour que bénéficiant de ces deux facultés, financière et juridique, les associations les plus représentatives et les plus utiles. Le problème est très compliqué. On travaille activement, depuis peu, à sa solution.

(1) Notamment à l'Association pour le Développement des Associations de Progrès, 9, rue Vauvilliers, 75001 Paris.