



HAL
open science

Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement

Adrien Roux

► To cite this version:

Adrien Roux. Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement. Science politique. 2010. dumas-00826292

HAL Id: dumas-00826292

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00826292>

Submitted on 27 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

2010

**Institut d'Etudes Politiques
de Grenoble**

*Master Politiques Publiques de
Changement social*

*Mention Villes, Territoires et
Solidarité*

ADRIEN ROUX

Mémoire réalisé sous la
direction de Marie François
Mégevand



[UNE ETONNANTE SIMILITUDE]

Cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Université Pierre Mendès France

Master Politiques Publiques de Changement Social, mention Villes Territoires et Solidarités

Une étonnante similitude

**Cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie
militante et contraintes de fonctionnement**

Adrien ROUX

Membres du jury : - MEGEVAND Marie Françoise
 - GOURGES Guillaume

Sous la direction de Mme Mégevand Marie Françoise

Date de soutenance : 7 octobre 2010

Remerciements

Je dédie ce mémoire à Françoise Tétard qui m'a accompagné dans mes recherches sur l'histoire de l'Adels. J'aurai tellement voulu lui faire lire ce travail.

Je tiens à remercier François Hannyoy de m'avoir pris en stage à l'Adels et de m'avoir encouragé malgré les doutes exprimés à mener mes recherches comme je l'entendais. Je remercie aussi Stéphanie Vermeersch qui a bien voulu me céder la retranscription de quelques entretiens qu'elle avait réalisés avec des membres de l'Adels.

Je remercie aussi Marie Françoise Mégevand et Guillaume Gourgues d'être disponibles un an plus tard pour me permettre de soutenir ce travail.

Une pensée chaleureuse va aussi à Antoine Gonthier et Louise Bosc pour leur relecture attentive.

Sigles et acronymes

Adels : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

CM : Correspondance Municipale

Gam : Groupe d'action municipale

PC : Parti Communiste

PSU : Parti socialiste unifié

SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

Sommaire

INTRODUCTION	6
1^{ère} PARTIE : Une sociologie historique de l'Adels : Permanence et transformation d'une action collective de promotion de la démocratie locale	12
<i>Chapitre 1</i> : La promotion de la démocratie locale à l'épreuve des contraintes de fonctionnement : Lecture historique de l'association et de son projet.....	13
<i>Chapitre 2</i> : Sociologie d'un militantisme associatif : la démocratie locale dans la tension projet associatif-contraintes de fonctionnement	36
2^{ème} PARTIE : Un discours technico-militant sur la démocratie locale	55
<i>Chapitre 3</i> : L'élaboration d'un discours technico-politique sur la démocratie locale	57
<i>Chapitre 4</i> : Le discours sur la démocratie locale dans les jeux d'acteurs et intérêts partagés	76
CONCLUSION : La démocratie participative comme référentiel tactique	95

Introduction

« Je cherchais à caractériser l'Adels dans ses débuts, et je me demandais si elle remplissait les mêmes fonctions que de nos jours. A ses débuts, c'était un comité de liaison et de formation d'élus. Et puis rapidement de tous ceux – généralement dans la même mouvance politique à laquelle appartenaient aussi les membres de l'Adels – qui travaillaient avec les élus. (...) Aujourd'hui, dans un contexte très différent, c'est plus politique comme avant mais tout ça c'est un visage que garde l'Adels. (...) Vous savez entre le premier discours sur la citoyenneté active, la rénovation démocratique des communes et le discours actuel autour de la démocratie participative, il y a une étonnante similitude. (...) Est-ce à dire que rien n'a changé au fond ? Pas du tout. Mais il semble que l'Adels, dans tout ça, garde un rôle analogue. Vis-à-vis des élus et de tous ceux qui gravitent autour. »

Georges Gontcharoff, militant puis salariés puis militant à l'Adels de 1961 à aujourd'hui, dans un entretien avec Stéphanie Vermeersch en 2007 (non daté).

L'« étonnante similitude entre le discours de l'Adels en 1959 et celui de l'association en 2009 interroge d'une manière particulière la démocratie locale et son évolution au cours des dernières décennies. Deux hypothèses sont avancées au sein de l'association elle-même. Certains affirment que « rien n'a vraiment changé finalement », d'autres que « les avancées concernant la démocratisation du pouvoir local sont indéniables, mais elles n'empêchent pas de garder les mêmes guides pour aller encore plus loin ». Ce débat qui réapparaît régulièrement à l'Adels convient plus à une réflexion militante qu'à une réflexion sociologique sur le rôle de l'association. Ce qui nous intéresse dans ce mémoire, c'est de comprendre en quoi les transformations profondes de l'association et du contexte dans lequel elle formule son discours ont pu laisser la place à une étonnante similitude de son discours.

Les cinquante ans d'existence de l'association offre un regard particulier sur la démocratie participative qui est aujourd'hui au centre de nombreux discours scientifiques et politiques dans différentes arènes. L'étude de l'association et de son discours sur la démocratie locale souhaite participer à sa manière à la « mise en histoire » de la démocratie participative que Rémi Lefebvre appelle de ses vœux pour mettre à jour la manière dont cette idée fait l'objet d'investissements cycliques au gré des contextes historiques¹. L'Adels s'inscrit tout à fait dans ces cycles, elle en est acteur autant qu'elle est agie. L'analyse de Rémi Lefebvre met en avant l'alternance entre des moments où l'idée est investie et des périodes pendant lesquelles elle est désinvestie. En mettant une association comme l'Adels au centre de la focale, la lecture offerte par ce mémoire est nécessairement différente. L'association investit, elle, en permanence cette idée depuis cinquante ans. Ce sont les évolutions et les tensions au sein du discours qui s'y réfère qui sont l'objet d'étude.

La première des tensions est celle héritée de la tension interne de nombre d'association décrite dans les ouvrages de sociologie de l'association². Le discours sur la démocratie locale énoncé par l'Adels peut-il être épargné par la tension structurelle interne aux associations ayant des salariés entre le projet associatif et les contraintes de fonctionnement ? Le projet associatif de l'Adels s'exprime à travers son discours sur la démocratie locale, objet et raison d'être fondamentale de l'association. Il s'agit donc de tester l'hypothèse de Georges Gontcharoff d'une homogénéité du discours de l'Adels de sa naissance à aujourd'hui et de la confronter aux transformations sociologiques de l'association. En quoi c'est une certaine plasticité du discours de l'Adels sur la démocratie locale qui lui permet de s'adapter aux différents contextes ? Georges Gontcharoff parle lui d'« analogie » entre le rôle de l'Adels par rapport aux élus et leur entourage dans les années 1960 et aujourd'hui. En quoi le dispositif d'interaction dans lequel est produit le discours de l'Adels garde-t-il certaines constantes malgré l'évolution générale du contexte et de l'association elle-même ? En quoi ces constantes expliquent-elles cette étonnante similitude entre les discours de 1959 et 2009 ?

¹ Rémi Lefebvre, « Retour sur les années 70. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale » article à paraître dans *Généalogies de la démocratie participative*.

² Et notamment celui de Renaud Sainsaulieu et Jean Louis Laville, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001 ou de Martine Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286p.

Ce mémoire a été réalisé à partir plusieurs sources. Elles m'ont été accessibles du fait de ma condition de stagiaire dans l'association pendant dix mois de septembre 2008 à Juin 2009. La première est constituée par des entretiens semi directifs menés avec dix huit des anciens membres importants de l'association, anciens présidents, anciens rédacteurs en chef, ancien directeur de publication. A cela s'ajoute cinq entretiens de nature un peu différente réalisés par Stéphanie Vermeersch dans le cadre d'un travail sur les dessous de l'engagement militant dont elle m'a généreusement donné les retranscriptions. Le travail d'entretiens a été possible car il a été conduit dans le cadre d'un travail plus large de l'association à l'occasion de son cinquantenaire. La participation à des séminaires mêlant historiens et grands témoins m'ont aussi permis de resituer les entretiens dans l'évolution générale du contexte d'action de l'Adels. Le travail de l'association n'a cependant donné aucun écrit, mais un colloque dont les contributions pour la plupart traitaient à la marge de l'association. Certaines de ces contributions sont citées dans ce mémoire. Personne n'a à ce jour effectué l'étude poussée des archives pour écrire une réelle histoire de l'association. Le travail réalisé dans le cadre de ce mémoire, même s'il n'est pas aussi exhaustif et systématique que ce qui pourrait être fait permet de tracer une première ébauche de cette histoire là. Tout le premier chapitre y a été consacré du fait de la complexité de la problématique qui mêle des périodes différentes. Il est indispensable au lecteur de maîtriser au moins sommairement les clés de l'évolution de l'association pour aborder la question de son discours.

Le deuxième type de source est constituée des archives et des numéros des dix premières années de *Correspondance Municipale*, la revue éditée par l'association. Un travail sur ces revues réalisé par Françoise Tétard à l'occasion d'un colloque sur l'autogestion m'a secondé dans ma démarche³. Cette revue a constitué pendant des années le médium principal d'expression de l'association. Il mêle aussi des articles d'autre nature, écrits par des auteurs qui ne sont pas membres de l'association. Il n'est donc pas aisé de déterminer la nature de ces écrits. Peut-on vraiment les considérer comme discours de l'Adels ? Le ton particulier de certains articles ainsi que la qualité de leurs auteurs, membres importants de l'association au moment où ils écrivent nous permettent de les considérer comme tels. Nous verrons cependant dans le troisième chapitre qui s'appuie principalement sur ces données les

³ Ce travail a donné lieu à une publication. Françoise Tétard, « L'Adels dans les années 1960 : une animation nationale de l'autogestion locale » dans Franck Georgi (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, juin 2003, 612 p., pp. 287-308

questions posées par l'ambiguïté sur la nature des écrits, entre journalisme, information technique et revue d'opinion.

Le troisième type de source résulte de la participation de l'auteur de ce mémoire à de nombreuses interventions de l'Adels dans des villes en sa qualité de stagiaire de l'association. Des observations participantes ont ainsi été menées, avec des notes sur le discours émis par les salariés de l'association à ces occasions-là. Des interventions à Lanester (Morbihan), à Angers (Maine et Loire), à Blois (Loir et Cher), à Montreuil (Seine Saint Denis), ou à Evieux (Eure) entre septembre 2008 et mai 2009. Les séances à l'Adels de préparation de ces interventions ont aussi pu alimenter la réflexion développée plus particulièrement dans le quatrième chapitre.

Ces différentes sources nous permettent de traiter la problématique au cœur de notre mémoire : En quoi la professionnalisation et l'affaiblissement de la culture militante dans la détermination des activités de l'association impacte le discours sur la démocratie locale de l'association ? La tension entre logique gestionnaire et logique militante, avec la prépondérance progressive de la première sur la seconde amène-t-elle parallèlement un passage progressif du discours sur la démocratie locale d'un registre militant et politique à un registre technique soumis aux intérêts des élus clients ?

Cette réflexion doit poser les bases d'une autre qui sera pas traitée dans le cadre de ce mémoire, seulement abordée, mais qui en est la motivation sous jacente. Celle qui nécessite de connaître la part d'un tiers de ce type dans la constitution du référentiel de démocratie locale par les acteurs élus, fonctionnaires mais aussi citoyens engagés dans les dispositifs. En quoi la transformation d'une association militante en prestataire de service renforce-t-elle un déplacement du référentiel du côté des intérêts des élus ?

Car c'est bien une curiosité attachée aux idées politiques radicales de l'auteur sur la démocratie en générale et locale en particulier, qui est à la base de ce travail. Il s'agissait de comprendre les effets sur le champ de la démocratie locale de ce qui apparaît comme une dépolitisation de l'Adels qui est à l'origine de cette réflexion. Ce mémoire va cependant prendre à contre pied cette intuition militante en démontrant, à l'inverse de ce qui était attendu, que le discours de l'Adels n'opère pas un processus de dépolitisation mais que ses

modalités sont constantes depuis la naissance de l'association. En ce qui concerne la lecture normative de l'auteur, il s'agirait donc moins de déplorer la transformation d'une association militante que de mettre en question la position des acteurs et l'articulation de leurs intérêts.

D'après la logique décrite dans cette introduction, ce mémoire se décompose en deux parties. La première est centrée sur l'émetteur du discours, son évolution au cours du temps et les tensions qui le parcourent. La seconde a pour objet d'étude le discours lui-même. Etudiant deux périodes dont la première partie a permis de décrire l'opposition, il met à jour l'homogénéité du discours et l'explique par le dispositif d'interaction dans lequel il est énoncé. Chacun de ces parties contient deux chapitres. Le premier chapitre constitue donc une lecture de l'évolution de l'Adels et de son projet associatif. Les transformations et les difficultés qui se posent sont décrites dans l'ordre chronologique qui doit permettre au lecteur de bien situer le cadre dans lequel on va naviguer par la suite.

Le deuxième chapitre cherche à dépasser ce récit de l'association pour mettre en lumière la tension principale qui la traverse entre le projet associatif et les contraintes de fonctionnement. Cela permet de décrire plus précisément les modalités de la dépolitisation relative de l'association par l'émergence d'une technostucture qui marginalise les bénévoles dans le gouvernement des activités.

Le troisième chapitre se penche sur le premier discours de l'Adels, énoncé dans les années 1960. Il permet de relativiser l'image de politisation forte du discours que la structure de l'association laisse entendre. Tous les membres sont à cette époque là engagés dans un parti, le PSU pour la plupart et s'engagent à l'Adels dans le cadre de leur combat politique du fait d'une attention particulière sur la politique locale. Le discours émis par l'association est assez loin de ce que la sociologie des membres pourrait laisser penser et articule dès le départ un registre technique et militant avec une politisation limitée.

Le quatrième chapitre vient compléter cette étude en analysant le discours sur la démocratie locale de l'Adels au cours de ses interventions à la fin des années 2000. Il révèle la permanence des deux dimensions du discours entre registre technique et militant et montre que leur articulation se fait au moyen de modalités similaires à ce qu'on trouve dans les années 1960. L'étude attentive du dispositif d'interaction dans lequel est énoncé le discours permet de

mettre en lumière comment ce sont les enjeux et intérêts des acteurs en présence qui constituent les éléments déterminants de la forme et du fond du discours de l'Adels, lui conférant sa nature technico-militante. L'autonomie relative du discours par rapport à la structure qui l'énonce nous amènera ainsi à mettre l'accent sur le cadre d'énonciation pour penser l'évolution des discours sur la démocratie locale.

1^{ère} PARTIE : Une sociologie historique de l'Adels : Permanence et transformation d'une action collective de promotion de la démocratie locale

Cette partie vise à situer notre analyse au cœur de la réalité matérielle de l'acteur en question. Il s'agit tout d'abord de comprendre l'évolution historique de l'association en tant que telle pour fixer le cadre dans lequel pour s'approfondir l'analyse du discours.

Le projet associatif se construit sur la base d'un intérêt commun ou d'une culture partagée orientée vers l'action collective. L'idée de s'associer vise la constitution d'un collectif opératoire autour d'un objectif commun. La fin est ainsi au cœur de la création d'une association. Mais passée cette création, ce sont les moyens qui viennent sur le devant de la scène. L'action d'une association comme l'Adels se développe ainsi entre le politiquement souhaitable et le matériellement possible.

Cet état de fait pose la tension entre le projet associatif et les contraintes de fonctionnement au cœur de la réalité associative. Et l'Adels ne fait pas exception à ce fait. Son discours sur la démocratie locale va donc se construire autour d'une action tiraillée par cette tension.

En décrivant chronologiquement l'évolution de l'association, de son action et de ses membres, le premier chapitre pose les bases nécessaires au raisonnement qui sera développé par la suite. Le second chapitre en constitue la première phase, par une étude plus précise de la tension qui anime la structure interne de l'Adels et qui met en lumière la mise au pas du projet associatif et l'émergence d'une technostucture.

Chapitre 1 : La promotion de la démocratie locale à l'épreuve des contraintes de fonctionnement : Lecture historique de l'association et de son projet

Ce 1^{er} chapitre vise à cerner l'évolution historique de l'association. Une périodisation construite en fonction de la configuration entre *projet associatif* et *contraintes de fonctionnement* nous permet de saisir l'évolution de la réalité de l'association dans une lecture dynamique pour comprendre les conditions matérielles de production de son discours sur la démocratie locale. On part pour cela de la double dimension fondamentale de toute association. Une association est un « regroupement d'individus autour de la mise en œuvre d'une action collective dans un certain cadre idéologique partagé »⁴. On peut distinguer dans cette définition d'un côté le cadre idéologique partagé et de l'autre la mise en œuvre d'une action collective. Or ces deux dimensions ne sont pas soumises aux mêmes contraintes. Le cadre idéologique dépend d'une certaine culture politique commune, de « schèmes » d'interprétation du monde partagés⁵ qui évoluent avec les variations dans le champ des idées politiques et des valeurs selon les époques historiques. L'action collective subit elle les contraintes matérielles qui conditionnent sa mise en œuvre.

Suivant la démarche expliquée plus haut, nous nous pencherons ici d'abord sur la réalité matérielle de l'association avec l'objectif de cerner ses fluctuations dans le temps. En s'appuyant sur la sociologie de l'association de Renaud Sainsaulieu et de Jean Louis Laville, nous tenterons d'établir une compréhension de l'Adels selon une grille qui ne lui est pas spécifique puisqu'elle exprime la tension présente dans la plupart des associations loi 1901 entre le projet politique et militant de l'association et les contraintes de fonctionnement⁶.

La lecture chronologique permet de cerner les différents moments de cette tension, les différentes phases du fonctionnement associatif de l'Adels afin d'étudier les corrélations avec l'évolution de son discours. Pour étudier la tension entre le projet politique de l'Adels et son

⁴ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

⁵ CEFAÏ D., *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Paris, La Découverte, 2007

⁶ SAINSAULIEU R., LAVILLE J.-L., *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

activité même encadré par des contraintes de production, nous utiliserons de temps d'activité de l'association. Celui-ci est composé de la somme des temps collectifs et individuels que les différents individus mettent effectivement au service de l'association. Cette notion vise principalement à faire émerger l'évolution de l'activité de l'Adels entre temps d'activité salarié et temps d'activité bénévole.

Ce critère nous a permis de distinguer cinq périodes :

- 1959-1963 : Somme d'activité assez faible, temps exclusivement bénévole
- 1963-1971 : Somme d'activité importante, temps exclusivement bénévole
- 1971-1978 : Somme d'activité très importante, temps mixte –salariés-bénévoles
- 1979-1988 : Somme d'activité réduite, temps majoritairement salarié
- 1988- 2009 : Somme d'activité importante, temps très majoritairement salarié

A. 1959-1979 : Montée en puissance d'une association parapolitique

1. 1959-1963 : La création d'un outil d'aide technique aux nouveaux élus

L'Adels s'est constituée au lendemain des élections municipales de 1959. L'Association Démocratique des Elus Locaux et Sociaux voulait alors répondre aux préoccupations des conseillers municipaux élus sur les listes d'Union des Forces Démocratiques⁷. Ces nouveaux élus affirmaient une volonté de renouvellement de la politique locale en opposition à certains comportements de notables de droite ou de gauche, qui caractérisaient le pouvoir local de l'époque. Cette nouvelle génération politique avait une solide expérience de la vie associative et de l'animation locale, mais elle manquait de connaissances dans le domaine de la gestion municipale. C'est donc pour répondre à ce besoin d'information et de formation que fut créée la revue Correspondance Municipale, premier outil d'intervention de L'Adels.

Tirée à 400 exemplaires, Correspondance Municipale était une production largement artisanale. Elle se présentait sous la forme d'un dossier ronéoté, composé de feuilles de couleurs différentes. Roger Beaunez, un des trois fondateurs de l'association raconte ces premières années : *«le comité de rédaction limité à trois ou quatre personnes qui constituaient*

⁷ Cette liste était le résultat de la politique de la « main tendue » du Parti communiste pour s'appuyer notamment sur l'électorat des chrétiens sociaux de l'Union de la Gauche Socialiste

le cœur de l'Adels se réunissait chaque mois dans un bistrot. Des idées d'articles surgissaient au fil de la discussion, vite griffonnées sur la nappe de papier du restaurant pour se terminer en sommaire. Ensuite nous écrivions les articles pour lesquels nous avons la compétence et confiions la responsabilité des autres à des personnes compétentes que nous connaissions par les réseaux militants »⁸.

Cette description montre le caractère restreint du projet de l'Adels et le temps d'activité relativement limité nécessaire à sa mise en œuvre. Dans ce cadre là, il n'y a pas de réelle tension entre le projet associatif et sa mise en œuvre. Le projet de démocratie locale de l'association se base sur cette nouvelle génération d'élus. Il s'agit de « *leur apporter les outils techniques, juridiques et financiers pour mieux gérer la commune et permettre aux associations locales de s'impliquer* »⁹. Cette relative simplicité du projet amène une certaine facilité dans sa mise en œuvre. Il y a en fait amalgame entre le projet associatif et la logique opérationnelle. L'action collective de l'association se limite à la rédaction et la diffusion de la revue *Correspondance Municipale*. Trois ou quatre personnes se réunissant une fois par mois et des temps individuels et bénévoles pour l'écriture des articles permettent de la réaliser.

Il y a ainsi (con-)fusion entre conseil d'administration de l'association et comité de lecture de la revue. Les deux fonctions orientation et exécution sont rassemblées dans une réunion mensuelle. La seconde étant complétée par le travail individuels des membres ou amis de l'association. Dans ce mode de fonctionnement, le budget de l'association est très faible. Le prix des abonnements vise uniquement à couvrir les frais d'impression. Le nombre de gens impliqué est relativement faible. Le temps d'activité de l'association est limité.

Ce fonctionnement s'appuie sur une vision de la démocratie locale particulière. Construite à partir de la critique du gouvernement local des notables traditionnels¹⁰, cette démocratie locale consiste approximativement en un gouvernement local par des élus éclairés et démocratiques¹¹. Cette lecture amène une définition claire du problème et une conception

⁸ BEAUNEZ R. « Trente ans de combat pour la démocratie locale », *Territoires n°299*, Septembre 1989.

⁹ Entretien avec Claude Néry réalisé le 15.01.09 à St Germain en Laye (78).

¹⁰ Roger Aubin dans le n°1 de *Correspondance Municipal* s'exprime ainsi dans ces termes : « *La droite, mais aussi la SFIO et le PCF, essentiellement tournés vers la conquête du pouvoir central, ont une gestion locale très traditionnelle et assez immobiliste* », CM n°1, novembre 1959.

¹¹ Dans le même article, Roger Aubin poursuit : « *Les élus locaux sont le premier levier pour mettre en œuvre un développement démocratique de la vie locale, municipale et sociale* », CM n°1, novembre 1959.

aussi précise de la réponse. L'action collective menée par l'association est donc la réponse immédiate au constat politique ayant présidé à la naissance de l'association.

Ce modèle « idéal » ne dure cependant que les quelques premières années de l'association.

2. 1963-1971 : Elargissement des activités de l'association : entre l'objectif d'éducation populaire et la tentation du politique

1963-1964 constitue une rupture dans ces premiers temps de la vie de l'association. La reconnaissance croissante de la qualité de la revue, l'augmentation du nombre de bénévoles impliqués amène une redéfinition du projet associatif et un élargissement des objectifs que se donne l'association.

En 1963, l'association change de nom : d'Association Démocratique des Elus Locaux et Sociaux, elle s'appelle désormais Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale¹². « *Puisque nous nous adressons essentiellement aux animateurs de la vie municipale locale, il nous a semblé nécessaire de faire disparaître l'occasion d'une modification de statut le terme élu* »¹³. Son nouveau président, Michel Rocard entend développer son activité dans le cadre d'un projet élargi. Elle obtient l'année suivante de la part du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports l'agrément lui permettant de recevoir ses premières subventions de l'Etat¹⁴. D'organisme technique, l'Adels devient association d'éducation populaire. Le projet associatif s'exprime dans des termes nouveaux : Il s'agit désormais de promouvoir la démocratie locale par « *la création de foyers de citoyenneté active au plan des collectivités et des institutions de base* »¹⁵. A l'assistance technique aux élus, qui demeure, s'ajoute l'objectif de « *développer les capacités d'initiative des citoyens, de les aider à assumer une pratique démocratique réelle dans la gestion de la cité* »¹⁶. Il s'agit là d'un vrai projet d'éducation populaire : « *réintéresser le citoyen aux affaires de la cité* », « *redonner un contenu vivant et concret à la démocratie locale* », « *constituer un tronc commun d'information susceptible de faire converger les efforts des militants engagés dans différents secteurs de vie locale et*

¹² TETARD F., « L'ADELS dans les années soixante : une animation nationale de l'autogestion locale » in GEORGI Franck (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, juin 2003, 612 p., pp. 287-308

¹³ « Edito », *Correspondance Municipale n°37*, février 1964

¹⁴ TETARD F. idem.

¹⁵ AUBIN R., *Communes et démocratie*, Paris, Les Editions ouvrières, 1er trimestre 1965 (tomes I et II)

¹⁶ Idem.

sociale »¹⁷. Dans cette logique là, le public auquel s'adresse l'association s'élargit lui aussi. Des élus locaux la cible de l'Adels devient les « animateurs de la vie municipale locale »¹⁸ : associations, militants associatifs ou de partis politiques (principalement du Parti Socialiste Unifié), candidats aux élections municipales et toujours les élus qui portent les valeurs défendues par l'Adels dont la plupart seront sous étiquette des Groupes d'Action Municipale (GAM) à partir de 1965. Les organisations partenaires deviennent même membres de plein droit du conseil d'administration de l'Adels. Ainsi sur le compte rendu du CA du 3 décembre 1966, on découvre que sont représentées : la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), le club Citoyens 60, l'Union Féminine Civique et Sociale (UFCS), Peuple et Culture, le Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialistes (CERES), l'Association pour le Développement et l'Aménagement du 13 ème Arrondissement de Paris (ADA 13)¹⁹...

Cet élargissement du cercle de l'Adels coïncide avec une diversification de ses activités. La revue occupe toujours une place importante du fait de l'augmentation constante du nombre de ses abonnés (250 en 1960, 2100 en 1970²⁰). Mais l'activité de formation prend un essor important. Les stages se multiplient sur diverses questions : « Connaissance et participation à l'urbanisme », « Aménagement et démocratie », « Développement culturel dans la cité » « Information et participation à la vie communale »²¹ ... Des voyages d'étude sont organisés en Allemagne, en Italie et en Yougoslavie²². Une branche d'activité études-conseils est créée sous le nom d'IPECER (Institut Parisien des Etudes Communales et Régionales) qui fournit des études principalement sur les questions des grands ensembles, des équipements sociaux et de la participation des habitants à ces réalisations.

La réalisation de tous ces projets amène une croissance exponentielle du temps d'activité de l'association. La solution à ce problème passe par l'activisme incessant de Roger Beaunez dans le recrutement de bénévoles. Roger Beaunez scrute, cherche et « recrute » des hauts fonctionnaires ou des ingénieurs pour qu'ils apportent leurs compétence à l'Adels. Paul Pavy,

¹⁷ Idem.

¹⁸ TETARD F. *ibid.*

¹⁹ Liste des membres du CA de l'Adels en 1966, « Compte rendu du CA du 3 décembre 1966 », Archives de l'Adels.

²⁰ FROISSART Nathalie, *Rapport de stage à l'Adels*, effectué dans le cadre d'une Maitrise à l'université Paris VIII, 1980.

²¹ Exemples de stage effectués pendant l'année 1967, *Archives de l'Adels*, Boite n°20.

²² Archives de l'Adels Boite n°20, 21 et 22.

ingénieur récemment diplômé de l'ENTP²³ et de l'IAURP²⁴ se rappelle « *s'être fait coincé par Beaunez et Mignot à la sortie d'une conférence sur les enjeux de l'aménagement de la région parisienne organisée par l'IPECER* »²⁵. Il devient alors formateur lors de stage et prendra la présidence de l'association en 1982. Gabriel Mignot, énarque enrôlé dans les mêmes conditions et président de l'Adels 1967 à 1971 décrit le recrutement permanent organisé par Roger Beaunez : « *c'était un génie de l'organisation. Il faisait constamment des fiches de militants, prenait des contacts, réseautait. Après un colloque ou un stage, il revenait avec 50 noms qu'on pouvait contacter* »²⁶.

Le contexte était particulièrement favorable à cet activisme. Le système politique était monopolisé par la droite depuis l'arrivée de De Gaulle au pouvoir en 1958. Face à cette hégémonie, les énarques de tendance progressiste s'impliquent, via les clubs, les associations et les colloques en tout genre, dans les multiples tentatives de reconstruction idéologique et politique de la gauche non-communiste au début de la Ve République²⁷. Roger Beaunez est particulièrement doué pour capter cette dynamique et la mettre au service de l'Adels.

La clé de la production des différentes activités réside alors dans ce recrutement de bénévoles. Cette quête permanente de nouveaux membres nourrit les réflexions, la rédaction de la revue, les stages ou les études. Cela augmente le « temps d'activité de l'association » nécessaire pour répondre à l'ambition du projet.

On peut noter aussi dans le fonctionnement de l'association l'importance de la subvention de 25 000F du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports sur un budget de 100 000F en 1969. Cette aide et l'absence de coûts salariaux permettent d'orienter les activités de l'association totalement vers l'objectif associatif de progrès de la démocratie locale sans se soucier de la rentabilité des activités organisées. L'association peut en outre pratiquer des coûts très bas qui permettent d'orienter ses activités vers des militants et animateurs, qui constituent un public qui n'est pas toujours solvable, contrairement aux élus.

²³ Ecole Nationale des Travaux Publics

²⁴ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne

²⁵ Entretien avec Paul Pavy réalisé le 9 mars 2009 à Paris.

²⁶ Entretien avec Gabriel Mignot réalisé le 11 mars 2009 à Paris

²⁷ LE BEGUEC G., « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, n°71 année 1998, pp. 8-23.

Cette marge de manœuvre financière permet d'articuler les activités de l'association avec son projet politique : la nouvelle vision de la démocratie locale développée passe en effet par une « *citoyenneté active* » généralisée au sein de la cité, qui doit enlever le monopole de l'action politique aux élus. Cette articulation fine du projet et de la mise en œuvre est permise avant tout par la nature bénévole du temps d'activité développé par l'Adels. Outre la dynamique de recrutement qui est systématisée, le travail des militants bénévoles est organisé, « managé » pourrait-on presque dire. Il y a une organisation en équipe (finances locales, urbanisme...) avec des responsables et des missions particulières fixées lors des conseils d'administration mensuels.

Ce modèle de fonctionnement évite lui aussi les tensions propres aux organisations loi 1901 dont nous avons parlé en introduction du fait de la fusion qui perdure entre les personnes qui décident et celles qui mettent en œuvre les décisions. De plus, la faiblesse des coûts fixes issue de la quasi absence de salariés²⁸ évite la pression de contraintes économiques et financières qui viennent concurrencer la logique politique dans l'orientation des activités.

Ce modèle semble cependant avoir une taille limite.

3. 1971-1978 : Montée en puissance et professionnalisation

Deux évènements clés viennent perturber le modèle de fonctionnement prévalant à l'Adels et amènent la mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement.

En décembre 1969, la subvention Jeunesse et Sport est retirée du fait des activités jugées « *trop politique* »²⁹ par le Ministère de Joseph Comiti³⁰. Elle perd dès lors la largesse budgétaire dont elle bénéficiait jusqu'alors. Pour Gabriel Mignot, le président de l'époque, il faut changer le mode de fonctionnement de l'Adels : « *désormais, nous devons mettre l'accent sur les formes les plus économiques de notre action, sur l'utilisation la plus productive du principal capital dont dispose l'Adels, c'est-à-dire la revue et une équipe de camarades bénévoles*

²⁸ A partir de 1967, Claude Bouvard, jusque là militant bénévole reçoit un salaire à mi-temps pour poursuivre son activité de directeur de publication de Correspondance Municipale. Mais la faiblesse du salaire et le fait qu'il était déjà bénévole à l'association ne permet pas de voir là une rupture dans le fonctionnement.

²⁹ TETARD F. « L'Adels était-elle trop politique pour le monde de l'éducation populaire ? » Intervention aux journées d'études *La passion du local, Histoire de 50 ans d'engagement politique à l'Adels* au Centre d'Histoire Sociale du XXème siècle, 6 et 12 juin 2009.

³⁰ Joseph Comiti est quatre fois ministre Jeunesse-Sports et Éducation Populaire, sous Couve de Murville (1968-1969), sous Jacques Chaban-Delmas (1969-1972) et sous Mesmer (1972-1973 et 1974.)

compétents dans des domaines variés. L'éducation permanente ne survivra que si elle devient moderne, c'est-à-dire massive et fondée sur les techniques actuelles. »³¹. Il propose un programme de rationalisation donc, sous le coup d'une augmentation soudaine de la pression des contraintes économiques et financières. Autrement dit : l'orientation des activités de l'association ne peut plus être déterminée par le seul projet politique.

Deuxième évènement important pour l'association : les élections municipales de 1971. Du fait de la notoriété croissante de l'Adels au sein de la gauche, elle va rencontrer une explosion de la demande de ses services avant et après les élections. Suite au succès du GAM de Grenoble en 1965, une multitude d'équipes de militants constituent des listes sous cette appellation. Or l'« idéologie » GAM est directement inspirée de l'Adels : modernisation du mode de gestion des municipalités, participation des habitants, renouvellement de l'action publique locale dans le secteur des équipements municipaux, des transports, de l'urbanisme³², ... Les abonnements à Correspondance Municipale augmentent fortement, les stages sont complets et l'Adels doit en organiser de nouveaux pour satisfaire la demande des équipes candidates nouvelles en politique qui viennent chercher une introduction à la gestion municipale et aux problèmes locaux. L'association crée la collection *Pouvoir Local* aux Editions Ouvrières dont un des ouvrages « *La commune, son budget et ses comptes* »³³ devient un best seller (près de 70 000 exemplaires vendus au cours des différentes rééditions). Après les élections, ce sont les formations sur les finances locales qui sont particulièrement demandées par les équipes nouvellement en poste.

Même s'il y a une petite redescente en 1972, passé l'effet élections, les années 1970 représentent une période de croissance forte des activités de l'association. La période autour des élections de 1977 va même constituer le pic de diffusion de toute l'histoire de Correspondance Municipale avec 4400 abonnés³⁴. Les municipalités « amies » commandent des études à l'Adels qui crée pour cela une entité autonome : Communes Inter Services. L'association réalise aussi des montages audio-visuels qu'elle vend à des organisations, des municipalités ou des sections locales de parti politique.

³¹ « Edito », *Correspondance Municipale*, n°100

³² SELLIER M. *Les GAM*, Thèse de Science Politique à l'Université de Paris 1, 1975.

³³ GICQUEL F., *La commune, son budget, ses comptes*, Editions Ouvrières, Paris, 1970. Réédité puis réécrit par d'autres membres de l'Adels plus tard : DOSIERE R. et WOLF M., *La commune, son budget ses comptes*, Editions Ouvrières, Paris, 1988.

³⁴ FROISSART N. op. cit.

L'accroissement d'activités de l'association au cours des années 1970 est tel que le travail bénévole ne suffit plus. Les tâches de gestion et de secrétariat notamment s'accroissent considérablement avec l'augmentation du nombre de stages ou d'abonnés à Correspondance municipale. L'association embauche donc une secrétaire comptable à mi-temps, Gisèle Huet, en 1971 ; elle passe à plein temps en 1976 pour faire face aux demandes liées aux élections de 1977. La même année, on embauche aussi son mari, Claude Huet comme secrétaire pour la gestion des abonnements à la revue. En 1975, Georges Gontcharoff est embauché à mi-temps comme rédacteur en chef de la revue, poste qui jusque là a toujours été occupé par un des administrateurs bénévoles de l'association. On passe donc en l'espace de quelques d'un travail exclusivement bénévole à la mise en place d'une équipe de quatre permanents. Deux nuances doivent cependant atténuer cette rupture apparente : Tout d'abord, le fait que toutes les personnes embauchées étaient déjà bénévoles à l'Adels avant de devenir salariées. Ensuite le fait que, Georges Gontcharoff mis à part, le travail des salariés est confiné à des tâches exclusivement techniques (secrétariat, gestion, publication...). Les formations, la rédaction des articles, les études sont des tâches qui restent complètement dépendantes du travail bénévole. Cependant, c'est un fait nouveau pour l'association, à partir du milieu des années 1970, une partie importante du « temps d'activité » de l'association est réalisé par des salariés.

Les années 1970 sont donc le théâtre de dynamiques apparemment contradictoires pour l'association : d'un côté une nouvelle pression économique et budgétaire due à la fin de la subvention de Jeunesse et Sport ; de l'autre des embauches successives pour effectuer des tâches auparavant réalisées par des bénévoles. Cette apparente contradiction est résolue par l'augmentation des activités et des revenus qu'elles engendrent.

Suivant l'injonction lancée par Gabriel Mignot en 1969, une certaine logique de rentabilité a été adoptée par l'association. D'un côté, elle s'est organisée avec Culture et Liberté pour diminuer les coûts des stages notamment³⁵. De l'autre, elle pu compter sur un public plus solvable et capable de payer les services de l'association d'une manière qui lui permette de dégager des bénéfices. Cela est moins le résultat d'un changement de logique de l'Adels dans le ciblage de son public, que la conséquence du changement de nature de ce public au cours

³⁵ L'histoire de ce partenariat est esquissée dans TETARD Françoise et LEFEUVRE Christian , *Culture et Liberté. Une naissance turbulente...*, Paris, Collection Culture et Liberté, avril 1998. Il est analysé plus profondément dans l'intervention de Christian Lefevre « Culture et Liberté et l'Adels : un Pacs de dix ans » aux journées d'études *La passion du local* citées précédemment.

des années 1970. Et notamment, l'arrivée, marginalement en 1971, et de façon massive en 1977 de nouvelles équipes à la tête des municipalités³⁶. C'est la demande de cette nouvelle « clientèle » qui est à la base des embauches successives de ces années-là. Mais là encore, les activités s'articulent bien à l'évolution du projet de l'Adels. S'il reste exprimé de la même façon, l'objectif de « démocratiser le pouvoir local » est impacté par la dynamique électorale positive aux élections municipales de 1971 puis 1977 (qui prolonge en cela l'élection du GAM de Grenoble en 1965). Le succès électoral s'affirme comme le moyen fort de construire des municipalités démocratiques. Les succès des GAM, la reprise de ces thématiques par le manifeste municipale du Parti Socialiste en 1977³⁷ la multiplication des « mairies frappées d'autogestion »³⁸ semblent démontrer que la démocratie locale sera atteinte par le succès de listes démocratiques voire autogestionnaires aux élections municipales. Il y a donc évolution simultanée du projet associatif et des activités vers le soutien aux listes démocratiques. Cette synchronie, ajoutée au fait que les salariés sont tous des anciens bénévoles permet de limiter l'impact des premières tensions entre les logiques économiques et politiques. L'augmentation des contraintes financières liées à la masse salariale amène en effet à déplacer l'arbitrage de l'orientation des activités entre projet militant et contraintes de fonctionnement du côté de la contrainte. Cependant ce déplacement a peu d'effet dans le contexte particulier que nous venons de décrire. C'est ainsi l'évolution de ce contexte qui va amener la fin de ce modèle particulier de fonctionnement et provoquer la naissance d'un « dysfonctionnement associatif » tel que le décrivent Sainsaulieu et Laville³⁹.

B. De 1979 à aujourd'hui : La montée en puissance d'un organisme de prestation de services

1. 1979-1988 : Contraintes et rationalisation

Après 1977, un effet gueule de bois enrayer le fonctionnement de l'Adels décrit dans la partie précédente. Deux raisons majeures semblent expliquer cela : un certain retournement du

³⁶ Pour lire sur ces nouvelles équipes en particulier, et le succès des idées de l'Adels en général au cours de ces années 1970, voir LEFEBVRE Rémi, « Retour sur les années 70. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale » article à paraître dans *Généalogies de la démocratie participative*.

³⁷ Lire GONTCHAROFF G. *Le programme municipal socialiste de 1977*, disponible sur le site de l'Adels www.adels.org

³⁸ Pour reprendre le titre d'un livre qui décrit ce phénomène : WARGNY Christophe, *Mairies frappées d'autogestion*, Editions Syros, Paris, 1978

³⁹ SAINSAULIEU R. et LAVILLE J.-L. op. cit.

contexte politique sur la question de la participation et un départ de plusieurs militants de l'Adels pris par leurs nouvelles responsabilités politiques.

D'une part, de nombreuses équipes sont victorieuses aux élections mais paradoxalement, on observe un « désinvestissement de la question participative »⁴⁰. Jean Pierre Worms, conseiller auprès de François Mitterrand sur les questions locales et membre de l'Adels de longue date décrit le désenchantement : « *on a été nombreux à constater que l'aspiration du mouvement associatif dans la sphère municipale a dévitalisé la société locale. La logique de l'administration de la ville a rapidement pris le pas sur celle du changement* »⁴¹. De manière générale, 1978 marque le début d'une période du reflux radical de la thématique autogestionnaire⁴². La défaite d'Hubert Dubedout à Grenoble en 1983 accentuera encore la marginalisation du discours participatif. On observe aussi dans cette période charnière un processus classique d'absorption, de professionnalisation, d'institutionnalisation des militants associatifs dans le giron institutionnel suite aux municipales de 1977⁴³.

L'Adels, du fait de sa position particulière « proche du politique »⁴⁴ subit de plein fouet cette dernière dynamique. Jean Pierre Duport, président de 1978 à 1981 décrit ce tournant un peu amèrement : « *Ceux qui avaient un engagement associatif fort à l'Adels, ont trouvé que la vertu de l'engagement associatif local était un peu moins forte quand ils sont devenus conseiller municipal, adjoint ou maire* »⁴⁵. Alain Richard, président de l'Adels de 1976 à 1978 est directement visé par cette pique, lui qui a quitté la présidence de l'Adels pour devenir maire de Saint Ouen l'Aumône en 1977 et y gouverner la ville d'une manière assez peu participative⁴⁶. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 accentue encore cet exode des militants. Le même Jean Pierre Duport quitte ainsi la présidence pour devenir Directeur de l'Architecture au Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports suite à la mise en place du gouvernement Mauroy. Conséquence de cette dynamique, on observe un changement de la nature sociologique des membres de l'Adels pendant cette période. Le départ des hauts fonctionnaires aspirés par le pouvoir en place, les embauches de militants associatifs dans les

⁴⁰ LEFEBVRE R. op. cit.

⁴¹ Jean-Pierre Worms cité par LEFEBVRE R. op.cit.

⁴² GEORGI F., dir. *L'autogestion, la dernière utopie ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

⁴³ LEFEBVRE R. op. cit.

⁴⁴ Intervention de Françoise Tétard au colloque *La passion du local*, op. cit.

⁴⁵ Entretien avec Jean Pierre Duport réalisé le 6 mars 2009 à Paris.

⁴⁶ GONTCHAROFF G. « Où en est la participation ? » *Correspondance Municipale*, n°332 janvier 1983.

mairies nouvellement conquises par la gauche en 1977 obligent l'association à se reposer de plus en plus sur les universitaires comme Pierre Barge ou Serge Milano⁴⁷ pour les formations et les interventions. Claude Bouvard qui est présent à l'Adels depuis 1961 le décrit en ces termes : « *Jusqu'aux élections de 1977, on montait en puissance, on croyait que la gauche prendrait le pouvoir, on a assisté à une affluence de militants. Puis, tous ces gens ont quitté le militantisme pour faire de la politique. Depuis, nos membres sont des technocrates des intellectuels, ce ne sont plus des militants* »⁴⁸.

On a donc une double dynamique externe –désinvestissement de la question participative – et interne –départ de plusieurs administrateurs importants – qui a des conséquences fortes sur le fonctionnement de l'association.

1.1 La baisse des recettes et la montée de l'impératif de gestion

Les changements externes ont les effets les plus immédiatement visibles pour l'Adels. Cela s'exprime tout d'abord dans la forte baisse du nombre d'abonnés à la revue et l'annulation de nombreux stages faute de participants. Il y a une baisse tendancielle de l'activité de l'association entre 1978 et 1987 si l'on excepte le pic important de 1982-1983 lorsque les lois de décentralisation et les élections municipales viennent nourrir une intense activité d'édition⁴⁹ et d'interventions sur le sujet. De plus sur certains secteurs particulièrement rentables, l'Adels va se trouver concurrencée par des entreprises de conseils ou des boîtes de formation. De grosses entreprises comme le cabinet Bossard se placent sur un marché en pleine expansion après les lois de décentralisation. « *On est passé de 100 % d'un marché de 1 à 1 % d'un marché de 100* »⁵⁰ explique Pierre Barge qui anime à l'époque des formations sur les finances locales pour l'Adels. Ces différents mécanismes amènent une réduction forte des revenus de l'Adels jusqu'à mettre son budget à mal. Or l'association n'a plus la même flexibilité budgétaire du fait de l'augmentation du poids de la masse salariale dans son budget de fonctionnement⁵¹.

⁴⁷ Tous deux professeurs d'économie à Paris VIII.

⁴⁸ Claude Bouvard, dans un entretien réalisé avec Nathalie Froissart, FROISSART N. op. cit.

⁴⁹ Suite aux lois sur la décentralisation de 1982-1983, l'Adels publie une série d'ouvrage d'analyse de ces lois avec les éditions Syros : GONTCHAROFF G. ..

⁵⁰ Entretien avec Pierre Barge, réalisé le 1^{er} avril 2009 à Paris.

⁵¹ On notera à ce sujet une anecdote intéressante : En juillet 1981, l'ADELS éprouve de plus en plus de difficultés à payer le salaire de son rédacteur en chef Georges Gontcharoff. Celui-ci, par ses relations personnelles avec Nicole Questiaux, qui devient ministre de la Solidarité Nationale du gouvernement de

On tente alors de mettre en œuvre des activités qui ont pour unique objectif une rentrée d'argent pour faire face aux difficultés de trésorerie. Une étude sur les acteurs du câble en Ile de France pour le Centre Georges Pompidou en 1984, une autre sur les dispositifs de sécurité dans les communes en 1985⁵² sont des exemples du type d'activités que développent alors l'Adels pour remplir ses caisses. Des activités au sens politique très éloigné du projet associatif de promotion de la démocratie locale.

Un symptôme fort de ce changement de logique dans le mode de fonctionnement de l'association est le départ de Claude Bouvard, cheville ouvrière de l'Adels depuis 1961. Lui qui est décrit comme « un vrai militant comme il en existe peu »⁵³ par plusieurs anciens présidents de l'association est remplacé en 1980 par Jean Paul Simon, diplômé de HEC, étranger à l'association et au milieu de l'éducation populaire avant cela qui décrit les consignes reçues à l'embauche de manière simple : « *diminuer les couts, augmenter les recettes, rationaliser la gestion* »⁵⁴.

On observe donc une certaine mise en retrait du projet associatif de promotion de la démocratie locale au profit d'une logique de gestion et de rentabilité. Une redéfinition du rôle de chacun accompagne cette évolution. Ainsi, pour Jean Pierre Duport, président de 1978 à 1981, le rôle de président consiste à « *avoir un rôle de régulation nécessaire dans les conflits internes, et trouver de l'aide pour l'association en cas de problèmes graves par l'intermédiaire de ses relations* »⁵⁵ là où, quinze ans plus tôt, Gabriel Mignot expliquait que son rôle de président est de « *s'occuper de l'avenir, développer de nouvelles activités, organiser l'association pour cela et imaginer les innovations nécessaires* »⁵⁶. La confrontation de ces deux témoignages est assez éclairante sur la mise en retrait des administrateurs de l'association et en premier lieu du président dans le fonctionnement de l'association. On note surtout dans les

Pierre Mauroy, est embauché, à plein temps, au ministère, avec un contrat de deux ans de chargé de mission. Le ministère utilise alors ses compétences dans le domaine des collectivités locales pour préparer notamment la décentralisation de l'action sanitaire et sociale. Par un accord tacite, il est convenu qu'il pourra rester, en même temps et à temps plein, rédacteur en chef de « *Correspondance Municipale* », du moment qu'il accomplit correctement sa mission. L'ADELS a donc, pendant deux ans un rédacteur en chef qui ne lui coûte rien.

⁵² Etudes disponibles dans les archives de l'Adels.

⁵³ Qualification reprise par Michel Rocard dans un entretien le 12 mars 2009 et par Gabriel Mignot dans un autre entretien le 11 mars 2009. Tous deux ont été présidents de l'Adels dans les années 1960-1970.

⁵⁴ Entretien avec Jean Paul Simon réalisé le 10 avril 2009 à Paris

⁵⁵ FROISSART N. *ibid.*

⁵⁶ Compte rendu de l'AG du 28 novembre 1967, *Archives de l'Adels*, Boite n°20.

propose de Jean Pierre Duport une absence de référence aux activités de l'association quand cette dimension est centrale dans les propos de Gabriel Mignot.

1.2 La place nouvelle des salariés dans la direction des activités de l'association

Le nombre de salarié –trois à quatre – ne varie pas ou peu entre la période précédent et celle-ci. Mais, comme nous l'avions souligné, d'une part la plupart des salariés étaient membres bénévoles de l'Adels avant d'y exercer une activité rémunérée et d'autre part ils remplissaient –le rédacteur en chef excepté– des tâches avant tout techniques. Ces deux caractéristiques changent dans la période qui s'ouvre à la fin des années 1970. Jean Paul Simon, embauché comme directeur de publication en 1980 est le premier d'une série d'embauches de personnes qui ne sont pas familiers de l'association avant d'y travailler.

Cette nouveauté signifie l'intrusion d'acteurs dotés d'une culture étrangère à l'association en son sein. La définition de la culture comme « ensemble de schèmes d'interprétation du monde et d'action dans le monde »⁵⁷ nous laisse entre voir les mécanismes impliqués par ces nouvelles embauches. De nouvelles lectures de la situation, des modes de faire inédits s'introduisent dans le fonctionnement quotidien de l'association et y laisse leur marque. Il se passe alors à l'Adels ce qui se passe vers la même époque dans plusieurs associations d'éducation populaire : le fonctionnement traditionnel est « rénové » par des pratiques de professionnels issus de formation supérieure de gestion, de management ou de ressources humaines⁵⁸.

L'arrivée de cette « nouvelle culture » a d'autant plus d'impact qu'elle coïncide avec le retrait déjà cité d'un certain nombre de cadre de l'association de la période précédente. Or la dynamique autrefois centrale de recrutement des bénévoles n'est plus activée ou alors marginalement. Il est par exemple frappant que Paul Pavy qui succède à Jean Pierre Duport à la présidence de l'Adels reste à ce poste pendant six ans –le plus long mandat de l'histoire de l'association. Comme l'explique l'intéressé pour justifier ce fait, « *c'était une période difficile et on ne se bousculait pas au portillon pour me remplacer* »⁵⁹.

Dès lors le rôle de main d'œuvre salariée dans le travail de l'association devient prépondérant. Les administrateurs présents se reposent désormais de plus en plus sur les salariés pour les

⁵⁷ CEFAL D. (dir.), *Cultures politiques*, Paris, PUF, 2001

⁵⁸ MEHL D., « Cultures et action associatives » in *Sociologie du travail*, 1982, n°1.

⁵⁹ Entretien avec Paul Pavy réalisé le 9 mars 2009.

différentes tâches. Au niveau de la revue par exemple, l'élaboration associative du contenu semble laisser la place à un fonctionnement dirigé par le rédacteur en chef salarié, les réunions du conseil de rédaction continuent mais elles n'ont plus la place centrale qu'elles avaient. La description de sa « liberté » par un salarié de l'époque montre assez bien la logique de fonctionnement qui s'est alors mis en place : « *La question de l'articulation entre salariés et bénévoles revenait tout le temps. Mais quand vous donnez une autonomie trop importante à des gens à forte personnalité comme George [Gontcharoff, rédacteur en chef de la revue 1975-1987] ou comme moi [Jean Paul Simon directeur de publication 1980-1985], c'est difficile ensuite d'imposer des directions à suivre. Alors bon, j'essayais de suivre ce qui sortait du bureau, mais au final, c'était pas toujours clair et donc j'étais tout à fait libre de faire ce que je voulais.* »⁶⁰.

Le mode de fonctionnement qui se met en place à la fin des années 1970 inaugure une nouvelle ère dans la vie de l'association. La première période de cette ère est parfois décrite comme un temps de « crise »⁶¹ pour l'association. Les difficultés budgétaires, la baisse tendancielle d'activité et la réorganisation interne en sont les traits les plus spécifiques. Ils ont abouti à la mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement dans lequel les salariés jouent le premier rôle et les contraintes économiques constituent le moteur des activités de l'association.

2. 1988- aujourd'hui : Animation locale et prestation de services aux mairies

La dernière période s'étend sur un temps plus long que les précédentes. Cela résulte du fait que le modèle de fonctionnement mis en place à la fin des années 1980 s'est durablement stabilisé et qu'il est encore en place aujourd'hui.

Dans une large mesure, il s'agit de la poursuite et de l'approfondissement de la transition amorcée lors de la période précédente. Cependant, la nouvelle offre d'activité, l'augmentation du nombre de salariés, et surtout la capacité à lier projet associatif et contraintes économiques font la spécificité de ce nouveau modèle de fonctionnement. Il se met en place en 1988 suite à une réunion de crise et au départ de quelques cadres de la période antérieure. Puis la

⁶⁰ Entretien avec Jean Paul Simon op. cit.

⁶¹ Terme employé par Pierre Barge dans l'entretien réalisé à Paris le 1^{er} avril 2009 et par Marc Vandewynckele dans l'entretien réalisé à Paris aussi le 27 avril 2009.

multiplication des activités et la nouvelle synergie entre administrateurs et salariés dans la mise en place d'une démarche commerciale renouvelée l'assoit définitivement.

2.1 Le renouveau de 1987-1988 et la transformation de la revue

1987-1988 est une nouvelle période charnière dans l'histoire de l'association. Elle va venir conclure la longue séquence de transition entamée en 1978 et mettre en place la logique de fonctionnement qui prévaut encore aujourd'hui. Cela commence par l'organisation d'une grande réunion dont la vocation est de déterminer si l'association doit ou non continuer d'exister. En 1987, Georges Gontcharoff, rédacteur en chef de *Correspondance Municipale* depuis 1975 est à un an de la retraite, Paul Pavy en est à sa cinquième année de présidence de l'association (1982-1988) et avoue rétrospectivement qu'il ne voyait plus alors vraiment les finalités de l'association : « *A ce moment là, j'ai décroché, avoue-t-il. Depuis l'arrivée de la gauche, et tout au long des années 1980, la finalité de l'association s'est progressivement perdue. On produisait toujours, la revue surtout et des études, mais on ne savait plus vraiment à quelle fin.* »⁶². « *On a alors décidé d'organiser une grande réunion pour savoir si on continue ou pas* »⁶³. Chaque membre de l'Adels était supposé y amener une personne nouvelle qui, de par sa profession ou ses activités avait un lien avec le secteur du local. Une cinquantaine de personnes se sont ainsi réunis pendant toute une après midi, dont une vingtaine qui découvrait l'Adels pour la première fois. Aucun compte rendu ni témoignage ne nous permet vraiment d'en dire les conclusions, ni même la teneur des échanges, mais il semble que là se situe le départ d'une nouvelle dynamique qui vient transformer l'association. Paul Pavy laisse sa place à Patrick Yves Mathieu. Le départ du premier marque l'enterrement définitif de l'Adels des hauts fonctionnaires militants telle que l'avait bâtie Roger Beaunez. Mais au-delà de ce changement de président, le plus spectaculaire effet de cette nouvelle dynamique est la transformation de revue : *Correspondance Municipal* devient *Territoires*, Georges Gontcharoff laisse sa place à Bernard Deljarrie, directeur de publication de *Gestion Locale*, la revue gratuite publiée par la Caisse des Dépôts et Consignation à destination des élus locaux. Celui-ci aussi avait découvert l'Adels quelques mois plus tôt lors de la fameuse réunion.

Celui-ci décrit la logique qui dominait la refondation de la revue : « *On a relooké la forme, le fond.*

⁶² Entretien avec Paul Pavy réalisé le 9 mars 2009 à Paris.

⁶³ Idem.

On voulait la refaire complètement, réintroduire de l'actualité, apporter un regard plus journalistique, renouveler le réseau des rédacteurs parce qu'avant on avait surtout beaucoup d'universitaires, avec des articles plus techniques, plus longs, de type académique. On voulait des articles plus concrets, plus d'initiatives locales etc... On est passé d'une revue technique d'aide à la gestion, plutôt destiné aux élus, à une revue plus large trop d'expérience de champs, d'initiatives, plus ouverte à tous les acteurs locaux. C'était ça la philosophie.»⁶⁴ Mais cette transformation était aussi, et peut être avant tout, une démarche commerciale. Il s'agissait d'enrayer la baisse inexorable du nombre d'abonnements depuis 1983 et de transformer la structure de ces abonnements qui comptaient alors beaucoup d'abonnés institutionnels, de collectivités locales ou de bibliothèques. La revue s'était pendant longtemps reposé sur les quelques mairies qui prenaient jusqu'à vingt ou trente abonnements pour leurs conseillers municipaux. Mais ces abonnements collectifs étaient en chute libre du fait des modes de gestion plus rigoureux en œuvre dans les municipalités et de l'étiollement du réseau politique mis en place dans les années 1970⁶⁵. L'ambition était alors de retrouver un lectorat individuel. Dès lors ce renouveau a impliqué aussi une démarche poussée de communication. La transformation de la revue s'est ainsi accompagnée d'une vraie relance commerciale, avec la mise sur pieds de fichiers, des campagnes de mailings, la diffusion de dépliants, la mise en place de partenariats publicitaires avec d'autres revues et diverses opérations de promotion de Territoires. Selon Bernard Deljarrie, principal maître d'œuvre de ce mouvement, « la transformation de Correspondance Municipale en Territoires était autant une démarche économique qu'un choix politique. Plus exactement, c'était une logique de survie financière, qui s'accompagnait d'une réflexion politique. Pour qui on écrit, sur quoi... On a alors dit qu'on n'écrivait pas pour les bibliothèques mais pour les gens, pour les acteurs de terrain. On a donc mis en place une nouvelle formule. Et il fallait communiquer pour le faire savoir. L'aspect technique, l'aspect commercial, l'aspect rédactionnel et l'aspect politique étaient mélangés. »⁶⁶. Dans la même démarche, un effort de gestion technique de la revue a modifié les anciennes pratiques. L'association a sous-traité toute la gestion des abonnés à un

⁶⁴ Entretien avec Bernard Deljarrie réalisé le 11 mars 2009 à Paris.

⁶⁵ Intervention de Gérard Logié, « La production de la revue comme pilier de l'association » aux journées d'études *La passion du local*, op. cit.

⁶⁶ Entretien avec Bernard Deljarrie op.cit.

prestataire. Le passage à l'informatique a provoqué le départ de Gisèle Huet, secrétaire de l'association depuis quinze ans, une autre rupture symptomatique du changement d'époque.

La transformation de Correspondances Municipales en Territoires constitue un changement fort pour l'association. Mais elle n'est qu'une étape, certes importante, dans un processus de rénovation plus large.

2.2 La multiplication des activités

Pendant les années 1980, la réduction des autres activités de l'association a replacé la revue comme activité centrale de l'Adels. A partir de 1988, parallèlement au repositionnement de la revue, il y a l'idée de développer d'autres choses. Ainsi sont décidées l'organisation des Rencontres de la démocratie locale, évènement qui rassemble trois cents personnes lors de la première mouture puis qui rencontre un succès croissant jusqu'à accueillir plus de mille personnes lors des dixièmes rencontres à Dijon en 2007. Cet évènement devient rapidement un symbole du renouveau de l'Adels par l'ampleur qu'il acquiert auprès des acteurs proches des thématiques de la démocratie locale. Il y a aussi une relance des activités de formations qui ne s'organisent désormais plus sous la forme d'une offre de stage mais sous la forme d'interventions adaptées à la demande : séminaires d'élus, formations pour une association. La relance de cette activité la fait même dépasser les frontières puisqu'au début des années 1990, l'Adels développe un certain nombre d'action à destination d'acteurs hors de la France métropolitaine. Une formation de députés d'URSS sur la démocratie locale en France en 1990, des formations sur diverses questions pour les élus de Nouvelle Calédonie en 1991, des séminaires de formations pour des élus polonais en 1991, lettons en 1992, maliens en 1994, ou un travail long mené avec la ville de Baranya en Hongrie en 1993⁶⁷ sont quelques exemples de ce nouveau développement. Cette dimension internationale diminuera cependant dans la seconde moitié des années 1990 lorsque la demande d'intervention par les villes françaises redevient pléthorique et que l'Adels n'est plus en sous activité mais s'installe plutôt durablement en sur régime. A partir de 1995, les interventions dans les villes se multiplient. Par exemple, pendant le premier semestre de 1996, on compte des interventions pour des séminaires de formation dans pas moins de treize villes différentes : Marseille, Morlaix, La

⁶⁷ Archives de l'Adels, boîtes n°24 à n°27.

Motte Servolex, L'Hay les roses, Argenteuil, Charbonnières, Paris, Besançon, Menucourt, Montreuil, Sarcelles et Angoulême.

Les années 1990 sont le théâtre d'une nouvelle « montée en puissance de la logique de participation »⁶⁸ et l'Adels s'est mise en ordre de bataille pour « capter cette nouvelle demande »⁶⁹. La logique de développement d'activités se mêle avec un renouveau d'une action politique de l'association. Ainsi, en 1991, l'Adels transmet des propositions de onze amendements au projet de loi ATR⁷⁰ rédigé en association avec l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP), le Carrefour National des Associations de Quartier (CARNAQ) et la Fonda. La mise en place d'un Observatoire des Conseils de Quartier, la consultation pour préparer la loi sur la démocratie de proximité de 2002 sont d'autres exemples du nouvel activisme de l'Adels au cours de ces deux décennies.

2.3 Gestion, professionnalisation, croissance :

Cette multiplication d'activités n'est pourtant pas un retour à l'activisme des années 1960-1970 après le creux des années 1980. Il procède d'une logique assez différente qui se révèle d'abord dans la lecture matérielle du fonctionnement de l'association. Dans la poursuite de la dynamique née à la fin des années 1970, ce sont les salariés qui sont les principaux maîtres d'œuvres des activités de l'association lors des décennies 1990 et 2000. Il y a en outre un approfondissement de la logique de professionnalisation commencée quelques années plus tôt. La mise en œuvre d'un audit interne en 1989 est une preuve significative de la volonté d'accentuer la rationalisation du fonctionnement de l'Adels. L'année suivante, l'embauche d'un directeur diplômé d'une maîtrise de gestion à Dauphine est un autre acte fort. On peut noter aussi la mise en place d'un tableau de bord pour mieux gérer les différentes activités. C'est sur ces nouveaux fondements que se base le développement d'activités. A partir de cela va se mettre en œuvre une augmentation continue du budget⁷¹ jusqu'à aujourd'hui. Cette augmentation amène un agrandissement de l'équipe salariée, sur une base moins régulière

⁶⁸ PAOLETTI M., « Le référendum local en France », Revue française de science politique, Année 1996, Volume 46, Numéro 6 p. 883 - 913

⁶⁹ Entretien avec Pierre Barge op. cit.

⁷⁰ Loi du 6 février 1992 relatif à l'administration territoriale de la république (dite loi ATR).

⁷¹ Augmentation vérifiée à partir de « Evolution du budget de l'Adels 1988-1991 », Archives de l'Adels, Boîte n°21, puis des budgets disponibles dans les comptes actuels de l'association.

mais qui suit la même dynamique continue de croissance. De deux plein temps et demi en 1988, on passe à quatre en 1995 pour atteindre huit salariés à plein temps en 2008.

2.4 Tensions associatives et conflit de génération

Ce développement de l'équipe salariée de l'association s'accompagne d'une recomposition du conseil d'administration. Cela s'effectue en plusieurs temps. Le premier que nous avons déjà cité concerne le départ de Paul Pavy et l'arrivée de Patrick Yves Mathieu. Mais le moment le plus symptomatique du changement à l'œuvre et des tensions que cela entraîne est l'AG de 1995 qui doit décider du successeur de Pierre Barge. Traditionnellement, le président désigne son successeur et son choix est entériné par l'assemblée. Mais en 1995, pour la première fois de l'histoire de l'association, le choix de Pierre Barge rencontre une opposition et n'est pas accepté. Se cristallise lors de cette assemblée l'opposition entre deux « cultures » et deux visions de l'Adels. D'un côté Pierre Barge, présent à l'Adels depuis le milieu des années 1970, avec sa culture Jeunesse étudiante Chrétienne (JEC) et sa vision « éducation populaire de l'Adels. Avec lui son successeur désigné, Marc Vandewynckele, est issu lui aussi de la tradition chrétienne, formé à la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), il est arrivé à l'Adels à la fin des années 1970 suite à son expérience avec les comités de quartiers de Roubaix comme adjoint aux quartiers à la mairie de 1977 à 1983. En face, Bernard Deljarrie formé à HEC arrive à l'Adels, nous l'avons vu, en 1988 suite à son expérience dans la revue *Gestion locale* de la Caisse des dépôts et Consignation. Avec lui, Gilles Vrain, directeur de l'agence de communication DAC arrivé à l'Adels en 1987, qui vient du milieu de la communication qui investit massivement à partir du milieu des années 1980 le champ de la démocratie locale⁷². Il est alors. En 1995, selon la règle en vigueur, le président sortant désigne son successeur, Pierre Barge nomme alors Marc Vandewynckele pour lui succéder, mais selon lui, « *plusieurs personnes de l'Adels, Deljarrie et Vrain en tête ne l'acceptent pas* »⁷³. Les archives manquent pour déterminer ce qu'il s'est réellement passé lors de cette assemblée générale, mais aux dires des intéressés, il y a eu un « *certain malaise* »⁷⁴, qui a finalement été réglé par la mise en place d'une coprésidence partagée par Marc Vandewynckele et Gilles Vrain. Selon Pierre Barge, « *c'est peut être quelque chose comme un conflit de générations, mais c'est surtout une*

⁷² Nonjon M., « Professionnels de la participation », *Politix* 2005/2, n° 70, p. 89-112.

⁷³ Entretien avec Pierre Barge op. cit.

⁷⁴ Idem.

évolution de la société, de la vision que peuvent avoir des jeunes de leur rapport au monde associatif ». Car ce conflit oppose les quadragénaires et les sexagénaires, ceux qui sont arrivés à l'Adels dans les années 1970 et ceux qui y sont entrés dans les années 1980. La coprésidence établit un certain statu quo, qui se traduira en fait par ce que Marc Vandewynckele décrit comme sa « *mise à l'écart progressive* »⁷⁵ de la direction de l'association. En 1998, Gilles Vrain devient le président unique de l'association. Il est remplacé en 2002 par Bernard Deljarrie. Pour leurs « adversaires », Marc Vandewynckele en tête, « *les "managers" Deljarrie-Vrain-Hannoyer ont pris en main la destinée de l'association* »⁷⁶. En réalité, le clivage entre ces deux cultures ne recoupe pas exactement la tension entre une logique militante et une logique de gestionnaire. Dans les mots d'un Bernard Deljarrie par exemple, on cerne que la nouvelle équipe est toujours portée par une volonté forte de « *faire progresser la démocratie locale* »⁷⁷ : « *Aujourd'hui, quel est l'acteur principal qui fait bouger les choses et avec qui on a envie de travailler ? Il y a 50 ans, c'était les élus de gauche non encartés qui cherchaient de nouveaux modes de gestion. Et l'Adels pensait alors que c'était là le levier pour faire bouger les choses. Aujourd'hui, avec les conseils de quartier, on a trouvé aussi notre acteur levier* »⁷⁸. On distingue cependant que cette approche stratégique est marquée par une culture marketing : Deljarrie poursuit en expliquant qu'il « *est fondamental de se fixer sur un créneau, de bien identifier notre cible, de se positionner et de construire notre action en fonction* »⁷⁹. Pour lui, il est entendu que « *l'activité doit être à la fois économiquement rentable et politiquement souhaitable* »⁸⁰. C'est dans cette logique là que l'Adels, à partir de la fin des années 1990, s'est positionnée sur le marché des conseils de quartier, mettant en place des formations, un guide des conseils de quartiers mais aussi les rencontres de la démocratie locale qui étaient alors principalement pensées comme des rencontres entre conseils de quartier de différentes villes. Ce modèle de fonctionnement des années 1990-2000 demeure jusqu'à aujourd'hui. Pour le résumer, on peut dire qu'il repose sur une synergie entre la logique militante et la logique économique de prestation de services. Le militantisme de l'Adels s'effectue à travers ses prestations de services aux collectivités. Ces prestations sont un travail militant. Le

⁷⁵ Entretien avec Marc Vandewynckele réalisé le 30 mars 2009 à Paris.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Entretien avec Bernard Deljarrie op. cit.

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Idem

développement de la revue Territoires et le travail à destination des conseils de quartiers sont les archétypes de cette double logique. De même, la synergie se retrouve dans l'organisation de l'association : la distinction s'efface entre un conseil d'administration porteur de la logique militante et une équipe de salariés porteuse de l'impératif gestionnaire et de l'efficacité économique. En fait, il s'agit d'une montée en puissance des salariés qui prennent une fonction « politique » de plus en plus forte dans l'association. Le directeur prend ainsi désormais une place prépondérante dans la gouvernance de l'association. Lui et le formateur mènent l'essentiel des interventions de l'Adels sur le terrain et sont chargés des discours politiques qui ouvrent ou ferment des moments comme la journée de la démocratie de Blois, au nom de l'Adels.

Cependant ce modèle semble s'épuiser à la fin des années 2000. Les critiques sur la pertinence de l'action à destination des conseils de quartiers, la volonté d'un renouveau militant de l'association, l'affirmation répétée de la nécessité de « *faire mouvement* »⁸¹ sont des manifestations visibles d'un certain malaise. Le constat de tensions sous jacentes fortes entre les administrateurs et les salariés qui a amené l'organisation d'une journée administrateurs-salariés sous l'égide d'Alain Frédaigues médiateur ayant la charge de cette question au sein de l'ONG Médecins du Monde. Un texte d'un administrateur écrit pour préparer cette journée révèle les tensions sous jacentes présentes dans l'association : « *À l'Adels, il n'y a pas de patron et de subordonné étiquetés comme tels. (...) Le directeur se veut médiateur entre une équipe de salariés que dans les faits, il a constituée et une équipe d'administrateurs auxquels il rappelle volontiers son rôle : définir une ligne, des moyens pour parvenir à rester dans cette ligne. Les salariés ont aussi de leur côté le sentiment que les administrateurs ne sont pas conséquents, qu'ils ne respectent leur autonomie d'action, qu'ils ne sont pas assez présents, qu'ils ne portent pas assez le projet associatif à la réalisation duquel ils œuvrent en permanence* »⁸².

⁸¹ Nouveau mot d'ordre lancé par Céline Braillon, présidente de l'Adels depuis 2005, prononcé lors des 11^e rencontres de la démocratie locale à Ivry en novembre 2008, et répétés lors de plusieurs bureaux et conseils d'administration.

⁸² Texte « Notre projet associatif est-il un rêve partagé ? » écrit par un membre du bureau de l'Adels.

Conclusion du 1^{er} chapitre :

L'histoire de l'Adels connaît des ruptures et des soubresauts. On y cerne aussi des continuités dans le mode d'action (la revue en étant le parangon) et les idées portées. Mais ce que révèle cette sociologie historique de l'association, c'est surtout l'évolution continue d'une tendance au déplacement du centre de gravité de l'association des bénévoles aux salariés. Cette relecture historique a cherché à s'appuyer sur la notion de « temps de travail » effectif de l'association et à analyser sa composition. Si on observe la quantité de ce temps de travail, l'évolution n'est pas linéaire, notamment avec la réduction d'activités pendant les années 1980. Mais du point de vue de la composition de ce temps de travail, quand il s'agit de déterminer qui met en œuvre effectivement le travail de l'Adels, on observe une modification quasi continue de la répartition entre bénévoles et salariés. D'un temps cent pour cent bénévoles dans les années 1960, on passe à une répartition mixte où le temps bénévole prévaut cependant dans les années 1970. Dans les années 1980, le temps bénévole se réduit drastiquement laissant la prépondérance au travail salarié. Le dernier modèle voit une augmentation du travail bénévole, mais qui est contigüe avec la croissance très forte du temps salarié, ce qui amène à conserver le même type de ratio que dans les années 1980. Le changement de nature de celui qui produit l'activité et le discours de l'association n'est pas sans incidence sur le contenu de cette activité et ce discours. Ainsi la notion de démocratie locale et le sens qu'elle prend dans les activités et dans les discours de l'Adels se modifient non seulement en fonction du contexte idéologique que nous verrons plus tard, mais en relation aux conditions matérielles de leur production. Ce chapitre introductif nous a permis de fixer les cadres et les évolutions de ces conditions, le chapitre suivant doit nous permettre d'en saisir les contours plus précisément.

Chapitre 2 : Sociologie d'un militantisme associatif : la démocratie locale dans la tension *projet associatif-constraints de fonctionnement*

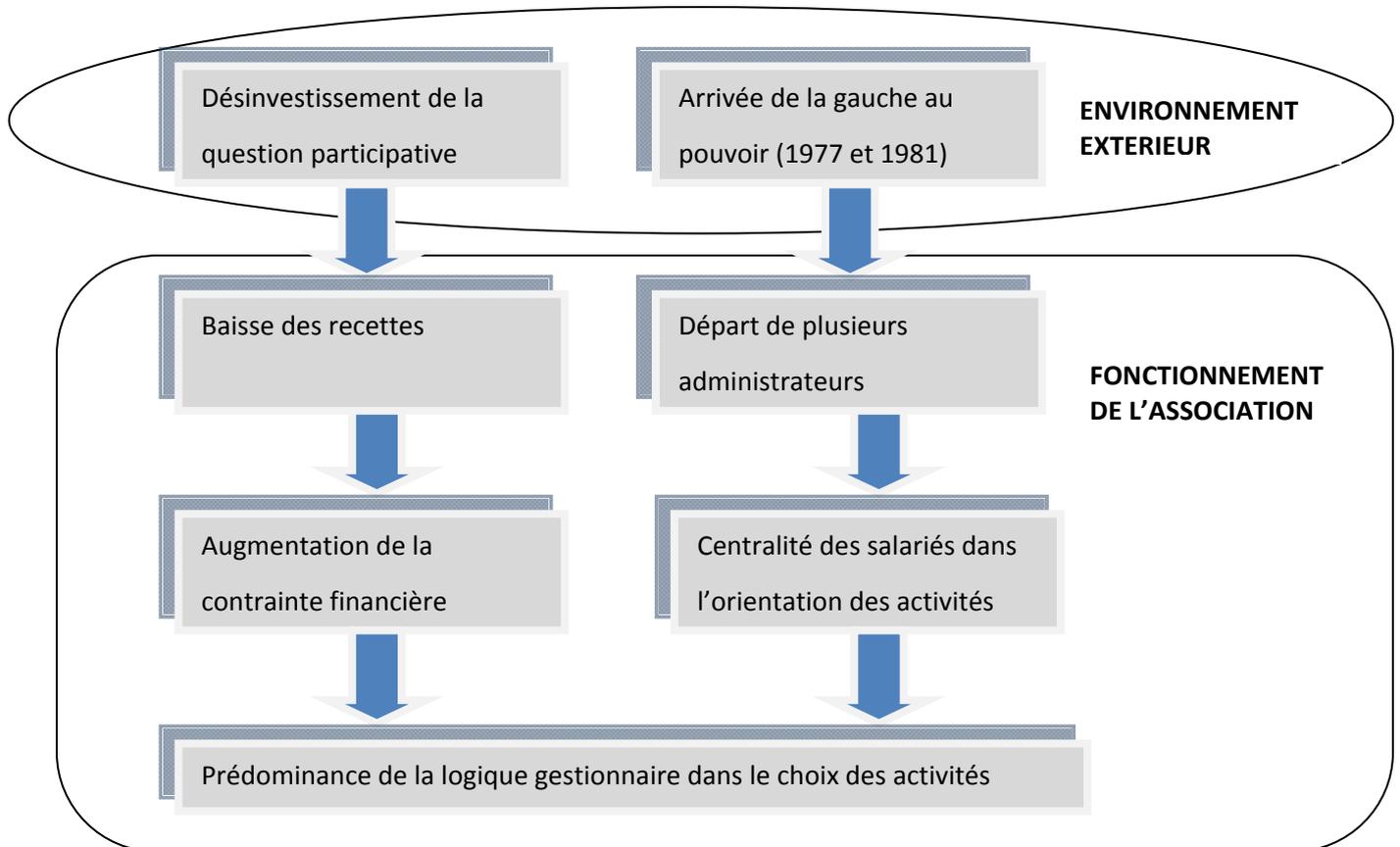
La lecture historique permet de soulever plusieurs questions clés sur le fonctionnement de l'organisation. On peut dès lors cerner des nœuds, des points sensibles qui sont déterminants dans la production des activités de l'association. Suite à cette lecture dynamique, le chapitre qui vient vise à analyser comment ces nœuds aboutissent à former le cadre dans lequel se développe le discours de l'association sur la démocratie locale.

Avant d'étudier plus en détails le contenu de ce discours, ce chapitre permet donc de comprendre la nature de son émetteur. Le quasi monopole que vont prendre les salariés sur la production de ce discours en impacte en effet inévitablement la nature.

La compréhension de l'évolution historique décrite dans la partie précédente fixe le cadre dans lequel se met en place cette situation. La période de transition qui s'ouvre à la fin des années 1970 en constituant la genèse. A ce moment-là, deux dynamiques concomitantes sont à l'œuvre qui amènent une transformation de la logique d'action prévalent au sein de l'association. Le schéma ci-dessous décrit cette double dynamique. A partir de cet épisode historique, on distingue les deux facteurs principaux qui impactent la construction des activités de l'association. D'un côté l'augmentation de la contrainte financière, de l'autre la transformation de la composition de l'association et des rôles de chacun.

Ce chapitre vise, à partir de l'analyse approfondie de ces deux facteurs, à comprendre dans quel cadre matériel s'inscrit la démocratie locale promue par les activités de l'Adels.

Schéma : la matrice de la fin des années 1970 :



Les deux parties qui suivent constituent deux tentatives de lecture de l'évolution de l'Adels et de ses pratiques selon deux approches sociologiques opposés. On peut les définir à partir de la distinction wéberienne entre rationalité normative et rationalité par finalité. Dans la première, on tendra à analyser la pratique de l'Adels comme relevant d'une certaine rationalité par finalité. On observe alors l'association selon une vision téléologique des conduites où des fins préexistantes conditionnent les moyens. La poursuite du projet associatif de promotion de la démocratie locale nécessite des stratégies d'ajustement aux contraintes selon une lecture qui s'apparente au modèle du sujet conscient et calculateur de l'économie politique. Cette lecture révèle certaines dimensions de l'action de l'Adels, notamment en montrant les mécanismes d'adaptation aux contraintes comme le contournement d'un obstacle au cours d'un déplacement dans une direction donnée.

Cependant, elle laisse échapper les logiques pratiques à l'œuvre chez les acteurs. Le sens pratique tel que théorisé par Bourdieu nous amène à observer le détail des individus

(« agents ») qui composent l'Adels et qui mettent en œuvre son action. Les moyens, c'est-à-dire les activités concrètes de l'association ne seraient pas seulement guidées par la fin que constitue le projet associatif de promotion de la démocratie locale, mais par les schèmes d'action incorporés par les acteurs qui mènent ces activités⁸³. Suivant un autre paradigme, l'idée d'une « rationalité cognitive » récemment avancée par Raymond Boudon brouille la distinction entre rationalité normative et rationalité par finalité⁸⁴. Elle conduit à admettre que des « croyances fortes » et donc des normes et des valeurs des individus, guident aussi la définition des buts utilitaires ou instrumentaux. C'est-à-dire que la fin se construit dans le cadre cognitif d'un acteur, à partir des ressources de connaissance accessibles dans son univers culturel.

A. L'augmentation des contraintes financières et la nécessité de rentabilité des activités de promotion de la démocratie locale par l'association :

L'Adels a été créée comme un outil au service de la démocratisation des pratiques politiques locales. Depuis sa création, elle s'est donnée une finalité particulière. Son action, ses activités, sa production peuvent dès lors être lues comme des tentatives de poursuites de cette finalité dans un cadre contraignant. Ces contraintes s'exercent à différents niveaux. Dans la pratique de l'association, on peut isoler les trois facteurs qui la construisent: les ressources mobilisées pour cette pratique, le contexte dans lequel elle s'exerce, les objectifs qu'elle poursuit. On peut décrire schématiquement la pratique comme la résultante de ces trois variables. Les contraintes désignent donc les pressions qui, s'exerçant par chacun de ces facteurs, influent sur la nature des activités. On peut dès lors distinguer trois types de contrainte : les contraintes-ressources (contrainte quantitative ou qualitative sur la nature des ressources disponibles), les contraintes externes (sur le contexte, l'évolution du public et de la popularité du thème) et la contrainte dite contrainte de survie ou de rentabilité qui s'applique à l'objectif et le modifie plus ou moins pour satisfaire une exigence interne à l'association. On peut répartir ces contraintes en deux catégories : *contraintes-inputs* qui agit sur le préalable à l'action et *contraintes-outputs* qui s'exerce différemment car elles s'appliquent aux résultats de l'action. A partir de cette distinction, on observe que l'évolution de l'Adels observée dans le

⁸³ BOURDIEU P., *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Éditions Droz, 1972.

⁸⁴ BOUDON R., « "Le vernis logique" à manier avec précaution », *Revue française de sociologie*, n°46-3, 2005.

premier chapitre montre une rupture entre deux périodes : une période qui couvre les deux premières décennies (1958-1978) où s'exercent principalement les *contraintes-inputs*, et une période qui couvre les trois suivantes (1978-2009) et dans laquelle les contraintes outputs sont déterminantes dans l'élaboration des activités. Dans la première, les activités de l'association sont déterminées par une réflexion de stratégie politique, à partir d'un certain contexte et des ressources disponibles. L'objectif des activités reste lui principalement déterminé par la finalité affirmée de l'association. Pour promouvoir la démocratie locale, on décide qu'il faut former des militants et des élus pour multiplier les municipalités tenues par un pouvoir démocratique. L'objectif « former » reste constant, les contraintes sur le nombre de bénévoles disponibles et l'attrait de telles formations détermineront l'ampleur des activités développées. Les hommes et les moyens matériels de l'association, le contexte politique et social fixent le cadre dans lequel peut se déployer l'action de l'Adels. Dans la seconde période, les contraintes-ressources et contraintes externes s'appliquent toujours, et leur impact est démultiplié puisque s'exerce aussi la contrainte de survie ou de rentabilité. Un autre objectif vient se fixer à l'action : l'objectif de rentabilité. C'est donc cette période qui nous intéresse plus puisqu'elle voit le fond même de l'action mis en tension entre ces deux objectifs potentiellement contradictoires. Nous délaierons donc l'analyse qui viserait à établir comment les *contraintes-inputs* participent à l'élaboration des activités de promotion de la démocratie locale, pour nous concentrer sur la constitution de la *contrainte-output* et son influence sur la production de l'association. Pour cela, nous verrons d'abord comment elle se pose à l'association avant de voir comment elle est gérée à travers l'articulation des deux objectifs.

1. Les contraintes et l'impératif de rentabilité heurtent le projet associatif

La *contrainte-output* touche le cœur des activités alors que les autres contraintes les influent à la marge. En effet, elle constitue un objectif concurrent à l'objectif découlant du projet associatif. L'objectif de survie coexiste avec l'objectif de réalisation du projet associatif. Et même, la poursuite de l'objectif associatif passe par un objectif intermédiaire qui est la survie. Cette question de la survie se développe à l'Adels à la fin des années 1970. Cependant on l'observe dès 1969 avec un édito de Gabriel Mignot, président de l'Adels qui fait suite à la suppression de la subvention accordée pendant quelques années Ministère de la Jeunesse et des Sports. « Nous devons mettre l'accent sur les formes les plus économiques de nos actions.

(...) *L'éducation permanente ne survivra que si elle devient moderne* »⁸⁵. Cet épisode montre le rapport évident entre les difficultés économiques de l'association et la logique de la survie. « L'association cherche à faire face d'urgence pour éviter que la sanction financière ne vienne mettre un terme à son existence »⁸⁶.

Cette logique d'urgence implique une priorisation entre les deux objectifs et la prépondérance de l'objectif de survie. Pierre Barge le décrit dans ces termes : « *Parce que la demande devient de plus en plus difficile à capter, on a besoin d'être moins folklo. (...) On est à la recherche d'une clientèle. On a la recherche de clients. On n'est plus simplement dans l'offre militante. On est à la recherche de clients pour avoir du fric tout simplement.* »⁸⁷

Trouver de l'argent devient l'objectif prioritaire assigné à toute activité de l'association. Toute activité ayant un autre objectif sera considérée comme marginale. C'est le principe même de l'urgence.

Cette urgence repose sur le budget de l'association et la nécessité de l'équilibrer. Le ressort de la logique d'urgence est donc à trouver dans un décalage entre les recettes et les dépenses. La fin des années 1970 est marquée par deux mouvements : une dynamique de moyenne durée qui voit l'augmentation continue du nombre de salariés accompagner une augmentation des recettes ; une dynamique de courte durée un an après les élections municipales de 1977 qui voit une réduction brusque des recettes passé le boom électoral. On a donc à la voit une tendance forte à l'augmentation des dépenses qui s'inscrit dans une moyenne durée et une réduction brusque des recettes. Cette crise de l'Adels amène le développement de la logique de l'urgence, de la survie.

La compréhension de cet épisode est importante puisque les trente années suivantes reproduiront continuellement le même schéma. On a une tendance à l'augmentation du budget et du nombre de salariés sur la longue durée et une suite assez régulière de difficultés économiques ponctuelles. Ce mécanisme entretient la logique de crise permanente et avec cela la logique de l'urgence dans le développement des activités. Cette installation permanente de la logique de survie de l'association est à la base de l'installation permanente de la logique de rentabilité pour les activités.

⁸⁵ Mignot. Op. cit.

⁸⁶ Selon les mots de Sainsaulieu R. , Laville J.-L. op. cit.

⁸⁷ Pierre Barge op. cit.

2. Le dysfonctionnement associatif et la difficile construction d'une stratégie entre projet politique et action

Dans cette dynamique se met en place un nouveau mode de fonctionnement de l'association dans lequel les contraintes économiques et financières exercent une pression constante et la logique de rentabilité s'impose durablement comme objectif incontournable des activités développées. On observe dès lors une tension croissante entre le projet militant et ces contraintes de survie. On peut décrire cela comme la « dynamique de dysfonctionnement associatif » décrite par Renaud Sainsaulieu et Jean Louis Laville : L'augmentation des contraintes et des pressions économiques et financières met en place un impératif de gestion interne sur le modèle de l'entreprise. Mais la réponse d'adaptation reste limitée du fait de la spécificité du fonctionnement associatif. L'association dérive alors vers une dualisation avec d'un côté une dépendance accrue à des logiques de type commerciales, et de l'autre une tendance au repli identitaire autour des idées initiales de l'association qui s'accompagne d'un certain malaise, de protestations ou d'inadaptation. On a alors une nouvelle affirmation volontariste des valeurs du projet associatif, mais qui reste de l'ordre incantatoire face à la réalité des activités et du fonctionnement qui est dictée par l'augmentation des pressions économiques et financières...⁸⁸

La boucle est bouclée. Ce cercle est vicieux, selon ces auteurs, à cause de l'absence d'un modèle de fonctionnement approprié pour la vie associative. Ce diagnostic fait écho à celui effectué en 1980 par une stagiaire à l'Adels qui a fait un rapport sur le secteur formation de l'association. On peut y lire : « *La réflexion politique (former pour quoi, quels enjeux, qui) devrait être faite par les équipes pédagogiques de bénévoles est absente. La notion d'enjeux ou de conséquences est actuellement abordée uniquement sous le terme financier. La revue étant pratiquement déficitaire, la formation doit être bénéficiaire. L'organisation des stages est pratiquement entièrement à la charge de la secrétaire. Il n'y a pas d'évaluation des stages au niveau pédagogique et de redéfinition de la forme de stages et du fonds. Seule une évaluation financière et systématiquement effectuée.* »⁸⁹

Cette description montre bien comment l'objectif économique prime sur l'objectif politique assigné aux actions. Dans cette situation extrême, qui prévaut pendant les années 1980, le

⁸⁸ SAINSAULIEU R. LAVILLE J.-L. op. cit.

⁸⁹ FROISSART N. op.cit.

projet associatif est très largement mis de côté pour satisfaire à l'impératif de survie de l'association. La notion de démocratie locale développée pendant cette période là est alors insignifiante voire inexistante. Il y a en fait un grand écart entre des restes de la notion prévalant dans les années 1970, teintée de la radicalité autogestionnaire de l'époque et des activités et relations avec des mairies ou acteurs divers dans lesquelles il n'est souvent même pas question de démocratie locale (on parle beaucoup de développement local depuis la fondation de l'ANDLP e 1982 à laquelle l'Adels a participé, ou de nouvelle gestion des finances locales après la décentralisation). Quand il en est question, le thème important de l'Adels dans la première moitié des années 1980 est l'information et la communication locale. Il s'agit de rénover la communication des municipalités envers leurs électeurs-contribuables-citoyens. Il n'y a pas là de quoi nourrir un projet associatif dont les porteurs, les administrateurs et le président en tête s'avouent eux-mêmes un peu « perdu » comme l'avouait a posteriori Paul Pavy, président de l'époque déjà cité : « *On produisait toujours, la revue surtout et des études, mais on ne savait plus vraiment à quelle fin* ». De façon moins poussée mais peut être plus signifiante, le principal administrateur-formateur de cette époque, Pierre Barge décrit le fonctionnement de la manière suivante : « *On ne définit pas tellement de priorité. Ça ne se passe pas comme ça. On a une certaine offre et on répond à une certaine demande* ». Cette désorientation est significative du dysfonctionnement associatif poussé à bout.

Cette période permet de comprendre la puissance de la logique de survie, qui quand elle domine, est capable d'évacuer quasi totalement le projet associatif. Mais, la période suivante, dans sa recherche d'un équilibre subtil entre les deux objectifs politiques et économiques est plus intéressante dans notre réflexion. Le dysfonctionnement associatif relève de l'incapacité à concilier les deux objectifs. La dualité entre projet politique d'une part et logique de rentabilité de l'autre s'étire jusqu'au grand écart : Pour reprendre Geneviève Briant : « *il y a l'action concrète et l'utopie fondatrice, entre les deux il manque la stratégie* »⁹⁰. C'est dans la recherche de cette stratégie que commence à s'esquisser le caractère hybride du projet de démocratie locale. La compréhension de cette quête stratégique nous permet donc de fixer le cadre dans lequel la notion vogue ensuite, entre produit commerciale et enjeu militant, comme nous le verrons dans la seconde partie du mémoire.

⁹⁰ SAINSAULIEU R., LAVILLE J.-L. op.cit.

3. *Adaptation, management, articulation*

Pour Sainsaulieu et Laville, les associations ne peuvent pas rester longtemps dans l'état de dysfonctionnement associatif que nous avons décrit plus haut. « Elles ne peuvent plus se contenter d'un discours incantatoire, ni s'épuiser à jongler entre des projets militants et des activités rémunératrices. Parce qu'elles se débattent avec des réalités sociales complexes entre des acteurs publics ou privés aux références différentes voire contradictoires, elles sont appelées à inventer de nouvelles constructions qui articulent ces références. »

Suivant cette affirmation, l'Adels a tenté de gérer au mieux ses contraintes. Voire même comme l'affirme un administrateur de l'époque, d'« *articuler les contraintes en atouts* »⁹¹. Le moteur de la réflexion n'était pas : quels sont les obstacles à la démocratie locale, comment avancer à ces sujets ? Ce n'était pas exprimé en des termes aussi prospectifs. Dans les années 1980, pour le directeur de publication, « *on n'identifiait pas les enjeux de cette manière là. En fait, les obstacles, les enjeux étaient perçus, mais ils n'étaient pas abordés comme ça* »⁹². Le stimulant à partir des années 1980, mais encore pendant la période suivante était la logique économique. Pour reprendre les mots de Pierre Barge, président de 1991 à 1995, « *entre pensée marketing et pensée politique, la réflexion était toujours hybride. Le développement de la communication locale par exemple, c'est typique entre ce fond militant et l'opportunité économique.* »⁹³. Selon un salarié de l'époque, les contraintes jouent un rôle stimulant. « *Au cours de ces années, l'impératif économique pose la nécessité d'être au cœur de son temps.* »⁹⁴. Pour lui, la transformation de Correspondance Municipale en Territoires est un bel exemple de la manière dont les contraintes oriente les activités et nourrissent le projet associatif. La capacité de l'Adels s'adapter à ces contraintes, à répondre à la demande est peut être le secret de sa longévité. Son pragmatisme originel qui l'avait fait naître outil technique au service de la démocratie locale par le biais des élus marginaux issus de la deuxième gauche lui a donné une identité adaptable capable de s'ouvrir au changement. L'Adels a ainsi développé des conduites de changement, voire même anticipé sur des évolutions prévisibles, comme sur la professionnalisation du champ de la démocratie participative avec ses formations et les

⁹¹ Entretien avec Bernard Deljarrie op. cit.

⁹² Entretien avec Jean Paul Simon

⁹³ Entretien avec Pierre Barge, op. cit.

⁹⁴ Entretien avec Deljarrie op. cit.

rencontres de la démocratie locale devenues avant l'heure un lieu de rencontres et de ressources important pour ces nouveaux métiers.

Pour lancer ces innovations, pour cerner le marché, pour agir en fonction, des méthodes managériales sont de plus en plus nécessaires. Elles se mettent en place partiellement et de manière assez discontinue à partir de l'arrivée de François Hannover en 1991. Cette réflexion sur le management témoigne de l'investissement fort des acteurs dans une dynamique de projets tout en montrant la réelle difficulté à animer une démarche de changement, c'est-à-dire d'adaptation à la réalité de l'environnement. Il en résulte un foisonnement d'idées et de tentative dont la cohérence n'est pas aisée à établir et encore moins à traduire en méthodes d'intervention⁹⁵.

Cependant cette volonté de faire concorder objet militant et objet commercial n'est pas assurée de se réaliser. Elle rencontre un certain nombre de problèmes insolubles qui montrent qu'on n'est pas tout à fait sorti du dysfonctionnement associatif. Pour Pierre Barge, l'essentiel des problèmes vient d'une raison qu'il décrit comme telle : « *il y a cette contradiction où on veut que ce soient les élus qui payent, et en même temps, ce qu'on veut atteindre, c'est le citoyen* »⁹⁶.

Ce mode de travail amène en effet l'Adels à travailler avec un public solvable pour les formations. Les mairies, leurs élus ou leurs professionnels deviennent en effet plus nettement le cœur de cible du travail de l'association. Le travail démarré à la fin des années 1990 sur le recensement des conseils de quartier est un exemple de cette limite. Créé en 1996, *l'Observatoire des initiatives locales de citoyenneté* visait alors à « *produire une vigilance et un contrôle démocratique ; comprendre, avec un regard critique, comment les dispositifs mis en place permettent ou non aux citoyens de devenir, avec les élus et les techniciens, auteurs et acteurs à part entière* ». Un objectif clair, assez radical et précis pour déterminer la démarche politique n'empêche pas la municipalisation de ce tableau. Quelques années plus tard, on constate que les initiatives recensées étaient majoritairement des initiatives émanant des politiques publiques, politique de la ville en particulier.

On voit ici les limites de la stratégie hybride. La première est celle déjà évoquée de tendance à la prédominance de l'objectif économique sur l'objectif politique. Une deuxième, jusqu'ici

⁹⁵ SAINSAULIEU R., LAVILLE J.-L.

⁹⁶ Entretien avec Pierre Barge, op. cit.

moins évoquée mais qui peut être mobilisée dans le cas précédent peut être décrite comme l'effet de la rationalité limitée des acteurs de l'association. La partie que nous venons de développer s'appuie en effet sur une lecture sociologique de type de celles qui étudient l'acteur rationnel dans la lignée de Raymon Boudon. L'action est déterminée par les trois facteurs ressources, contexte, objectif que nous avons déjà énumérés et par l'analyse rationnelle des acteurs de l'association à partir de ces facteurs. Dès lors, l'évolution provient surtout de l'évolution des facteurs ou des contraintes qui y pèsent dessus. Cette lecture rationnelle appelle nécessairement comme pendant l'idée de rationalité limitée développée par March et Simon⁹⁷. D'après cette lecture, la stratégie hybride serait déséquilibrée non seulement à cause de la force de l'objectif économique sur l'autre, mais aussi à cause des limitations cognitives des salariés et administrateurs de l'Adels qui vont tendre à adopter la première solution satisfaisante au lieu de chercher une articulation entre logique militante et impératif de rentabilité plus optimum. La complexité de l'équation née de la dialectique entre les deux pôles empêche une attitude parfaitement rationnelle des acteurs. Or dans la plupart des cas, la première solution satisfaisante sera celle qui satisfait aux critères « durs » de la rentabilité économique tout en étant à peu près en accord avec les critères « mous » de la logique militante. Lors d'une intervention auprès des membres des conseils de quartiers d'une ville, il ne sera pas étudié toutes les possibilités de faire passer un message réellement politiquement pertinent tout en ne déplaisant pas au maire et aux conseillers municipaux qui ont fait la commande. Ce dernier objectif passera comme impératif, et on choisira une intervention molle et politiquement peu pertinente mais qui *in fine* fait rentrer de l'argent dans la caisse et laisse peut être même entrevoir d'autres contrats à venir.

Cette analyse « rationnelle » de l'association met en avant l'enjeu central que constitue la dialectique permanente entre projet associatif et contraintes dans la construction de l'action. Cette tension exprime ses effets entre d'une part la dualisation qui voit s'éloigner un projet de démocratie locale radical et les activités courantes de l'association, et d'autre part la volonté de mettre en place une stratégie hybride pour les réconcilier. C'est à l'aune de cette double dialectique qu'il nous faudra analyser le discours sur la démocratie locale que produit l'Adels dans ses activités.

⁹⁷MARCH, SIMON

Cependant, cette lecture n'épuise pas la réalité de l'association. Elle ne permet pas de cerner la nature sociale des individus qui font concrètement l'objet collectif qu'est l'Adels. C'est cette analyse que nous allons faire dans le point suivant.

B. Le rôle des salariés : culture professionnelle et émergence d'une technostructure

L'analyse plus détaillée des individus qui composent l'Adels permet de comprendre différemment les changements à l'œuvre au cours des dernières décennies et les conditions de production d'un discours et d'activités sur la démocratie locale. En effet, l'angle d'approche développé lors du point précédent suppose une rationalité (même limitée) de l'association en tant qu'acteur collectif qui vise un objectif, mobilise des ressources, s'adapte à un contexte. Or un changement de focale permet de déconstruire cet acteur collectif et donc sa rationalité. Il ne s'agit pas d'opposer complètement les deux approches, cependant, ni l'un, ni l'autre schéma n'étant absurde ou déconnecté de la réalité, rejeter complètement l'un des deux conduirait à occulter des aspects essentiels de la réalité sociale. En les conservant l'un et l'autre, au contraire, on peut les considérer comme des ressources théoriques permettant une analyse plus fine des processus à l'œuvre.

La seconde lecture que nous proposons ici met donc l'accent sur les agents porteurs de l'action de l'Adels, de leur position sociale, de leur culture, et de la manière dont ces facteurs orientent l'activité de l'association.

Nous avons vu dans le premier chapitre le processus historique conduisant au retrait d'un certain nombre de cadres administrateurs de l'Adels et la montée en puissance de l'équipe salariée dans le fonctionnement associatif. Cela constitue la deuxième branche du schéma proposé en début de ce chapitre. A partir de cette période transitoire au tournant des années 1970, et dans un processus continu au cours des décennies suivantes, s'opère une redéfinition des rôles des chacun au sein de l'association. Qui est porteur du discours de l'Adels ? Qui met en œuvre ses actions ? Qui les décide ? Ces questions basiques interrogent l'organisation des ressources humaines de l'association, mais interpelle surtout la nature et la culture des ces ressources. Les agents ne sont pas neutres⁹⁸. C'est une banalité sociologique que de le dire. Ils

⁹⁸ Le choix du terme « agent » dans cette phrase s'explique par la grille sociologique adoptée pour cette partie là. Inscrite dans la sociologie de Pierre Bourdieu, cette lecture voit les individus comme agents, porteurs d'une culture, d'un habitus et donc d'une certaine sens pratique qui oriente leurs actions plutôt

sont porteurs d'une certaine culture et ils sont situés socialement dans l'organisation associative. L'analyse de la place nouvelle prise par les salariés doit se faire dans ce cadre. Nous analyserons donc dans un premier temps les logiques « culturelles » à l'œuvre avec la recomposition des rôles, puis dans un second temps comment cela s'articule avec les différentes positions au sein de l'association et quelle logique structurelle cela apporte. Enfin, l'analyse des administrateurs complètera ce tableau.

1. Ancienne culture du militantisme chrétien, nouvelle culture commerciale

Nous l'avons dit dans le récit de l'histoire de l'association, l'arrivée de Jean Paul Simon en 1980 comme directeur de publication marque le début de l'arrivée d'acteurs dotés d'une culture étrangère au sein de l'association. Cette notion de culture étrangère demande de définir rapidement ce qui serait la culture traditionnelle de l'association. A la source de l'identité collective qui se cristallise dans l'association pendant les vingt premières années de son histoire, il y a une culture politique commune. La généalogie des militants fondateurs de l'Adels révèle le creuset commun d'où ils sont issus. Les trois fondateurs, Roger Beaunez, Jean Mazot et Claude Néry sont actifs dans des organisations du courant « social chrétien », devenu progressivement un courant chrétien socialiste. Leurs parcours militants sont typiques de ces chrétiens qui, dans un processus d'« engagement dans la cité »⁹⁹, vont passer successivement de la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC) au Mouvement Populaire des Familles (MPF) au Mouvement de Libération du Peuple (MLP) puis à l'Union des Gauche Socialiste (UGS) pour finir pour une bonne partie d'entre eux au Parti Socialiste Unifié (PSU)¹⁰⁰. Michel Rocard, président de l'association de 1963 à 1966, parle du « *patois action catholique ouvrière* »¹⁰¹ qui caractérisait l'Adels à cette époque. A la suite de la présidence de celui-ci, et du fait de l'activité de recrutement intensive de Roger Beaunez, un nombre important de hauts fonctionnaires s'engagent dans l'association. La culture JEC (Jeunesse Etudiante Chrétienne) remplace la culture JOC. Mais perdure une forte logique d'éducation populaire acquise par les membres dans leurs organisations de jeunesse ou dans leurs engagements parallèles. On pourrait parler à ce propos d'un « schème » au sens d'un répertoire d'habitudes

que comme acteurs rationnels mettant en œuvre des décisions prises dans la poursuite d'un certain objectif.

⁹⁹ BOUTET Thierry, L'Engagement des chrétiens en politique, Doctrine, enjeux, stratégie, Paris, Editions Privat, 2007, 220p

¹⁰⁰ L'histoire de ces différents mouvements

¹⁰¹ Entretien avec Michel Rocard, réalisé à Paris le 12 mars 2009.

militantes de penser et de faire incorporées par chacun des membres de l'Adels au cours de sa socialisation politique antérieure¹⁰². On a donc entre les différents militants, un langage commun, un certain « code culturel partagé » pour reprendre la terminologie de Daniel Céfaï lorsqu'il essaye de mettre en avant l'apport d'une certaine sociologie culturelle à la réflexion sur le militantisme¹⁰³. Cette culture commune est à la source de l'entente entre les membres de l'association, mais elle est aussi le cadre dans lequel va s'élaborer l'accord théorique qui fonde l'Adels et notamment la conception de la démocratie locale qui en est le cœur.

A partir des années 1980, arrivent dans l'association des personnes, embauchées comme salariées, porteurs d'une culture différente. Plus jeunes, récemment diplômés d'école de gestion ou de commerce (HEC, Paris Dauphine), le directeur de publication de 1980 à 1985, la directrice de l'Adels de 1986 à 1990, le rédacteur en chef de Territoires de 1988 à 1992, le directeur de l'Adels de 1991 à 2009 sont porteurs de répertoires d'habitudes héritées de leur enseignement supérieurs ou de leurs premières expériences professionnelles. Les entretiens sont assez parlants à ce niveau là.

« Avec les conseils de quartier, on avait trouvé une cible, une clientèle » dit Bernard Deljarrie¹⁰⁴. Pour Jean Paul Simon, pendant les années 1980, « l'Adels devait parvenir à se positionner sur un marché de plus en plus concurrentiel. Il fallait trouver des avantages comparatifs, parvenir à vendre nos stages, nos études alors que le réseau politique historique s'étiolait. On ne pouvait plus compter la dessus, il fallait donc accepter la logique du marché et la gérer au mieux »¹⁰⁵. La « pensée marketing »¹⁰⁶ était dénoncée dans les années 1980, 1990 par des militants issus de la culture chrétienne de gauche traditionnelle : « Pour cette nouvelle génération, on n'était plus dans l'offre militante. On se trouvait dans une démarche tout à fait commerciale. C'est vrai qu'on avait besoin d'argent et qu'on les avait parfois embauchés pour cela. Mais cette logique est devenue prépondérante. »¹⁰⁷

Pour Pierre Barge, ce changement culturel, s'est traduit dans les détails quotidiens de l'association. « Pendant les années 1970, on faisait les réunions dans un sous-sol rue Notre-

¹⁰² On reprend là les termes d'un post-bourdieusien, Bernard Lahire, tel qu'il les développe dans son ouvrage *L'homme pluriel*, op. cit.

¹⁰³ CEFAÏ, ibid.

¹⁰⁴ Entretien avec B. Deljarrie op. cit.

¹⁰⁵ Entretien avec Jean Paul Simon, op. cit.

¹⁰⁶ Entretien avec Marc Vandewynckele, op. cit.

¹⁰⁷ Idem.

Dame des champs, comme ça, en se tapant des sandwich rillettes... C'était une période héroïque. (...) Dans les années 1980, parce que la demande devient de plus en plus difficile à capter, on a besoin d'être moins folklo. Pour tout dire le pâté rillettes disparaît des tables collectives. Annie Blanchard [directrice de l'association de 1986 à 1990] nous amènent des nems à bouffer. C'est significatif d'un changement de mentalité, culturel, etc. On bouffe autre chose pendant les bureaux de l'Adels, on a des crudités, on a plus des sandwiches...L'Adels c'est professionnalisée. »¹⁰⁸

Au-delà de la compréhension de cette transition culturelle. La notion de schème pour décrire les habitudes de pensée et de faire incorporées par les nouveaux acteurs de l'Adels pose l'idée d'un sens pratique qui se diffuse dans l'association et qui amène de nouvelles manières de penser les problèmes et l'action, indépendamment de l'objectif poursuivi tantôt clairement économique, tantôt plutôt inscrit dans la logique politique du projet associatif). Face aux différentes questions qui se posent, l'association va agir en fonction de ce sens pratique. Pour reprendre la théorie de Bourdieu renouvée par Bernard Lahire, une partie des schèmes est mobilisée, convoquée, réveillée par la situation présente¹⁰⁹. Ainsi, au cours des interventions de l'Adels dans des mairies, les formateurs et intervenants de l'association construisent leur action, leur discours en fonction de leurs schèmes dominants. Mais l'observation de l'association nous a montré que c'était surtout dans l'élaboration de ces interventions, et dans les négociations téléphoniques préalables que l'on pouvait cerner ces modes de faire. L'application brutale de cette théorie à l'action de l'Adels mériterait d'être affinée, démontrée par des séances d'observation participante rigoureuses. Cette piste de réflexion ne pouvait cependant être omise dans le cadre de ce mémoire. La représentation de l'individu acteur dominante dans ce travail se devait d'être nuancée par une approche qui le voit en tant qu'« agent socialisé », pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu. Les salariés comme les administrateurs sont porteurs de croyances, de normes et d'habitudes. Dans la lecture bourdieusienne, ce sont surtout les logiques d'habitudes qui sont mises en avant, les pratiques des salariés de l'Adels sont alors perçues comme des conséquences de la culture qu'il porte. On peut compléter cette vision par l'idée d'une « rationalité cognitive » récemment avancée par Raymond Boudon. L'univers culturel, avant même de définir un « sens

¹⁰⁸ Entretien avec Pierre Barge, op. cit.

¹⁰⁹ LAHIRE B. op.cit.

pratique » constitue selon lui un cadre cognitif, des croyances, des normes et des valeurs qui guident la définition des buts affirmés¹¹⁰. On reste alors dans le cadre de l'acteur rationnel, la pratique des salariés de l'Adels se construit dans la poursuite consciente d'un objectif au lieu d'être poussée par l'activation de schèmes incorporés. Ces deux lectures divergentes éclairent le même élément dans le cas de notre étude. Les objectifs fixés par les salariés et administrateurs se construisent dans un certain cadre cognitif, à partir des ressources de connaissance acquises. Le clivage des cultures entre les anciens militants à la culture chrétienne sociale et les nouveaux salariés à la culture marketing, se traduit ici par une divergence de cadre cognitif des différents acteurs qui expliquent une divergence des buts poursuivis. Pour Bernard Deljarrie, il n'y a pas de différence entre trouver une « *clientèle* » et « *un acteur levier pour faire bouger les choses dans la démocratie locale* ». Il s'agit dans les deux cas d' « *identifier une cible précise pour qui on va travailler (...) et il faut que cette cible soit entre guillemets solvable* »¹¹¹. On perçoit assez bien le type d'univers culturel qui produit ce mode de pensée. La culture n'interfère pas dans la pratique des acteurs, mais dans la définition préalable des objectifs qui lui sont assignés.

Une nouvelle culture, qu'elle soit perçue comme un ensemble de nouveaux schèmes d'action et de pensée qui s'activent selon les situations ou comme un cadre cognitif, entre donc à l'Adels par le biais des embauches successives de salariés pour des postes à responsabilité dans l'association. Elle contribue de manière primordiale à faire évoluer le modèle de démocratie locale émis par l'Adels dans ses discours et ses actions. Il s'agit là de l'effet principal de la croissance de l'importance des salariés dans le fonctionnement de l'association. Mais l'approche de l'Adels par ceux qui la composent doit nous permettre de définir l'évolution du sens de la structure avec l'évolution de sa composition. La notion de technostucture, inspirée de l'analyse par Jérôme Valluy des associations gestionnaires de centres de demandeurs d'asile¹¹² nous semble pertinente pour décrire cette évolution.

¹¹⁰ BOUDON R., « "Le vernis logique" à manier avec précaution », *Revue française de sociologie*, n°46-3, 2005.

¹¹¹ Entretien avec B. Deljarrie, op.cit.

¹¹² VALLUY J. Sociologie politique de l'accueil et du rejet des exilés, HDR à l'Université Robert Schuman de Strasbourg, mai 2008.

2. De la montée des salariés à l'établissement de la technostructure

La notion de « technostructure » a été introduite par James Burnham (*L'Ere des organisateurs*, 1941), puis reprise et développée par J. F. Galbraith (*Le Nouvel Etat industriel – Essai sur le système économique Américain*, 1968), pour qui cette notion permet de décrire, en ce qui concerne les grandes entreprises américaines du capitalisme d'après-guerre, l'inversion des rapports de pouvoir au sein des sociétés anonymes entre le Conseil d'administration et les directions techniques de l'entreprise (directions générale, financière, marketing, etc...). L'auteur observe que les premiers, dépourvus des instruments statistiques et techniques de gouvernance de la société, en sont réduits, pour la plupart des décisions, à prendre acte des choix préparés par les directeurs opérationnels. Un parallèle assez évident permet d'analyser l'émergence d'une « technostructure » dans le champ de l'action associative en général et pour l'Adels en particulier.

La place nouvelle des salariés dans l'Adels à partir des années 1980 ne provient pas seulement d'une augmentation de leur nombre mais aussi d'une certaine dévalorisation du statut symbolique du bénévole dans la structure. La « compétence » du formateur salarié ou du directeur les rendent plus aptes à mener eux-mêmes les interventions auprès des mairies. Le bénévole est invoqué, on se plaint de son absence parfois, mais dans le quotidien de l'association, la décision de qui intervient est prise par les salariés, et, lorsqu'il faut faire appel à un administrateur bénévole car les salariés sont indisponibles, l'énumération des intervenants bénévoles potentiels s'accompagne d'une série de remarques traduisant le mépris relatif des salariés à leurs égard. Seuls les administrateurs bénévoles qui exercent à côté de leur engagement dans l'Adels une activité professionnelle relevant des mêmes pratiques rencontrent une certaine estime. Ce genre de moments traduit l'inversion des hiérarchies symboliques entre salariés et bénévoles dans le fonctionnement de l'association. Cette inversion se prolonge logiquement en inversion des rapports de forces politiques entre les salariés de l'association et ses administrateurs au sein de l'organisation formellement prévue par la loi de 1901 sur les associations. Les instances représentatives des adhérents, l'Assemblée Générale et le Conseil d'Administration voire en son sein le Bureau, deviennent, les conseils d'administration des grandes entreprises, de simples instances d'enregistrement des choix effectués par la technostructure des salariés de l'association et principalement le directeur.

Si on suppose, pour reprendre les grandes lignes de l'analyse développée par Bruno Duriez¹¹³, que les bénévoles sont d'abord motivés par le projet tandis que les salariés sont plutôt motivés par une gestion efficace de l'association qui assure la pérennité de leur emploi et l'augmentation potentielle de leurs salaires. A partir de cette lecture, la modification des rapports de force au sein de l'association au bénéfice des salariés entraîne en même temps un poids plus important de la logique de gestion dans le choix des activités de l'association par rapport au projet associatif. Pour un administrateur, deux éléments sont symptomatiques de cette évolution. Le premier est l'émancipation de la revue Territoires vis-à-vis de l'association à partir de la mise en place de la nouvelle formule. Cela s'est traduit dans un affaiblissement du rôle du comité de rédaction de la revue dans l'élaboration de celle-ci. Pour un rédacteur en chef, « *le lien à l'association était quasi exclusivement assuré par le fait d'en être salarié* »¹¹⁴. Pour un autre, il est clair que « *Territoires n'est pas l'organe d'expression de l'Adels. (...) Le message de l'Adels n'est pas audible pour les lecteurs mais ce n'est pas du tout dommageable: ce n'est pas la vocation de la revue. De plus, le relatif succès de Territoires réside justement en ce qu'il n'est pas vu comme la revue d'une association, mais bien comme une revue indépendante, éditée par une association* ». Nous ne développons pas ici le processus d'autonomisation de la revue qui nécessite une étude à part, partiellement menée d'ailleurs par Gérard Logié récemment¹¹⁵.

Un autre élément majeur s'illustre dans la position du directeur de l'association qui occupe son poste depuis 1991 et s'est construit, par son ancienneté, sa fonction clé et la maîtrise de l'information et des processus à l'œuvre qu'elle implique, une position de pouvoir centrale dans l'association. Plusieurs administrateurs ont conscience de cette situation. Ainsi, pour Pierre Barge, « *la position prise par le directeur pendant ces 20 dernières années représente bien l'ascendant pris par la professionnalisation sur la vie associative. Il n'est pas vraiment responsable de cela, mais forcément, il essaye surtout de maintenir sa position de*

¹¹³ DURIEZ Bruno, *Le militantisme extra-professionnel. Facteurs et évolutions*, CLERSE-IFRESI, Lille, février 1994

¹¹⁴ Propos recueillis par Gérard Logié dans une enquête sur l'histoire de Territoires/Correspondance municipale, *Quelques aspects du lien existant entre l'Adels et sa revue*, document disponible à l'Adels qui a servi à construire la présentation par Gérard Logié de son intervention « L'activité de production de la revue comme pilier de l'association » au colloque « La passion du local », op. cit.

¹¹⁵ Cf. note précédente.

directeur de l'Adels »¹¹⁶. Cette analyse évoque les travaux de sociologie des organisations et du rôle de l'acteur qui y est mis en lumière¹¹⁷. Celle-ci montre qu'au sein d'une organisation, celui-ci n'accepte jamais d'être traité comme un moyen au service des buts fixés par l'organisation. Il poursuit ses propres objectifs, lesquels ne sont pas nécessairement compatibles avec ceux de l'organisation. L'analyse stratégique braque alors ses projecteurs sur ce que font les acteurs de cette liberté relative. On comprend mieux alors le sens de la description de sa marge de manœuvre par un directeur de publication au cours d'un entretien déjà cité : « *j'essayais de suivre ce qui sortait du bureau, mais au final, c'était pas toujours clair et donc j'étais tout à fait libre de faire ce que je voulais* »¹¹⁸. Si on suit la l'hypothèse proposée par l'analyse stratégique selon laquelle 1/les acteurs utilisent leur marge de liberté pour acquérir du pouvoir au sein des organisations et 2/ ce qui les motive à agir, c'est d'acquérir du pouvoir sur d'autres acteurs, l'analyse du renforcement constant de la position du directeur au cours des vingt dernières années, nourrit la thèse de transformation de l'Adels en technostructure dans laquelle la direction salariée tient le haut du pavé. En parallèle de l'analyse de Jérôme Valluy sur la sociologie des associations d'accueil des exilés, on peut décrire comment cette transformation impacte l'offre d'activité de l'association. L'offre est déterminée par la structure des financements de l'association et plus par la demande qui peut émerger de la part des demandeurs d'asile ou par l'analyse des besoins par les bénévoles¹¹⁹. La relation entre les cadres salariés de l'association (et notamment le directeur) et les partenaires financiers (mairies, autres collectivités locales ou ministère) devient *le* facteur déterminant pour fixer les activités de l'association. Nous analyserons plus en détails dans le dernier chapitre du mémoire les contours de cette relation et l'impact qu'elle a sur les discours de l'Adels. Moins contraint que les activités de l'association, ces discours témoignent de la tension entre la logique technostructurelle et la réflexion politique des membres de l'association.

¹¹⁶ Entretien avec Pierre Barge, op. cit.

¹¹⁷ Théorisé notamment dans CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

¹¹⁸ Entretien avec Jean Paul Simon, op. cit.

¹¹⁹ Valluy J., op. cit.

Conclusion de la première partie :

L'histoire de l'association et l'étude plus précise de son fonctionnement permettent ainsi de cerner le cadre à partir duquel est élaboré un modèle de démocratie locale dont le sens normatif module ensuite au sein des acteurs (mairies, professionnels ou associations) qui gravitent autour de l'Adels. Les différentes transformations observées et analysées dans ce dernier chapitre ne sont pas sans incidence sur le modèle de démocratie locale qu'elle promeut par ses discours et actions. La connaissance de la logique structurelle comme des caractéristiques culturelles des individus qui composent l'Adels donne des éléments importants pour saisir la nature ambiguë du produit qui résulte de ses activités.

D'après les évolutions observées au sein de l'association, on peut sentir une tendance forte à la transformation du modèle à partir des années 1980. Il a d'abord été déterminé principalement par les positions politiques de militants de la deuxième gauche rassemblés par une sensibilité forte pour la politique locale. Lié au devenir et à la survie d'une organisation il doit ensuite permettre de générer des revenus et doit dès lors se penser par rapport au marché. On se demandera en quoi, le discours sur la démocratie locale de l'Adels reste cohérent et constitutif d'un « modèle » de la démocratie locale lorsqu'il est entraîné sur le second terrain. En quoi ces deux terrains sont porteurs de contradictions ? Comment l'association parvient-elle à produire un discours capable de passer d'un terrain à l'autre ? Est-ce qu'il peut se moduler assez facilement pour satisfaire les exigences d'un pôle et de l'autre ou se déplace-t-il lentement mais inexorablement vers la logique marketing vers où de nombreux déterminants l'entraînent ? Mais comment une association reconnue comme militant historique de la démocratie locale se présente-t-elle auprès des « clients » qui font appel à elle pour cela ? L'hypothèse de ce mémoire est que contrairement à d'autres associations, le pragmatisme et la flexibilité de l'Adels lui ont conservé une dimension militante du fait de la plasticité de l'objet même de son militantisme : la démocratie locale. Pour la mettre à l'épreuve, il nous faut passer d'une analyse centrée sur l'association, à l'étude de l'« objet-projet » de cette association.

2^{ème} PARTIE : Un discours technico-militant sur la démocratie locale : constance d'une ambivalence de situation

Les deux premiers chapitres visaient principalement à comprendre le fonctionnement de l'Adels et la transformation de l'association au cours du temps. Cette seconde partie se fixe maintenant sur le discours de l'association sur la démocratie locale qu'énonce l'association, à deux moments aussi différents que la fondation et la période actuelle. Nous verrons comment l'idée de la démocratie locale est le fondement historique et l'identité militante présente de l'association d'une part, mais aussi l'objet de transactions avec d'autres acteurs. Ce double statut suppose deux dimensions potentiellement antagonistes à ce discours : il doit à la fois servir d'utopie militante, de référentiel rassembleur des administrateurs dans cette association ; et il est en même temps un produit qu'on vend sous forme d'interventions, de formations, d'accompagnement à des mairies ou des organismes qui s'y intéressent. La question de la capacité du discours sur la démocratie locale produit par l'Adels à naviguer entre les deux pôles apparaît alors comme l'élément clé de l'analyse. Dans cette partie, nous analyserons donc la forme de ce discours, sa nature entre registre technique et politique et les modalités qui lui permettent de naviguer entre les deux. Nous montrerons alors l'autonomie du discours par rapport à la structure qui l'énonce. La transformation de l'Adels d'une bande de militants politiques à une technostructure s'accompagne en effet curieusement d'une permanence du discours. Celui-ci semble en effet relever plus du dispositif d'interaction dans lequel il est énoncé que de la nature même de l'énonciateur.

Le troisième chapitre se base sur les numéros de Correspondance municipale pendant la première décennie de l'association. On y trouve une tension forte entre technique et politique qui se résout par des modalités différentes. Le quatrième chapitre se construit à partir de l'observation des interventions des salariés de l'Adels dans les mairies. Une attention forte est portée aux différents acteurs en jeu, à leurs intérêts et leurs attentes vis-à-vis du discours de l'Adels. Nous verrons alors comment le discours sur la démocratie locale de l'Adels concilie ces attentes contradictoires au moyen des mêmes modalités que le premier discours.

Cette homogénéité du discours malgré la transformation radicale de l'association décrite dans la première partie nous permettra d'interroger la nature et la fonction de ce discours.

Chapitre 3 : L'élaboration d'un discours technico-politique sur la démocratie locale à la naissance de l'association

Dans ce chapitre, nous étudierons les caractéristiques du discours sur la démocratie locale énoncé par l'association pendant la première décennie de son existence. Il s'agit de comprendre la double dimension technique et politique du discours, et de voir comment elles s'articulent.

Dans un premier temps, nous décrirons le contenu du discours, comment il s'élabore dans un contexte idéologique et politique particulier(A). Nous nous pencherons ensuite sur une modalité particulière du discours sur la démocratie locale de l'Adels qu'est la référence à des pratiques concrètes (B). A partir du contenu et de cette modalité, nous questionnerons alors le registre du discours de l'Adels et tenterons d'en mesurer le degré de politisation. Nous comprendrons alors comment l'incompatibilité apparente entre technique et politique masque une articulation entre discours technique et un registre militant consensuel qui ne lui est pas contradictoire (C).

A. La construction d'un discours militant sur la démocratie locale

Le modèle de la démocratie locale élaboré par l'Adels prend sa source d'un contexte idéologique et politique qui dépasse le cadre de l'association. Le premier chapitre narratif de l'histoire de l'association décrit comment ses militants étaient « multi-casquette », engagés parallèlement dans des partis politiques ou d'autres associations. L'engagement à l'Adels constituait une face d'un engagement politique multidimensionnel qui était cependant assez largement commun à la majorité des membres (PSU, associations de chrétiens de gauche, club Jean Moulin...) .

En ce sens la démocratie locale que l'association visait à promouvoir par ses diverses actions s'ancrait dans un cadre idéologique compris comme « système d'idées, de valeurs et de sentiments, concernant des objectifs politiques et les moyens de les réaliser »¹²⁰.

¹²⁰ Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.) *Traité de science politique*, vol.2 : *Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1985, p. 184

Il s'agit là de décrire comment s'est construit un discours idéologique sur la démocratie locale à partir des membres de l'association. Pour cela, il faut faire l'analyse du 1^{er} discours, élaboré au cours des premières années de l'association et qui en a teinté l'identité pendant l'ensemble de son existence.

La naissance est un moment forcément inévitable pour comprendre l'idéologie de l'association. Il s'agit ici de comprendre comment s'est cristallisé pour la première fois le discours sur la démocratie locale de l'Adels. On peut dire qu'il naît réellement par la pratique, dans le cadre de l'action collective pour laquelle l'association est instituée. Mais en même temps, il est évident qu'il puise ses racines dans une culture politique, un « cadre idéologique partagé » dont parle Martine Barthélémy¹²¹. Un détour un peu appuyé sur la matrice sociale chrétienne de la pensée de l'Adels est ainsi nécessaire pour saisir la première dimension du modèle : la « citoyenneté active ». Les autres dimensions sont construites à partir du contexte de l'époque et des critiques à l'égard des modèles dominants de gestion municipale. L'Adels critique l'immobilisme et la gestion opaque et autoritaire des équipes de droite mais surtout de gauche, elle développe à la place une idée de « municipalités interventionnistes et démocratiques ».

1. La « citoyenneté active » contre le monopole des notables

C'est à travers la trajectoire militante et intellectuelle des militants fondateurs de l'Adels qu'on comprend le 1^{er} pilier de l'idéologie de l'association. Celui-ci trouve sa source dans l'action catholique ouvrière et dans le Mouvement pour la Libération du Peuple (MLP) en particulier qui se situe au sein de ce courant assez varié qui se constitue au sein de la gauche à l'écart de la SFIO et du PC et qu'on appellera plus tard la deuxième gauche. Deux des trois membres fondateurs étaient part du MLP, dont Roger Beaunez, le moteur de la création. Le troisième appartenait à la Nouvelle Gauche qui s'est uni avec le premier pour former l'Union des Gauches Socialistes (UGS). On trouve ainsi dans la philosophie politique constituant la cadre doctrinaire du MLP les racines de la pensée de la démocratie locale telle que la développera l'Adels. La finalité politique proclamée du MLP est de « réaliser cette notion de promotion collective des travailleurs au niveau local et sur le plan politique. Cela suppose la mise en œuvre d'une pédagogie populaire de l'action de masse, partir des situations vécues par les intéressés

¹²¹ BARTHELEMY M. op. cit.

dans leur cité, mener ensemble des luttes qui développent les solidarités et responsabilités collectives, mais qu'il soit aussi l'occasion d'une prise de conscience des problèmes politiques. C'est aller du particulier au général, par une démarche progressive et collective qui tend à susciter et démultiplier les responsabilités »¹²². Emerge dans cet extrait les notions centrales que l'on retrouve dans la pensée politique de l'Adels : pédagogie de la citoyenneté, espace vécu, responsabilités citoyennes. Bruno Duriez parle du MLP comme d'« *une véritable matrice de construction de personnalités pour plusieurs générations de militants dont ceux de l'Adels* »¹²³. On retrouve en effet la filiation et les thèmes relevés dans les propos de Roger Beaunez, fondateur de l'association, « *dans le prolongement de l'action du MLP, l'Adels voulait que les citoyens puissent jouer un rôle, et pas seulement dans le cadre des élections, sur le terrain local, premier pas de l'engagement politique. L'ADELS a incarné la volonté de prendre le pouvoir et de le rendre aux citoyens, ce qui tenait de toute une conception, à la fois de la politique et de la promotion collective. (...) Il y avait une conviction forte que l'éducation, au sens de la promotion collective pouvait passer par le politique.* »¹²⁴.

La notion d'éducation est centrale. Et une éducation active parce qu'il s'agissait d'apprendre le politique en participant au politique, en prenant des responsabilités politiques. On est là dans le cadre assez classique de l'éducation populaire. L'Adels se revendique comme association d'éducation populaire qui s'adresse aux militants associatifs et aux élus locaux. Cependant, l'objet –la politique locale –dont il est question à l'Adels et un public très politisé en fait une organisation atypique parmi les organisations se revendiquant de l'éducation populaire¹²⁵. L'éducation dont il est question ici a en effet une portée politique forte, il s'agissait de « *remettre en question la distinction entre les compétents et les incompétents (...) et de le prouver à travers la gestion politique locale* »¹²⁶. Selon son fondateur principal, « *L'action de l'ADELS est à placer dans une vision plus globale, pour que la politique ne reste pas l'affaire de quelques initiés et professionnels.* »¹²⁷

¹²² Extrait d'un édito de la revue *Perspectives familiales, économiques et politiques* éditée par le MLP au cours des années 1950.

¹²³ Bruno Duriez « Dans la préhistoire le l'ADELS, le Mouvement de Libération du Peuple (MLP). Des militants chrétiens face à l'injonction du politique » au colloque *La passion du local* op.cit.

¹²⁴ Roger Beaunez, cité par Bruno Duriez lors de son intervention cité note précédente.

¹²⁵ Françoise Tétard, « La nature de l'Adels était-elle trop politique pour les milieux d'éducation populaire ? », Intervention au cours du colloque *La passion du local*, le 6 juin 2009 à Paris.

¹²⁶ Roger Beaunez, « Trente ans de combat pour la démocratie locale » op. cit.

¹²⁷ Roger Beaunez, idem

L'Adels met ainsi au premier plan de son discours sur la démocratie locale la figure du « *citoyen actif* ». Dans sa brochure de présentation, l'association se fixe comme mission de « *créer des foyers de citoyenneté active* »¹²⁸. Cette notion de citoyenneté active, qui revient constamment dans les articles, mais aussi dans les présentations des stages ou dans les entretiens des militants de l'Adels des deux premières décennies, constitue la clé de voûte du discours développé.

L'Adels s'inscrit dans la continuité de la pensée politique des chrétiens-sociaux. En rupture avec une conception de la politique qui part de la cité et d'une réflexion sur l'organisation macro-sociale, cette pensée développée par Marc Sangnier, puis marquée par le personnalisme d'Emmanuel Mounier est centrée sur l'homme et son action dans sa « communauté naturelle ». On cerne ici le « système d'idées, de valeurs et de sentiments, concernant des objectifs politiques et les moyens de les réaliser »¹²⁹ sous-jacent à l'Adels.

La notion de « citoyenneté active » permet à l'association de se positionner à la frontière du champ politique. Ce principe permet de faire le pont entre l'éducation populaire et un projet de nature politique pour la commune. En étant centré sur l'individu, le citoyen, il tente de se préserver d'une trop grande politisation. Mais en même temps, le « citoyen actif » est un levier pour s'attaquer à la gestion notabiliaire des municipalités. Il permet de remettre en cause le monopole des élus sur le champ politique local. Cette position fondera ensuite un large champ de thèmes et de pratiques promus par l'association (information, participation...). Il est la première pierre du modèle de la démocratie locale de l'Adels de la première période.

2. La critique de la gestion municipale de gauche : modèles et contre modèle

Issu d'une culture de l'éducation populaire, le modèle de démocratie locale qui est progressivement développé par l'Adels à ses débuts est ensuite basé sur des contre modèles. L'association s'exprime dans un contexte déterminé, et son discours s'élabore à partir de critiques assez vives à l'encontre de la gestion des communes telle qu'elle s'exerce alors sous la direction de la droite mais aussi du PCF ou de la SFIO.

¹²⁸ Brochure de présentation de l'Adels, AN 581AP57 dossier 233

¹²⁹ Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), op. cit.

1.1 Indépendance des associations, pour une démocratie des contre-pouvoirs

Il y a d'abord une critique de la gestion locale du PCF qui est « *à la fois stalinien et léniniste dans ses méthodes de gouvernement local. Stalinien par son autoritarisme vigoureux, imposant une pensée unique, brisant toutes les oppositions, et brimant toutes les minorités. Léniniste par la pratique des organisations de masse directement ou indirectement inféodées à la ligne du parti* »¹³⁰.

L'autoritarisme et la mise sous tutelle des organisations populaires fournissent les premiers éléments d'un contre modèle. La personnalité des élus sera ainsi souvent pointée du doigt par l'Adels, l'image d'un élu à l'écoute, ouvert au dialogue étant une constante des bonnes pratiques de démocratie locale promues par l'Adels. Mais c'est surtout l'indépendance des différentes organisations de la ville vis-à-vis de la municipalité qui devient un élément fondamental du modèle de démocratie locale de l'Adels. Cela se retrouve tout d'abord dans les tentatives d'imaginer des modèles où les subventions ne puissent aucunement amener à des tutelles de fait¹³¹. Mais surtout dans la volonté de mettre en place des rapports entre la municipalité et les associations comme une « pression permanente » de celles-ci sur celle-là¹³². Les associations sont un outil majeur des « citoyens actifs » dans leur interpellation, contestation des élus. Pour Roger Beaunez, la démocratie est « *un système politique dans lequel les dirigeants répondent aux pressions et expressions des citoyens* »¹³³. Cette pensée de la démocratie locale comme dialectique pouvoir/contre pouvoir s'approfondira au cours des années 1970.

1.2 Visibilité, lisibilité et ouverture de l'action publique

A côté des municipalités PCF, les communes gérées par la SFIO sont aussi la cible des critiques de l'Adels. C'est surtout le manque de transparence dans la gestion et l'absence totale de lisibilité pour le citoyen qui sont pointés du doigt. Cette dimension nourrit plusieurs numéros de *Correspondance Municipale* consacrés à l'information municipale. Les rédacteurs y développent les différents outils à même de « rénover la démocratie locale » par une meilleure information des citoyens. Des « comptes-rendus de mandat » réguliers, un bulletin

¹³⁰ Cité par Georges GONTCHAROFF dans son texte « L'origine et les premières années de l'Adels dans le contexte de la gestion municipale » disponible aux archives de l'association.

¹³¹ Roger Aubin, « Les associations et la municipalité », *Correspondance Municipale* n°27, Octobre 1961.

¹³² Roger Aubin, idem.

¹³³ Roger Beaunez, *Communes et démocratie*, Paris, Les Editions ouvrières, 1965.

d'information pédagogique, la multiplication des enquêtes publiques et leurs compte-rendus pour la population sont les outils les plus souvent mis en avant.

Pour l'Adels, l'ouverture au citoyen de l'action publique commence par l'information. Mais elle continue tout de suite par la possibilité d'intervention de celui-ci. *« Il faut commencer par l'information (à sens unique) mais il s'agit en suite de mettre en œuvre une dynamique de communication (informations allers et retours) »*¹³⁴. Les formes de consultation, de concertation, de cogestion sont ainsi dès les premières années au centre des réflexions et des écrits de l'Adels. *« A partir de l'idée fondamentale que la gestion des affaires publiques est l'affaire du peuple lui-même (dont les élus, désignés démocratiquement, ne sont que les représentants les plus qualifiés), il importe de redonner à chacun des citoyens de nos communes - à chacun des usagers des services que gèrent les collectivités territoriales (locales ou régionales) - le goût de collaborer eux-mêmes à l'élaboration et à l'animation des structures sociales mises en place. Notre volonté est d'aider les usagers à retrouver les moyens de participer efficacement à la gestion directe de l'ensemble des affaires publiques par le jeu de la représentation démocratique »*¹³⁵

Sur les questions d'équipement par exemple, leur animation par des fédérations d'éducation populaire et le rôle de comités d'habitants occupe le centre du propos¹³⁶. Au long des divers dossiers, l'Adels décline les différents modes d'intervention du citoyen dans les affaires municipales. A la gestion « opaque et monolithique », l'Adels veut répliquer par « l'établissement de conventions avec la vie associative, particulièrement pour la gestion des équipements de voisinage »¹³⁷. La revue parle dès les premiers numéros des « conseils et comités de quartier », des « commissions mixtes extra-municipales », des « bulletins municipaux pluralistes qui doivent porter une pédagogie de la citoyenneté », des « groupes de travail ad hoc pour travailler certains dossiers locaux »¹³⁸. La notion de « citoyenneté active » trouve là ses modes de concrétisation. Pour l'Adels, c'est à travers ces multiples institutions que l'on démocratise le fonctionnement communal.

¹³⁴ Editorial, *CM*, n° 35, Mai 1962.

¹³⁵ Jacques Mazot, « Techniciens et usagers se sont rencontrés au grand ensemble de Massy-Antony », Archives de l'Adels, carton n°20, Compte-rendu du 16 mars 1961.

¹³⁶ Roger Aubin. « Les équipements de voisinage », *Correspondance Municipale n°35*, Mai 1962.

¹³⁷ Roger Aubin, *CM* n°27, op. cit.

¹³⁸ Recencés dans les 20 premiers numéros de *Correspondance municipale*.

1.3 Pour des municipalités interventionnistes

Les grandes lignes des bonnes pratiques de démocratie locale selon l'Adels se construisent donc autour des critiques de pratiques dominantes. L'Adels reconnaît néanmoins les mérites de l'interventionnisme de nombreux élus communistes. Une étude sur la tarification des services publics municipaux parue dans *Correspondance Municipale* fait ainsi l'éloge de plusieurs municipalités tenues par le PCF¹³⁹. Les membres de l'Adels, par le biais de la revue montrent aussi une adhésion forte au volontarisme mené par des villes communistes dans la lutte contre la promotion privée et pour une maîtrise foncière qui contribue à résoudre, au moins quantitativement, la grave crise du logement qui marque encore le début des années 1960. La « municipalisation des sols » fait ainsi l'œuvre d'une revendication régulière diffusée par l'Adels à travers la revue, mais aussi par le biais des stages. Selon George Gontcharoff, l'association, à nouveau par l'intermédiaire de ses « militants multi-casquettes » dont on a déjà parlé, aurait joué un rôle important dans l'appropriation de ce thème par le PSU¹⁴⁰.

L'association se fixe ainsi pour objectif d'« *armer des municipalités interventionnistes et démocratiques* »¹⁴¹.

Par exemple, la revue s'attaque à décortiquer les questions d'aménagement et l'urbanisme (et derrière cela le problème du logement) au cours de l'année 1961-1962. A cette occasion, elle développe des idées variées qui touchent plus la politique locale en général que la question démocratique. L'association montre ainsi plus ou moins ouvertement son adhésion au volontarisme étatique du gaullisme et au principe de planification. Elle parle de « municipalisation des sols » pour juguler la spéculation foncière, de « planification locale » des équipements et des services. Cette promotion de l'interventionnisme communiste ou gaulliste se distingue néanmoins par la présence sans cesse évoquée de la figure de l'habitant ou du citoyen au cœur de l'élaboration de cette action publique. L'intervention informée et pertinente des citoyens dans la vie locale est le fil rouge qui parcourt tous ces dossiers.

Citoyenneté active, indépendance des associations et contre-pouvoirs, information, participation, interventionnisme des communes... Dès les premières années de son existence,

¹³⁹ *Correspondance Municipale* n°32, Février 1962

¹⁴⁰ Entretien avec Georges Gontcharoff réalisé à Paris le 13 octobre 2008.

¹⁴¹ Brochure de présentation de l'Adels, AN 581AP57 dossier 233

l'Adels développe donc les idées qui constituent son premier corps de doctrine. Dans les thèmes développés, dans le style, la dimension politique est indéniable. L'Adels assume les conflits entre sa position et les pratiques dominantes de la gestion municipale chez la SFIO, le PC comme chez les partis centristes et conservateurs.

Mais au cours des premières années, son discours se construit cependant de manière assez pragmatique, au fur et à mesure des dossiers de *Correspondance Municipale*. Chaque dossier nécessite plusieurs réunions de l'association qui existe alors principalement à travers cette fonction de comité de rédaction. Et c'est dans ce processus de réflexion accompagnant les dossiers que se construit progressivement la pensée politique de l'Adels. La pensée de la démocratie locale s'élabore par conséquent indirectement, par le traitement d'autres thèmes et par l'intermédiaire de pratiques marginales déjà existantes. C'est la « logique de l'exemplum » qu'il convient d'étudier pour cerner la nature du discours de l'Adels.

B. La démocratie locale concrète : Logique de l'exemplum

S'il a indéniablement une dimension politique forte du fait du contexte d'émission et de la sociologie de ses membres, le discours de l'Adels se démarque des discours partisans. Il s'agit d'abord d'apporter une aide technique aux élus isolés. Mais le discours sait s'adapter à cette contrainte et parvient à être militant malgré et même avec cette nécessaire dimension pratique. Il s'appuie ainsi sur une logique d'exemplum, récit de pratiques qui doivent guider l'action.

1. Un discours nécessairement concret et pragmatique

Le discours sur la démocratie locale de l'Adels s'inscrit déjà dans une situation matérielle de communication. *Correspondance Municipale* est d'abord une revue de liaison entre des élus isolés. Elle est construite comme un outil d'accompagnement d'élus isolés dans leur volonté de démocratiser la vie politique locale. Elle rassemble ainsi surtout des articles d'information pratique et de vulgarisation, à base de documentations, d'études de terrain analysées et

commentées. Comme l'explique a posteriori son fondateur principal, le discours de l'association cherchait d'abord à se construire « à partir du terrain »¹⁴².

Les fondateurs, comme il a déjà été dit dans le premier chapitre sont issus de l'action catholique ouvrière et restent imprégnés de la culture pragmatique de la JOC et de sa devise : *Voir, Juger, Agir*. Comme on le répétait dans ce mouvement, « *un gramme d'action vaut mieux qu'une tonne de discours* ». Selon Georges Gontcharoff, on retrouve à l'Adels la méfiance de la JOC à l'égard des beaux discours¹⁴³. Les idées politiques portées par les membres de l'association ne peuvent être exprimées comme elles le seraient dans le journal du PSU. Elles doivent être issues « du terrain ». Comme le dit l'historienne Françoise Tétard, « *L'Adels veut constamment montrer qu'elle n'avance pas des idées généreuses, utopiques, mais que celles-ci sont déjà à l'œuvre ici et maintenant* »¹⁴⁴.

La structure de la revue est d'ailleurs construite à partir de différents thèmes techniques analysés sous les angles légal et social avant de lancer des pistes à partir de la description d'expériences originales sur la question. Lorsqu'elle traite de « La participation des usagers aux questions d'urbanisme » en 1962, la revue décrit les dimensions légales et techniques du problème puis elle raconte comment des conseillers municipaux de la ville de Sceaux ont organisé avec une association locale une enquête de type sondage d'opinion sur un quartier en voie de transformation.

Lorsqu'un auteur critique « le monopole de la vie publique par une poignée de notables élus », il cite aussitôt, pour appuyer et justifier son propos, l'exemple de la commune rurale de Saint Lézin (1500 habitants) dans le Maine-et-Loire, qui associe près de la moitié de la population à la gestion et l'animation du village, par le biais des commissions extra-municipales diversifiées¹⁴⁵.

La première fois que la notion d'autogestion est exprimée, c'est ainsi dans la description de « l'expérience yougoslave en matière de logements », un article de Roger Dauphin publié en

¹⁴² Beaunez R., « Adels ; Association pour la démocratie », *Territoires*, n°299, Septembre 1989.

¹⁴³ Georges Gontcharoff, *La naissance de l'Adels dans son environnement : l'Action catholique, les mouvements familiaux et l'éducation populaire, les partis et les mouvements politiques, les clubs*. Texte inédit.

¹⁴⁴ Tétard F., op. cit.

¹⁴⁵ Un numéro de CM de 1963 cité par George Gontcharoff, *L'origine et les premières années de l'Adels dans le contexte de la gestion municipale*, inédit.

janvier 1962 après un voyage d'étude de membres de l'Adels en Yougoslavie¹⁴⁶. « *L'autogestion, principe fondamental de la société yougoslave, se limite en ce qui concerne le logement, à l'emploi par les comités du logement, de 50 % du montant des loyers pour l'entretien de l'immeuble* »¹⁴⁷. La description technique est immédiate et prépondérante. On est loin des discours politiques prônant l'autogestion qui seront formulés quelques années plus tard au sein du PSU notamment.

Le discours de l'Adels dans *Correspondance Municipale* se situe ainsi sur un certain registre. L'approche est technique, appuyée sur des exemples concrets. Cependant, cela n'empêche pas le discours d'être dans une forte logique militante.

2. Une stratégie militante construite autour de la diffusion d' « exemplum »

Il y a une certaine tension entre deux dimensions du discours de l'Adels. D'une part la dimension normative, militante, politique du discours de l'Adels à laquelle le contexte idéologique et politique dans lequel l'association et ses membres évoluent. D'autre part le registre technique, pragmatique, la nécessité d'être basé sur des réalités concrètes. Le discours sur la démocratie locale diffusé par l'Adels au cours de ses premières années mêle ces deux dimensions. Pour réunir ces deux caractéristiques apparemment contradictoires, le discours de l'Adels se base sur une logique de l'*exemplum*. Cette idée est émise par Maryvonne Prévot pour décrire la nature du discours de l'Adels qui décrit les « bonnes pratiques » en matière d'urbanisme. La mise en valeur d'un exemple, la description valorisante, à vocation édifiante de l'action de certaines municipalités pionnières sont assimilées par l'historienne à l'usage des anecdotes dans les prédications chrétiennes. Pour Maryvonne Prévot, il est clair dans le discours de l'Adels qu' « il n'y a pas de modèle en ce sens où ce qui s'expérimente ici ne pourrait pas être répandu tel quel en d'autres lieux ». Selon elle, « il existe plutôt des bonnes pratiques exemplaires que l'ADELS et sa revue se chargent de faire connaître »¹⁴⁸. L'association diffuse alors des « stéréotypes mobilisateurs », sur lesquels elle revient régulièrement. On peut parler en cela d'*exemplum*, car il est clair que dans la visée

¹⁴⁶ Cité dans l'article de Françoise Tétard, op. cit.

¹⁴⁷ Roger Dauphin cité par Françoise Tétard, op. cit.

¹⁴⁸ Prévot Maryvonne et Dutoit Annelise, « Un des rôles de la revue : rendre compte des expériences en matière d'urbanisme », intervention au colloque *La passion du local*, 12 juin 2009.

militante des membres de l'association, ces exemples sont autant d'« incitations à bien agir »¹⁴⁹.

Dans son entretien, Gabriel Mignot, président de l'Adels de 1967 à 1970, insiste sur ce qu'il décrit comme « une démarche très particulière en politique ». « Il s'agissait d'abord de diffuser des idées au travers d'exemples. (...) Il y avait un effort constant de connaître et de valoriser des expériences. Il s'agissait de dire : en l'état actuel, il est possible de faire des choses. La preuve, des gens le font. (...) Il y avait des longues discussions pour dire : est-ce que telle ou telle expérience est un modèle ? »¹⁵⁰.

Cette dimension est fondamentale pour comprendre une particularité forte du discours de l'Adels sur la démocratie locale. Il est construit à partir de pratiques, d'exemples, d'expériences existantes érigées en exemples pour les autres acteurs locaux. On a vu dans la sous partie précédente la vigueur de la critique des contre-modèles de gestion dans le discours de l'Adels. Cette critique et le discours sur la démocratie locale qui en découle ne s'appuient pas dans la revue sur des arguments théoriques mais il est développé à partir de multiples expériences concrètes glanées ici et là. Les pérégrinations ininterrompues de Roger Beaunez et le réseau d'élus locaux ont ainsi un rôle central dans la constitution du discours de l'Adels. Conçu si proche du « terrain », celui-ci est ainsi attaché à la mise en oeuvre de pratiques innovantes par certaines municipalités.

3. Les contraintes liées à une argumentation par exemplum

Si la dimension pratique et technique est indubitablement un atout pour rendre convaincant le discours de l'Adels, cette force pratique de l'argument a son pendant contraignant. La contrainte est double. La première est la plus large et générale : le discours de l'Adels est limité par l'existant. La seconde plus précise est relative aux liens entre l'Adels et les élus innovateurs.

La première contrainte est assez évidente. L'impératif pragmatique ancre l'ambition de « renouveler la démocratie » dans le cadre des bonnes pratiques existantes. Le discours sur la démocratie locale est borné par ce qui existe dans le présent. L'égalité politique, les foyers de citoyenneté active se pensent dans le cadre réduit de ce qui existe déjà aujourd'hui.

¹⁴⁹ Prévot M. et Dutoit A., op. cit.

¹⁵⁰ Entretien avec Gabriel Mignot, op. cit.

Cette tension ne peut être niée, mais elle doit être nuancée. L'exemplum se base sur un exemple concret. Mais il n'est pas la simple description d'un fait ou d'un évènement. Cela consiste à ériger une pratique ou un fait en « stéréotype mobilisateur » explique Maryvonne Prévot¹⁵¹. S'il part d'une prétendue réalité, l'exemplum, du fait même de sa vocation édifiante s'éloigne de la réalité complexe et ambivalente pour un récit simple, sans équivoque, clair et exemplaire.

La seconde contrainte est moins évidente et moins certaine. Mais elle concerne le cœur de notre sujet. Le discours de l'Adels porte principalement sur les pratiques des municipalités. L'impératif pragmatique lie l'Adels d'une certaine manière aux municipalités pionnières. L'Adels a besoin de municipalités innovantes pour développer son discours. Poursuivant une démarche incrémentale, elle s'appuie sur les bonnes pratiques de quelques uns pour faire avancer les pratiques de tous les autres. Mais elle s'empêche ainsi, ou en tout cas se limite une possibilité critique de ces pratiques innovantes. Toutes ambivalentes et imparfaites qu'elles soient, ces pratiques doivent être érigées en pratiques exemplaires et diffusées par le biais de la revue. Une alliance tacite se crée entre les militants de l'Adels et ces élus pionniers. Les premiers ont besoin des seconds pour promouvoir des exemples qui permettent de critiquer l'existant et de proposer des solutions sans passer pour des utopistes. Les seconds profitent de la description dithyrambique de la revue sur leur pratique. Cette alliance va s'incarner de manière conséquente entre l'Adels et la majorité municipale de Grenoble élue de 1965 à 1983 sous étiquette Gam. L'audace de l'équipe Dubedout dans différents domaines de la gestion municipale fournit à l'Adels de la matière pour pousser son discours sur la démocratie locale possible « dès maintenant ». Mais elle va ainsi contribuer à forger un « mythe de Grenoble »¹⁵² qui enjolive la réalité plus nuancée de l'action du Gam et de ses effets.

La « logique de l'exemplum » est une dimension incontournable du discours sur la démocratie locale de l'Adels. Le cadre journalistique dans lequel s'exprime sa pensée principalement pendant les premières années de l'association joue un rôle majeur sur le contenu du discours

¹⁵¹ Maryvonne Prévot, op. cit.

¹⁵² Voir notamment le livre de Pierre Frappat qui critique cette mythification, *Grenoble, le mythe blessé*, Editions Alain Moreau, 1979

exprimé. Cette stratégie militante particulière porte cependant en elle des contraintes qui deviennent potentiellement des tensions contradictoires.

Ces contradictions se retrouveront au cœur du dernier chapitre du mémoire, lorsque nous analyserons plus en détail le discours de l'Adels dans l'interaction entre l'association et les municipalités qui sont ses interlocuteurs. Mais avant, il nous faut creuser un point déjà abordé au moins implicitement au sujet de la nature du discours de l'Adels : sa politisation.

C. Un discours au bord du politique

Les deux parties précédentes mettent en lumière deux dimensions du discours de l'Adels. L'observation des premières années d'existence de l'association éclaire bien l'existence de ces deux dimensions. Mais elles sont présentes ensuite tout au long de la vie de l'association. L'objet politique dont elle traite la pousse vers un registre politique tandis que ses canaux de communication et sa position la poussent vers un registre plus technique. L'évolution de cette tension n'est pas indépendante, on l'imagine bien, de l'évolution de la structure de l'association décrite dans le deuxième chapitre. Avant de voir plus précisément la mise en tension de ce discours au sein des interactions entre acteur (chapitre suivant), nous interrogerons ici le degré de politisation du discours selon les périodes.

La première partie du chapitre a montré que le discours de l'Adels s'inscrit à la fois dans un registre politique et technique.

1. Le discours de l'Adels se situe en marge du champ politique

Pour Patrick Charaudeau, un discours politique se définit simplement comme un discours produit dans le champ politique¹⁵³. Fait social particulier, ce discours est produit en relation à des acteurs situés dans le champ politique. Le discours de l'Adels en cela est indéniablement politique puisqu'il s'adresse à des élus ou des gens en relations assez proche avec le jeu de la compétition électorale locale. Cette approche permet de cerner la nature particulière du discours de l'Adels à partir de sa position sociale en bord de champ. Où exactement ? Cette lecture nous amène à réfléchir la position exacte de l'association par rapport à ce champ social particulier. A partir de la définition du champ politique par Pierre Bourdieu, on peut le situer dans l'espace social à partir notamment de la spécificité du capital qui prévaut en son sein, des

¹⁵³ Patrick Charaudeau, *Le discours politique*, Armand Colin, 2005, p24.

règles du jeu qui le régissent, des institutions qui le structurent¹⁵⁴. Mais selon Bourdieu, ce qui définit plus particulièrement encore un champ, c'est le système de croyances que partagent les acteurs de ce champ qu'il nomme *l'illusio*. Un champ social est ainsi caractérisé par une opposition entre un dedans, ceux qui y croient et dont la parole est chargée d'*illusio*, et un dehors, ceux qui ne peuvent pas y croire et qui disent ce qu'ils veulent.

C'est à partir de cette notion d'*illusio* que nous nous proposons de situer la position de l'Adels par rapport au champ politique. Il y a deux croyances fondamentales de *l'illusio* politique qui structurent les pensées et discours émis dans ce champ. La première est l'affirmation de la *grandeur originelle* du pouvoir politique, par la sacralisation du suffrage universel ; la seconde en affirmant sa *grandeur fonctionnelle*, par l'affirmation de son efficacité à transformer la société. Depuis l'intérieur du champ politique, il est rigoureusement impossible de remettre en cause ces énoncés fondamentaux¹⁵⁵. On le voit, l'Adels partage tout à fait la seconde croyance qui est celle de la capacité du pouvoir politique à changer la société. Mais elle est plutôt sceptique voire défiante à l'égard de la première croyance et notamment la sacralisation du suffrage universel qui consacre le fossé entre citoyens élus et citoyens non élus. Sa position est cependant ambiguë sur ce dernier point, elle a varié au cours de son histoire. Son fondement est l'ouverture de la chose publique à la grande majorité des citoyens. Mais sa relation de proximité avec les élus tend parfois, surtout dans sa deuxième période¹⁵⁶ à construire une idée de la démocratie ouverte qui conserve la sacralisation du suffrage universel, en adjoignant aux citoyens un rôle d'assistants aux élus. Nous creuserons ce point dans le dernier chapitre.

L'Adels ne se situe pas dans le champ politique. Elle est plutôt à ses marges. Son discours n'est pas politique au sens de Patrick Charaudeau (situé dans le champ).

Cette approche permet d'éclairer une partie de la question, mais elle est largement insatisfaisante pour aborder la problématique qui nous concerne. Cette définition du discours politique ne nous permet pas de spécifier la nature du discours sur la démocratie locale de l'Adels entre registre technique et politique. Il faut donc faire appel à une autre définition.

¹⁵⁴ Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, janvier 2000.

¹⁵⁵ Christian Le Bart, « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots. Les langages du politique*, n°72, 2003.

¹⁵⁶ à partir de 1979, voir chapitre 1

2. Une politisation limitée par le refus de prises de position conflictuelles

Pour analyser la tension entre cette nature politique et la nature technicienne du discours de l'Adels, il faut faire appel aux politologues qui se sont attelés à repérer les dynamiques de politisation des discours qui ne sont pas produit dans le champ politique. Dans un article déjà ancien, Jean Leca tentait de « repérer le politique » dans les discours des différents acteurs sociaux. Il proposait de définir la dimension politique d'un discours par deux caractéristiques : d'un côté la reconnaissance de la dimension conflictuelle des positions adoptées, de l'autre la référence à des principes généraux, et/ou l'idée d'un pouvoir d'arbitrage extérieur¹⁵⁷. Cette double caractéristique est d'ailleurs reprise par Jacques Lagroye dans son étude sur la politisation¹⁵⁸

Prendre la mesure de ces deux caractéristiques dans le discours sur la démocratie locale de l'Adels met en lumière la politisation du discours de l'Adels et ses limites. Cela éclaire surtout la dynamique de dépolitisation qui est à l'œuvre au cours des deux dernières décennies.

2.1 Le recours aux principes généraux

Pour aborder cette dimension il faut repérer la position du discours entre le particulier et le général. Dans une étude récente sur la politisation des discours dans trois associations, Camille Hamidi cherchait ainsi quand les discours des acteurs sortaient du cas particulier de la situation, pour faire référence à des principes généraux qui devraient régir l'organisation de la cité¹⁵⁹. En comparant à cette étude et du point de vue de ce critère précis du recours aux principes généraux, le discours de l'Adels est tout à fait politisé. Les cas précis, les exemplums décrits dans la partie précédente sont sans cesse reliés aux principes fondamentaux qui surplombent l'action de l'Adels. Egalité politique entre tous citoyens ou au moins liberté de chacun de participer au gouvernement de la vie publique locale, émancipation des citoyens, référence au peuple, qui doit « gérer ses propres affaires », les termes « généraux » employés sont légions depuis les premiers numéros de Correspondance Municipale jusqu'au interventions actuelles de l'Adels pour les mairies qui font appel à elle. En 1961, quand un article décrit le mode de gestion d'un HLM à Bourges, c'est pour souligner immédiatement en

¹⁵⁷ Jean Leca, « Le repérage du politique », *Projets*, 71, 1971, p. 11-24, p. 15.

¹⁵⁸ Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 359-372, notamment p. 366.

¹⁵⁹ Hamidi Camille, « Eléments pour une approche interactionniste de la politisation », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, p. 5-25.

quoi de telles « responsabilités gestionnaires confiées aux citoyens posent les jalons d'une autonomie politique plus large qui donne à la vie démocratique »¹⁶⁰. Le sujet de l'Adels est évidemment particulièrement propice à de telles références. Celles-ci sont en effet une constante de son histoire. L'invocation de trois principes fondateurs que sont l'égalité politique, l'auto-organisation et la justice sociale dans le manifeste de l'Adels rédigé en 2009 pour penser l'évolution de la démocratie participative et fixer l'orientation des formations de l'association est là pour le montrer.

Il ne fait aucun doute que le discours de l'Adels possède cette caractéristique qu'est la référence à des principes généraux de l'organisation de la cité au-delà des terrains particuliers qu'il lui est donné de commenter ou dans lesquels elle est invitée à agir. C'est dans la deuxième caractéristique donnée par Jean Leca que la politisation du discours de l'Adels est plus contestée.

2L'évitement du conflictuel : un combat sans adversaire

La deuxième caractéristique qui définit la politisation d'un discours est la reconnaissance de la conflictualité des positions adoptées. C'est cette dimension qui permet le plus de cerner la tension entre technique et politique dans le discours de l'Adels.

A ses débuts, il y a une certaine ambiguïté dans la position de l'association qui se reflète bien dans son discours. Comme cela a été précisément décrit dans le premier chapitre, l'Adels se présente à sa création comme un outil technique au service des nouveaux élus. Il s'agit de « développer l'étude des problèmes relevant des collectivités locales, (...) apporter à ses adhérents l'aide technique leur donnant des compétences nécessaires à l'exercice de leur responsabilité présente ou à venir, favoriser les échanges d'expériences dans ce domaine »¹⁶¹. Dans *Correspondance Municipale* comme dans les actes des formations délivrées, on retrouve largement cette logique d'information et de formation technique et légale sur les questions de politique locale. Aucune trace de conflictualité dans cette forme de présentation.

Nous avons vu dans la première partie de ce chapitre comment l'Adels s'était appuyée sur la critique des gestions municipales de la droite, du PC et de la SFIO pour élaborer son discours. Le soutien aux élus est en fait clairement un soutien aux nouveaux élus, appartenant souvent

¹⁶⁰ Michel Colin, « Une cité qui bouge », *Correspondance Municipale*, décembre 1961.

¹⁶¹ Brochure de présentation de l'association datant de 1961 disponible dans les archives, A32.

au PSU ou classés sans étiquette, et s'inscrit dans une certaine lutte contre les notables en place. L'Adels se positionne donc au milieu d'une situation conflictuelle, elle se situe clairement dans un camp et elle entend prendre sa part au combat.

Cependant, le discours de l'Adels ne nomme que très rarement cet adversaire, et encore, le nomme-t-elle moins comme adversaire que comme contre modèle. Le conflit de fond entre les notables traditionnels et les « nouveaux élus démocratiques » n'est que rarement exprimé dans la revue ou les comptes rendus de l'association. Georges Gontcharoff dans un entretien l'explique par la culture catholique sous jacente commune à la majorité des membres. Dans l'univers symbolique des catholiques, le conflit est très clairement perçu comme un dysfonctionnement ou un mal déplorable. Les notions de « combat », de « lutte », très courantes à l'époque du fait de l'influence du marxisme sur la gauche sont assez peu présentes dans les discours de l'Adels.

Ainsi on peut se demander en quoi il y a dans le discours de l'Adels des premières années une vraie « reconnaissance du caractère conflictuel des prises de position ». Sa posture technique masque le parti pris de certains de ses membres dont les trois quarts sont engagés au PSU. Le positionnement certain dans un travail de conquête du terrain politique local n'apparaît que modérément dans le discours de l'association.

Si l'association parle de « *sortir de la pratique notabiliaire de la gestion municipale* »¹⁶², on peut lire cela moins comme une attaque des notables qu'un appel à *tous* à faire évoluer, progresser la pratique du pouvoir communal.

La thématique du combat pour la démocratie locale est souvent reprise, mais dans le discours, c'est un combat qui n'a pas vraiment d'adversaire. Cette notion de combat relève plus de la logique de l'effort commun que de la lutte contre un ennemi. Le fond de la pensée repose indéniablement sur la critique des gestions municipales de la SFIO et consorts, mais le discours pose moins cela comme résultant d'une position tenue par un autre camp et à laquelle il faudrait s'affronter que comme un fonctionnement qu'il faudrait faire évoluer. De plus, comme nous l'avons vu, la critique de la gestion municipale occupe une place bien moindre dans le discours que la mise en avant d'exemplum, l'éloge de bonnes pratique de démocratie locale.

¹⁶² Gabriel Mignot, « Edito », *Correspondance Municipal*, Juin 1968, p 2

On peut donc parler de politisation ambiguë du discours de l'Adels sur la démocratie locale. Celle-ci semble être héritée de l'objet même de l'association et de sa position particulière aux marges du champ politique.

Nous avons vu dans le premier chapitre comment la naissance de l'Adels est inscrite dans un combat politique bien déterminé. Les trois membres fondateurs sont membres de partis qui vont s'unir deux ans plus tard dans le PSU et cette association s'inscrit dans une volonté de développer la pensée du local comme champ politique et d'aider à l'implantation d'élus et à la conquête de municipalités. Mais le discours de l'association n'en laisse rien paraître. Pour se prévaloir de cela, l'Adels a développé un discours sur le registre technique. Le discours adopte un registre militant, mais de manière subtile, sans désignation de l'adversaire, en utilisant surtout la référence à des grands principes, dans la mise en avant de bonnes pratiques. La notion de combat existe, mais c'est plus un effort qui est invoqué pour résoudre tous les « problèmes » et passer les « obstacles » à la réalisation de la démocratie participative. Il est entendu qu'un combat contre des « obstacles » n'a pas du tout le même sens politique qu'un combat contre des adversaires.

Le discours de l'Adels est-il politique ?

S'il reprend ensuite les deux caractéristiques de Jean Leca, Jacques Lagroye propose par ailleurs de parler de politisation « *lorsque les acteurs impliqués labellisent leurs pratiques comme étant politiques* »¹⁶³. Or l'Adels aujourd'hui comme hier affirme la dimension politique de son engagement. Il s'agit moins d'un discours politisé que d'un discours militant. Et s'il y a antagonisme entre le registre technique et une politisation, il semble ne pas y en avoir forcément entre le technique et le militant. Il y a une tension certes, mais qui se résout dans une articulation des deux à travers des modalités particulières d'élaboration du discours (exemplum, grands principes...)

L'analyse menée dans ce troisième chapitre montre donc que c'est moins sur des prises de positions conflictuelles qu'à partir de la référence à des pratiques concrètes et de grands principes qui devraient régir l'organisation de la cité qu'elle construit cette posture. Ce discours « militant dépolitisé » sur la démocratie locale doit cependant être étudié par rapport

¹⁶³ Jacques Lagroye, op. cit.

à ceux qui en sont les destinataires. C'est difficile de le faire pour le premier discours de l'Adels mais la présentation des motifs de l'association met bien en avant les deux dimensions des abonnés à Correspondance municipale. Ils sont des « élus démocratiques », c'est-à-dire engagés politiquement dans la transformation du pouvoir communal, et dans une stratégie de conquête de celui-ci d'une part, mais ils sont d'autre part des néophytes qui ont besoin d'informations, de conseils dans la menée de leur mandat. L'ambivalence technico-politique du discours de l'Adels sur la démocratie locale peut donc être aussi analysée à l'aune de ce facteur là.

C'est cette dimension que nous plaçons au centre de l'analyse dans le dernier chapitre. Mais en faisant en même temps un bond dans le temps de cinquante ans puisqu'il s'agit là de se baser sur les interventions de l'Adels dans les mairies actuellement¹⁶⁴. Le dernier chapitre va donc nous permettre d'analyser plus précisément les enjeux de ces rapports entre émetteur et récepteurs du discours, et comment le discours technico-politique de l'Adels décrit dans ce chapitre se reflète malgré la différence profonde de contexte et de structure de l'association dans le discours actuel sur la démocratie locale de l'Adels.

¹⁶⁴ A partir du travail d'observation participante de l'auteur entre septembre 2008 et Juin 2010.

Chapitre 4 : Le discours sur la démocratie locale dans les jeux d'acteurs et intérêts partagés

La première partie de ce mémoire nous a permis de cerner l'évolution de l'Adels et la mise en place de ce qu'on peut appeler une technostucture associative au début des années 1990. Les salariés de l'association en sont les acteurs principaux et poursuivent une logique avant tout gestionnaire. On s'attendrait donc à une transformation du discours similaire à la transformation de l'association. On n'observe cependant pas de bouleversement comparable. C'est ce que ce chapitre cherchera à expliquer.

Il s'appuie principalement sur l'observation des interventions de l'Adels dans les villes qui font appel à ses services. Contrairement au chapitre précédent qui traitait d'une période pour laquelle nous en avons moins les moyens, nous attacherons ici une importance particulière à décrire le dispositif d'interaction dans lequel s'énonce le discours. La première partie consistera donc à décrire ce dispositif et les enjeux des différents acteurs en présence. Cela permettra dans un second temps de révéler comment le discours sur la démocratie locale de l'Adels s'adapte aux contraintes du dispositif. La seconde partie montrera donc que la nature du discours émis par l'Adels dans ces dispositifs navigue là encore entre le registre technique et un registre militant. Ici, l'articulation entre les deux dimensions apparaît clairement comme impérative pour s'adapter aux contraintes du contexte d'énonciation du discours. Le discours devient formulation tactique d'un référentiel mobilisateur autour de la conciliation des intérêts de chacun.

A. Le dispositif d'interaction du discours

Le discours sur la démocratie locale de l'Adels s'inscrit dans un certain dispositif d'interaction qui « structure la situation dans laquelle se déroulent les échanges langagiers en les organisant selon les places qu'occupent les partenaires dans l'échange, la nature de leur identité, les

relations qui s’instaurent entre eux en fonction d’une certaine finalité »¹⁶⁵. Après avoir mieux déterminé les modalités de ce dispositif, nous en décrivons les caractéristiques dans le cas du discours de l’Adels.

1. Le cadre du discours: entre dispositif et système d’action concret

Le discours de l’Adels se construit dans un contexte social particulier, et dans certaines conditions matérielles. Patrick Charaudeau propose de parler d’une part d’un macrodispositif qui décrit les différents acteurs présents, leur rôle, leurs intérêts, leur identité ; et d’autre part un microdispositif : les conditions matérielles dans lesquelles se déroule l’échange langagier¹⁶⁶. Or, le dispositif conditionne la signification d’un discours, tout énoncé sera interprété en le rapportant à celui-ci. On peut lister plusieurs dispositifs qui ont structuré le discours de l’Adels. Le tableau suivant reprend dans les grandes lignes les dispositifs successifs qui ont structuré le discours de l’Adels. Il est synthétique et ne reflète pas tout à fait la diversité des interlocuteurs de l’association, ni la subtilité de la tension entre administrateurs et salariés en ce qui concerne l’expression de l’association (voir en cela le deuxième chapitre).

	Macro dispositif	Microdispositif
1958-1965	<i>Emetteur</i> : Militants <i>Récepteur</i> : nouveaux élus, alliés idéologiques	Rédaction par les militants et leur réseau d’articles publiés dans Correspondance Municipale.
1965-1979	Idem	Correspondance Municipale + stages de formation + interventions
1979-1988	<i>Emetteurs</i> : militants et salariés <i>Récepteurs</i> : Elus et fonctionnaires territoriaux	Correspondance Municipale + stages de formation
1988- Aujourd’hui	<i>Emetteurs</i> : salariés <i>Récepteurs</i> : Elus à la participation et membres des conseils de quartiers	Interventions + stages de formation + Rencontres de la démocratie locale

Nous nous intéresserons dans ce chapitre principalement à la dernière période. La revue s’est autonomisée de l’association du point de vue du discours. Elle est de moins en moins la voix de l’association, jusqu’à ne compter aujourd’hui qu’une rubrique de 15 lignes en fin de revue « Le

¹⁶⁵ Nous utilisons la notion de dispositif décrite par Patrick Charaudeau dans son ouvrage *Le discours politique*, op. cit. p 41

¹⁶⁶ Patrick Charaudeau, op. cit., p41

mot de l'Adels ». Les stages sont toujours présents, ils ont une importance plus ou moins grande selon les périodes. Les Rencontres de la démocratie locale, à partir de 1991 sont une occasion assez forte pour l'Adels d'exprimer sa position sur la démocratie locale. Mais l'évènement n'a lieu qu'une fois tous les deux ans et le temps effectif d'expression de l'association est surtout constitué par les 20 minutes d'introduction et de conclusion des rencontres. Moments par ailleurs protocolaires, qu'il ne nous a pas été donné d'étudier. Ce sont les interventions dans les villes qui constituent de notre point de vue le microdispositif le plus courant pour produire le discours sur la démocratie locale de l'association. Et c'est ce microdispositif qui a été étudié, au cours du stage de l'auteur de ce mémoire dans l'association.

Dans ce dispositif, il y a deux grands types de récepteurs. Le principal interlocuteur est l' élu à la démocratie locale¹⁶⁷, parfois le maire, dans les communes les plus engagées dans la démocratie participative¹⁶⁸. C'est lui qui invite l'Adels, qui décide du contenu de l'intervention et qui la paye pour cela. L'autre « récepteur » est constitué des « citoyens actifs » de la commune. Associatifs et surtout des membres occasionnels ou réguliers des conseils de quartier mis en place par la ville depuis 2002 et la loi Vaillant sur la démocratie de proximité qui oblige les villes de plus de 80 000 habitants à mettre en place de telles instances.

Le dispositif type sur lequel nous nous baserons, c'est donc l'intervention d'un ou deux salariés de l'Adels dans une commune à l'invitation de l' élu à la participation pour introduire/animer/diriger/conclure un temps de réunion publique sur la démocratie locale.

On peut identifier différents acteurs donc, ayant des intérêts et enjeux différents dans le dispositif. Les acteurs présents sont ici les salariés de l'Adels, l' élu à la participation, et les citoyens actifs de la ville. Les relations entre ces différentes parties en présence constituent le cœur de structuration du dispositif. Mais il s'agit pour être complet de saisir la portée des relations non-présentes. On identifie ainsi pour chaque acteur un acteur non présent, qui joue un rôle important dans le dispositif présent : les administrateurs de l'association derrière les salariés de l'Adels, les autres membres de l'équipe municipale pour les élus, les citoyens « non actifs » pour les citoyens actifs. Dans ce dispositif, il y a souvent en présence aussi les

¹⁶⁷ Tantôt élu à la participation, à la démocratie participative, à la citoyenneté, à la démocratie de proximité...

¹⁶⁸ C'est le cas par exemple de la ville Lanester dans le Morbihan, dont la mairesse Thérèse Thierry élue en 2001 et réélue en 2008 a fait de la participation un axe fort de son mandat.

fonctionnaires territoriaux, dans la lecture du dispositif qui nous intéresse et qui est fixé sur le discours de l'Adels, nous assimilerons ces acteurs aux élus commanditaires. Le technicien en charge de la participation est ainsi souvent l'alter ego de l' élu sur la relation avec l'Adels et l'organisation de ces temps. Les autres fonctionnaires territoriaux sont similaires aux autres membres de l'équipe municipale du point de vue du dispositif d'interaction en question.

On pourrait parler pour décrire ces dispositifs de système d'action concret, pour reprendre la terminologie de la sociologie des organisations de Michel Crozier et Erhard Friedberg¹⁶⁹. Cette notion met en lumière la différence des intérêts en jeu pour les différents acteurs du dispositif. Chacun a une stratégie, une multitude de stratégies en fait, qui se mettent en place dans les règles du jeu du système d'action voire qui contribuent à fixer ces règles. L'idée amenée par cette lecture permet de concevoir le dispositif en place pour le discours de l'Adels comme un système non figé mais qui est construit par les acteurs. Ce sont les intérêts en jeu accompagnés des relations de pouvoir qui vont dicter la conciliation de ces intérêts qui structurent le dispositif. C'est l'interdépendance entre acteurs ou plutôt les modalités de leur articulation qui constitue l'élément clé qui dicte le cadre du discours.

Pour la comprendre, il faut établir les caractéristiques des acteurs du dispositif type d'intervention de l'Adels que nous nous proposons d'étudier.

2. L'impératif de démocratie locale pour les mairies

On peut parler depuis une vingtaine d'années d' « injonction participative » pour décrire le développement d'incitations politiques ou d'obligations légales à la mise en place de procédures participatives dans l'action publique locale¹⁷⁰. Les dernières années ont en effet vu se multiplier les dispositifs et les textes favorisant l'implication des citoyens aux affaires locales¹⁷¹. Contrairement au contexte des années 1970 que nous avons abordé plus tôt dans ce mémoire, les discours et les pratiques participatives ne sont plus dès lors le monopole des villes et des gouvernements de gauche. La participation, suscitée et encadrée de

¹⁶⁹ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, Paris.

¹⁷⁰ Loïc Blondiaux, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999

¹⁷¹ On peut citer par exemple la réforme des enquêtes publiques de 1983, la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui pose le principe d'un débat public préalable en amont des enquêtes publiques dans les grands projets d'infrastructures locaux, la loi Barnier de 1995 qui crée la Commission nationale du débat public chargée de l'organisation de ce type de débats, la loi récente de 2002 sur la « démocratie de proximité » rendant les conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants.]

manière volontariste, semble être devenue un support du pouvoir local. La mise en place depuis 1995 par delà les obligations légales de diverses techniques et procédures permettant d'établir un dialogue avec la population en témoigne : conseils de quartier, référendums, conseils municipaux de jeunes, de sages, pratiques renforcées des sondages, permanences, etc. Dans cette dynamique, les municipalités ont été amenées à faire appel à des intervenants extérieurs pour les aider à organiser, animer, mettre en place ces processus participatifs. C'est sur ce contexte que se met en place l'intervention de l'Adels et donc le dispositif d'interaction que nous étudions ici.

Mais décrire cet « engouement » plus ou moins volontaire des mairies pour la participation ne doit pas masquer l'hétérogénéité des positions au sein même des équipes municipales.

Il y a un certain flou derrière cette injonction qui permet de lui adjoindre des finalités diverses au gré des sensibilités des acteurs. Derrière la volonté de mettre en place une action publique spécifique à vocation d'organiser la participation des habitants, se bousculent des objectifs divers formulés selon des ordres de priorités variés en fonction des élus. Recréer du lien social et de la convivialité, améliorer la décision administrative et politique, renforcer la légitimité des élus et celle du politique en général, reconnaître une citoyenneté effective, c'est-à-dire un droit des habitants à participer directement à l'élaboration de la décision publique. Les objectifs se dessinent en effet sur les trois champs du social, du technico-administratif et du politique¹⁷².

Au sein des élus, le travail de l'Adels amène à distinguer surtout entre les élus à la participation, volontaires, enthousiastes, devant l'injonction participative et les autres élus suivant avec plus ou moins de convictions cette injonction. Cette distinction ne correspond pas à la réalité de toutes les équipes municipales sur cette question, mais *au sein des municipalités avec lesquelles travaille l'Adels* on perçoit un clivage de ce type là. Montreuil, Grenoble, Blois, Evreux en sont des exemples constatés. Cette distinction est aussi affirmée par François Hannyer et Jacques Picard, salariés à l'Adels et principaux intervenants de ces interventions.

¹⁷² Marie Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, 2005.

2.1 Les élus à la participation, entre engagement personnel et marginalité politique

Les élus à la participation sont les principaux interlocuteurs de l'Adels. Ce sont eux qui font appel à elle, qui prennent connaissance de son offre de formation et demandent directement ou par l'intermédiaire d'un fonctionnaire les modalités d'une intervention de l'association dans la ville. Ils sont ensuite au centre du dispositif d'interaction. Financeurs de l'association, ils ont aussi entre les mains l'avenir de la collaboration et d'éventuels nouveaux contrats financièrement profitables à l'Adels. Vis-à-vis des citoyens actifs, ils sont aussi les maîtres du jeu, organisant le cadre de la participation.

Ils ont plusieurs intérêts particuliers en jeu qui jouent un rôle important dans la structuration du dispositif.

- *Par rapport au maire et à l'équipe*

Les élus à la participation sont assez souvent marginalisés dans l'équipe municipale. Cela se mesure le plus simplement par le budget qu'ils ont sous leur responsabilité. Les personnes en charge sont souvent détentrices d'un capital politique plus faible que les autres membres de l'équipe municipale. Ce poste n'est souvent pas un poste convoité par les élus en quête de progression dans leur carrière politique, l'économie et les affaires sociales par les budgets qu'ils représentent sont largement plus disputés.

A Evreux, à Blois ou à Grenoble, les élus à la participation ne sont pas adjoints, ce qui témoigne aussi de leur relative faiblesse dans le jeu municipal.

Le premier enjeu vis-à-vis de l'équipe sera ainsi de faire valoir leur action pour en défendre la pertinence et en augmenter le budget.

C'est vis-à-vis du maire que cette position est souvent constatée. Ainsi à Evreux ou à Blois, l'organisation d'une journée de la démocratie ou d'un forum citoyen est l'occasion de réunir entre 100 et 250 citoyens pour offrir une tribune au maire qui introduit et clôture les débats. L'enjeu que représente cette tribune a ainsi été particulièrement spécifié lors de l'organisation de l'intervention de l'Adels à Evreux. Le temps accordé au maire, en introduction et en conclusion s'accordait mal avec la forme d'animation proposée par l'Adels. L'élue à la

participation s'est montré tout à fait explicite sur l'enjeu de cette tribune qui était « non négociable »¹⁷³.

Dans cette perspective, les élus privilégient ainsi souvent un dispositif qui offre une visibilité supérieure par rapport à une somme de petits ateliers, plus productifs, qui permettent mieux l'expression des citoyens. Le renforcement de leur position vis-à-vis du maire et au sein de l'équipe municipale dépend de ces « moments forts » de la démocratie.

- *Par rapport aux « citoyens actifs »*

Les élus à la participation ont aussi des enjeux plus particuliers vis-à-vis des « citoyens actifs ». Ils dépendent en effet de la continuité de leur engagement pour légitimer et renforcer leur action. Ils doivent convaincre ces « citoyens actifs » de la sincérité de leur engagement. L'appel à une association à l'image indépendante et militante que représente l'Adels est un atout de ce côté-là.

Les élus vont chercher pendant ces dispositifs à valoriser l'engagement de ces « citoyens actifs » à les ériger en citoyens modèles en vantant leur contribution à l'intérêt général.

- *Par rapport aux élus des autres villes*

Du fait du relatif isolement décrit précédemment, les élus à la participation ont aussi un intérêt à connaître et prendre en compte l'existence de leurs homologues dans d'autres villes. L'Adels en étant tête de réseau leur permet de remplir cette dimension là. Cet enjeu est toutefois moins central dans les dispositifs d'interaction dont nous parlons. Mais la référence à des exemples d'autres villes, ou le positionnement de la ville comme innovante, ou partie d'un groupe de villes innovantes permet de renforcer la position des élus à la participation vis-à-vis des autres élus comme vis-à-vis des citoyens actifs.

- *Des enjeux plus personnels*

Par delà ces intérêts propres, il faut prendre en compte les enjeux plus personnels des élus à la participation. Ce n'est pas le lieu de faire une sociologie de ces élus particuliers, mais il convient de mettre en avant leur parcours particuliers. Leur position marginale dans les équipes municipales n'est en effet pas le fait du hasard. Souvent, c'est le cas à Blois par exemple, l'écu à la participation est intégré dans l'équipe pour la campagne afin d'élargir la

¹⁷³ Négociations préalables à l'intervention de l'Adels à Evreux le 21 mars 2009.

base et de montrer une ouverture sur la société civile. L' élu issu de cette démarche, non issu de l'appareil du parti, sera ensuite assez naturellement désigné en charge des relations aux associations, ou à la citoyenneté, postes peu convoités on l'a vu et qui conviennent bien au profil de la personne.

Cette personne est de plus porteuse d'un engagement militant pour la démocratie locale. Son passage de la sphère associative à la sphère politique se justifie au nom de cet engagement militant. Il y a dans la position de nombreux élus à la participation cette particularité donc, une non appartenance à la sphère politique instituée. La volonté est forte, vis-à-vis des citoyens actifs notamment de montrer cette non appartenance, un « je suis des vôtres » qui cherche à établir une continuité sans rupture entre le militantisme associatif et la position d' élu. Serge Lebec à Evreux incarne bien cette position-là.

Cependant, ces dimensions mériteraient une étude sociologique plus approfondie. Aucun entretien avec des élus à la participation n'a été effectué dans le cadre de ce mémoire, et sans matériau, ces données ne peuvent être que des indications approximatives, mais qui peuvent éclairer certains enjeux du dispositif.

2.2 Pour les élus non spécialisés, la participation doit surtout servir leur position

A côté de ces élus, les dispositifs d'interaction dans lesquels se produit l'Adels voient aussi intervenir les maires, ou adjoints fameux pour qui la participation n'est pas centrale. Les quelques interventions qui suivent permettent de comprendre la nature des positions. Il s'agit en général, de renforcer leur position d' élu et de faire de la démocratie participative un outil supplémentaire qui accroît leur efficacité et renforce leur légitimité.

A Evreux encore, l'intervention du maire en introduction insiste pour neutraliser la portée potentiellement subversive (la dimension démocratie directe) de la démocratie participative.

« La démocratie participative, en rapprochant les élus des citoyens permet ainsi de mieux canaliser les demandes. Aux élus ensuite de confronter ces demandes à la nécessaire durabilité. (...) Le but, c'est d'aider les élus dans leur décision et de désamorcer les conflits en éduquant sur la différence entre intérêt général et intérêts particuliers. (...) Nous les élus, nous représentons l'intérêt général, pas les intérêts particuliers »¹⁷⁴. La ficelle est classique, il s'agit d'établir la

¹⁷⁴ Intervention de Michel Champredon, maire d'Evreux en introduction du forum de la démocratie participative, le 21 mars à Evreux.

légitimité des élus sur l'intérêt général et la durabilité qui font défaut aux demandes citoyennes.

On retrouve ce schéma dans d'autres interventions. Pascal Bolo, adjoint de Nantes s'exprime ainsi selon des principes similaires.

« La démocratie participative pour une grande ville comme Nantes ou Grenoble, c'est le moyen principal d'associer les citoyens aux décisions qui les concernent et c'est la moindre des choses. C'est également le moyen d'améliorer notre performance et notre qualité en tant qu'élus.

Moi je dis toujours, la démocratie participative me permet de mieux faire mon travail d'élus, et de prendre des meilleures décisions, parce que la décision doit toujours revenir aux élus, ils ont mandat, ils en sont responsables devant les habitants, ils sont là pour ça. Mais le fait de faire participer les habitants, à tous les stades des politiques publiques qu'on mène dans les collectivités, ça permet tout simplement de prendre de meilleures décisions, mieux adaptées au territoire, de rendre des services mieux adaptés aux besoins des habitants, et de mieux répondre à leurs demandes »¹⁷⁵.

Là encore, une étude plus précise doit être menée, et l'est sûrement à l'occasion de la multiplication des travaux universitaires sur la démocratie participative. Nous n'en n'avons malheureusement pas connaissance. En tout cas dans les expressions de plusieurs maires des villes avec lesquelles l'Adels a collaboré, c'est moins la dimension politique, le droit des gens à participer que la dimension technique qui est mise en avant. Pour fournir un dernier exemple, en marge des dispositifs étudiés mais significatif du fait du décalage entre l'élus à la participation et le maire, il est intéressant de lire l'éditorial de Michel Destot maire de Grenoble à la Charte pour la démocratie locale de Grenoble :

« Les citoyens à Grenoble comme ailleurs souhaitent (...) obtenir un droit d'expression « utile ». A l'heure où nous devons faire face à de nouveaux enjeux, complexes, (...) les politiques ont évidemment besoin des citoyens pour construire leurs décisions. (...) Mais la participation pour la participation n'a pas de sens. (...) La participation des citoyens aux décisions qui sont, au final, prises par les élus, doit donc être précisée ».

¹⁷⁵ Intervention de Pascal Bolo aux rencontres de la démocratie locale organisées par l'Adels à Ivry le 28 novembre 2008.

La participation pour la participation n'a pas de sens. La démocratie pour la démocratie, non plus, on imagine pour Michel Destot. Elle doit être « utile », c'est-à-dire permettre des décisions plus efficaces dans un monde complexe. Le décalage entre cette expression publique et les prises de positions assez audacieuses de Laure Masson, son élue à la démocratie locale dans les espaces de séminaires, de formation offerts par l'Adels sont en cela marquants.

3. Les citoyens actifs

Le flou qui entoure les politiques participatives qui permet l'engagement varié des élus s'applique aussi aux citoyens qui prennent part à ces processus. A l'occasion d'un travail mené à Lanester, l'Adels a mené une succession d'entretiens pour connaître les raisons des engagements de chacun dans les conseils de quartier. Elle leur a fait préciser ce qu'ils attendaient de la démocratie participative.

On retrouve alors les trois grands champs de réponses proposées par Marie Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer¹⁷⁶. L'enjeu de lien social prend une place tout à fait importante. Les citoyens actifs de Lanester décrivent en effet les conseils de quartiers d'abord comme des « lieux de convivialité et d'ouverture sur la ville ». L'enjeu d'amélioration des services qui s'exprime par la volonté de « se faire entendre » l'emporte souvent dans la formulation sur l'idée d'un droit à prendre part à la décision publique.

Là encore, il faudrait cependant un travail spécifique pour déterminer ce cadre là.

Mais ce qui est plus intéressant pour nous, pour cerner les contours du dispositif d'interaction, c'est la division qui est opérée dans les paroles entre les citoyens actifs et les inactifs. Un « citoyen actif » de Lanester décrit ainsi la « division de la société entre ceux qui veulent que la société progresse et ceux qui ne sortent pas de chez eux ».

Le rôle valorisant de citoyen actif est ainsi une donnée clé du dispositif. Un article de Julien Talpin décrit bien la force de ce rôle collectivement construit de « bon citoyen »¹⁷⁷. L'auteur décrit comment les citoyens tendent à se conformer à ce rôle au sein des dispositifs, rejetant par exemple les postures trop ouvertement politisées ou tentant d'argumenter les positions à partir de l'intérêt général.

¹⁷⁶ Bacqué, Rey, Sintomer, op. cit.

¹⁷⁷ Julien Talpin, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 13-31.

Différents acteurs aux enjeux propres construisent donc ces dispositifs d'intervention au sein desquelles l'Adels formule son discours sur la démocratie locale. Son discours va donc chercher à se modeler à partir des contraintes propres au dispositif en question.

B. Le discours de l'Adels dans ce dispositif

Le discours de l'Adels s'inscrit donc dans un dispositif d'interaction complexe qui lui fixe des contraintes fortes. Invitée et payée par une mairie, l'Adels a d'abord un devoir de professionnalisme qui doit paraître dans le discours. Mais son identité militante ne peut s'effacer et nous avons vu comment cela constitue une attente même des récepteurs du discours d'entendre la note Adels distincte de ce que pourrait exprimer un cabinet de consultants.

1. Un discours de professionnels

La présence de l'Adels dans des les mairies s'inscrit dans un contexte particulier décrit ci-dessus. L'injonction participative pousse les mairies à recourir à des intervenants extérieurs pour organiser ces processus participatifs. L'Adels qui était quasi seule sur ce créneau jusqu'aux années 1980 s'est alors retrouvée au milieu d'un véritable marché de la participation assez concurrentiel¹⁷⁸. Progressivement, les agences de communication et de conseils en stratégie ont ainsi envahi le marché et pris le pas sur les structures associatives traditionnelles comme l'Adels ou Culture et Liberté.

Dans ce contexte de concurrence accrue, les anciens militants ont dû eux-mêmes s'aligner sur cette offre globale de services pour prétendre accéder à de nouveaux marchés. L'Adels s'est ainsi mise elle-même à relayer ce discours sur la nécessité d'une médiation professionnelle et de l'expertise dans les processus de concertation¹⁷⁹. Elle s'est alors construite une image de prestataire de service pour les mairies sur ce champ là. C'est en partie sur cette base là qu'elle intervient dans les villes.

1.1 Les salariés de l'Adels principaux émetteurs du discours de l'association

La transformation du contexte politique et économique de l'Adels vient redoubler les évolutions de la structure interne de l'association. Nous avons vu dans le deuxième chapitre

¹⁷⁸ Magalie Nonjon, « Professionnels de la participation », *Politix* 2005/2, n° 70, p. 89-112.

¹⁷⁹ Nonjon, idem.

comment l'évolution de l'association la rapprochait d'une technostucture dans laquelle les salariés ont la main sur l'association. L'association qui intervient dans les dispositifs décrits précédemment est donc représentée dans la très grande majorité des cas par les salariés, et principalement le directeur ou le chargé de formation. Il n'y a pas au sein de l'association, d'espace de débat pour discuter le contenu du discours délivré par l'Adels à ces occasions. Le discours est donc d'abord « professionnel » du fait de la qualité de ceux qui l'émettent. Du fait de leur position, ils sont plus sensibles aux contraintes commerciales qui s'exercent sur le discours. Le directeur affirme en effet être « d'abord responsable de la pérennité économique de l'association. (...) Cela demande des contrats (...) et cela demande donc de satisfaire ceux qui nous offrent ces contrats (...) et qui aux dernières nouvelles sont toujours les élus. (...) Vis-à-vis d'eux, l'Adels à une obligation de professionnalisme »¹⁸⁰.

Ce positionnement des salariés fixe donc une dimension importante de la posture de l'Adels dans les dispositifs décrits précédemment. Le discours de l'Adels doit refléter ce « professionnalisme ».

1.2 Un discours technicien centré sur la nécessité de « clarifier l'offre de participation »

L'Adels intervient en « professionnel », ses discours doivent le montrer. Elle prend une position de facilitateur, d'accompagnateur, de médiateur ou de conseiller selon les situations. Ces postures nécessitent d'abord de s'éloigner d'un discours de type politique. Les salariés reconnaissent une certaine nécessité de prendre de la distance avec la rhétorique politique traditionnellement associée à l'image de militant de l'Adels.

Cet apolitisme de façade leur permet d'encadrer et de neutraliser les relations avec les responsables politiques et de faire face à leurs contraintes que nous avons décrites plus haut. Le discours de l'Adels doit travailler à légitimer la politique de leurs employeurs tout en assurant la reconnaissance d'un droit des habitants à participer à la gestion de la ville. C'est à travers une rhétorique technique que l'Adels parvient à joindre ces deux pôles. Il lui faut à la fois ne pas discréditer les élus et ne pas passer pour les simples courroies de transmission de la mairie aux yeux des « citoyens actifs ».

¹⁸⁰ Discussion interne entre salariés qui vont intervenir à Evreux, le 19 mars 2009.

Elle développe ainsi un discours de la démocratie locale qui insiste sur le fait de « construire ensemble, le processus transparent qui inclut la voix des citoyens dans la décision publique »¹⁸¹. La « clarification de l'offre de démocratie participative par l'équipe municipale » constitue ainsi un axe majeur du discours de l'Adels.

Les interventions de l'Adels insistent alors sur la nécessité de « mettre à plat le rôle de l' élu référent »¹⁸². Jacques Picard dans un discours d'introduction d'ateliers pour le forum de la démocratie locale de Blois développe son discours sur la nécessité de « rendre visible, pour les concilier le temps des services techniques, le temps des élus... ».

Le discours sur la démocratie locale que l'Adels développe dans ses interventions sort donc du politique en assimilant la démocratie à la transparence. C'est le premier axe de son discours dans de tels dispositifs, il permet de concilier assez facilement les divers intérêts en jeu. D'une part, il conforte la position des élus en renforçant la légitimité du fait qu'ils conservent tout le pouvoir sur l'arbitrage final. La transparence permet ce prodige de rendre plus démocratique cet arbitrage sans toucher au pouvoir des élus. D'autre part, il se pose du côté des « citoyens actifs » avec une exigence de clarté, une exigence de transparence qui résonne pour certains comme un gain de pouvoir.

Il est notable de constater que l'exigence d'information du citoyen est une des plus fortes constantes du discours de l'Adels depuis 1959. Cette ambivalence de la notion qui constitue un gain pour les citoyens sans être une perte pour les élus est certainement à la base de son succès.

Le professionnel Adels professe alors des conseils techniques aux élus comme aux conseillers de quartier pour rendre plus clairs les processus en oeuvre. Le discours en vient alors à ce qui constitue le cœur de la démocratie participative apolitique : les relations entre élus, fonctionnaires et citoyens actifs.

1.3 « Le problème de la démocratie locale est un problème d'articulation entre acteurs » qui nécessite un médiateur

Le deuxième axe fort du discours de l'Adels dans ces dispositifs est l'organisation et la régulation des relations au sein du « triptyque élus, techniciens et habitants ». La clarification

¹⁸¹ Intervention de François Hannyoy à Lanester, le 23 octobre 2008.

¹⁸² Idem.

des processus se heurte en effet rapidement aux conflits d'intérêts et de vue entre ces trois types d'acteurs de la démocratie locale. L'insertion du technicien au sein de la relation élu-habitant permet notamment de ne pas aborder celle-ci sous l'angle du pouvoir mais plutôt sous l'angle de la communication et de la coordination.

A Angers, lors d'une intervention en clôture du forum citoyen, François Hannyer développe ainsi son discours autour de ce triptyque et de ses enjeux.

Les facteurs à concilier sont présentés comme étant « *le volontarisme des élus face aux réticences et difficultés de posture des techniciens* » d'une part, et la « *difficulté d'établir un rapport entre citoyens et techniciens sans l'intermédiaire de l'élu* ». Une « *démocratie participative claire et transparente doit pouvoir résoudre ces contradictions* ».

L'accent sur ce problème particulier de la démocratie participative s'inscrit bien dans le jeu de contraintes dans lequel s'exprime le discours de l'Adels. On note la valorisation du rôle de l'élu, « volontariste » qui ne semble pas poser de problème au fonctionnement de la démocratie participative. Les techniciens apparaissent comme la source principale des dysfonctionnements, du fait de leur posture inappropriée, vis-à-vis des élus comme vis-à-vis des citoyens.

Ce discours contribue à dépolitiser tout à fait les enjeux de la démocratie participative, mais il est intéressant de noter que, de plus, il offre un rôle important au médiateur. Si ce sont les relations entre acteurs qui posent problèmes, il faut faire appel à un tiers, un facilitateur ou un formateur qui accorde les positions divergentes.

Le discours de l'Adels contribue ainsi à légitimer sa propre position dans le dispositif. Le triangle, et les conflits techniques et négociation qu'il décrit impose l'existence d'un médiateur pour animer et équilibrer l'ensemble.

1.4 Un discours qui renforce la démocratie représentative

Le facteur majeur qui structure la parole de l'Adels dans le dispositif est sa position de prestataire à une mairie. Or c'est l'élu à la participation qui est le décideur sur les modalités de cette prestation et de son financement. Le discours de l'Adels sera ainsi d'une certaine manière subordonné à certaines lignes que celui-ci a fixé implicitement le plus souvent.

Comme l'explique Jacques Picard au moment de la préparation d'une intervention à Blois à un stagiaire qui souhaite un discours un peu plus audacieux, « la commande implicite est de protéger l' élu ».

Dans son intervention en introduction de la journée de la démocratie locale à Evreux, François Hannyer développe un discours qui reprend presque terme à terme les mots des élus les plus réticents à la démocratie participative : « *Il ne faut pas oublier que les conseils de quartier ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population. Et c'est pour cela qu'ils n'ont aucune légitimité pour prendre part à la décision. (...) C'est celui qui a été élu par les citoyens qui doit trancher à la fin.* » Plus remarquablement encore, à une question d'un participant qui lui demande s'il pense que le conseil municipal lui est représentatif de la population, le directeur de l'Adels doit répéter ce qui sonne comme attachement indéfectible à la démocratie représentative : « *On ne peut pas dire que le conseil municipal n'est pas représentatif, sans tomber dans un discours anti-républicain qui peut difficilement faire progresser la démocratie* ».

Je note cependant que de telles prises de position dans le discours de l'Adels sont très rares. On imagine que c'est le discours particulièrement conservateur du maire d'Evreux qui a précédé son intervention qui a amené François Hannyer à développer un discours tellement affirmé, et en contradiction avec les principes de l'association et les débats internes. Mais cette anecdote éclaire l'importance du dispositif dans lequel s'exprime l'Adels. On peut ainsi dire que ce parti pris contre toute remise en cause de la démocratie de représentation est sous-jacent au discours de l'Adels dans ces dispositifs particuliers.

2. Un discours militant rassembleur

Le discours de l'Adels sur la démocratie locale au cours de ses interventions dans les villes ne peut cependant pas se résumer à un discours de professionnel conforme aux vœux des élus commanditaires. L'Adels n'a pas tout à fait les contraintes de professionnels pour deux raisons. D'une part parce que son réseau politique lui permet encore de contourner les contraintes et la concurrence du marché des professionnels de la participation. Elle travaille le plus souvent avec des élus qui viennent à elle par réseau.

D'autre part, quand elle se situe sur le marché, dans un contexte de concurrence accrue, l'association cherche à faire de son identité militante un atout. Certaines ressources militantes continuent d'être valorisées par les commanditaires comme la capacité à pouvoir faire valoir sur le terrain des appartenances associatives multiples ou bien l'aptitude à drainer des réseaux militants¹⁸³. Dans son article sur les professionnels de la participation, Magalie Nonjon décrit d'ailleurs comment les commanditaires « n'hésitent pas à instrumentaliser cette militance afin de « déminer » certaines situations locales trop explosives concernant des opérations de réhabilitation¹⁸⁴. Les élus vont faire appel à l'Adels pour son histoire particulière et l'image de militant historique qu'elle porte. Elle sera aussi identifiée par un certain nombre de citoyens actifs comme cela. Ce rôle qu'elle s'attribue et qu'on lui reconnaît peut donner des espaces et des libertés à son discours, voire être une réelle contrainte au militantisme, puisqu'il s'agira de se conformer au rôle que les acteurs attendent d'elle.

L'Adels fait ainsi appel au registre militant dans nombre de ses interventions. Mais ce militantisme va se conformer aux contraintes que nous avons déjà décrites. Il s'agira en fait de principalement de parvenir à délivrer un discours militant sans attaquer les élus.

Les intervenants de l'Adels résolvent cette tension par trois outils. D'une part cette logique de l'exemplum qui permet de mettre en avant des bonnes pratiques. D'autre part un outil rhétorique que constitue l'utilisation d'invective avec le pronom personnel « nous ». Enfin le thème privilégié (et consensuel) des « sans voix ».

Nous ne nous étendons pas sur cette constante du discours de l'Adels qu'est la référence aux bonnes pratiques d'ici et là. Sans répéter l'avantage de cette référence pour concilier approche pragmatique et militante, nous pouvons rapidement noter les atouts de ce mode de discours dans les dispositifs en question ici. L'intérêt des élus à la participation de connaître et prendre en compte les pratiques de leurs homologues dans d'autres villes se voit en partie honoré. Cela permet en outre à l'Adels de se poser en tête de réseau entre ces élus innovants. Mais l'intérêt de cette référence réside dans sa capacité à poser pour l'audience les contours plus larges d'un groupe de gens concernés par le progrès de la démocratie participative. On fixe là déjà un « nous » englobant les élus des différentes villes mobilisées sur

¹⁸³ Magalie Nonjon, op. cit.

¹⁸⁴ Idem.

cette question, l'Adels, et les citoyens actifs qui constituent la majeure partie de l'audience au cours de ces interventions.

Ce cadre posé, l'Adels pourra arborer un discours militant rassembleur qui donne à tous les grands « combats » à mener. Et le thème privilégié est alors la question des sans voix dans la démocratie participative.

« Nous ne pouvons nous satisfaire d'instances participatives qui laissent de côté toute une part de la population »¹⁸⁵. « Pouvons-nous parler de démocratie participative quand il y a si peu de jeunes, si peu de personnes issues de l'immigration dans nos instances ? »¹⁸⁶. « A l'Adels, nous pensons que la démocratie participative doit d'abord être le moyen pour que ceux qui n'ont jamais la parole puissent participer au débat public. (...) Nous avons tous ici un devoir particulier pour que la démocratie participative soit l'affaire de tous »¹⁸⁷. « On ne peut se contenter de conseils de quartier qui reproduisent l'entre soi à l'œuvre dans la société »¹⁸⁸

Ce discours a un sens particulier dans le dispositif que nous avons décrit. Le « nous » est particulièrement expressif puisqu'il permet de rassembler l'Adels, les élus et les « citoyens actifs » dans une même unité. L'Adels est l'entité militante qui exprime la démocratie locale comme un effort collectif (un « combat » sans adversaire) qui galvanisent tous les acteurs et valorisent à la fois les citoyens et les élus. En mettant ces derniers dans le lot, elle étouffe encore un peu les tensions qui peuvent se poser en termes de pouvoir.

On remarque, par rapport aux remarques préalables sur le dispositif, que c'est plus la position des « citoyens actifs » qui est écornée par ce discours que celle des élus. Derrière l'appel aux sans voix, ceux-ci sont en effet accusés de ne pas être représentatifs, ce qui contribue à affaiblir encore leur position dans le processus de décision.

Mais ce qui est défendu dans ce discours, c'est la nécessité de renforcer, de légitimer la démocratie participative, et donc tous ceux « qui y croient », et notamment les élus, l'Adels, et les citoyens actifs rassemblés au sein de ces dispositifs. Il y a constitution d'un « nous », d'une identité collective autour de la démocratie participative. La référence au passé de l'Adels, à l'évolution des pratiques de démocratie participative contribue à cette dynamique. Les progrès

¹⁸⁵ Intervention de François Hannyoy à Evreux. Op. cit.

¹⁸⁶ Intervention de Jacques Picard à Blois. Op. cit.

¹⁸⁷ Intervention de François Hannyoy à Lanester. Op. cit.

¹⁸⁸ Intervention de François Hannyoy à Angers, op. cit.

depuis ce passé, les efforts collectifs de transparence des processus et de l'ouverture des instances contribuent à une mise en récit des acteurs en présence qui efface l'hétérogénéité des positions et le déséquilibre de pouvoir entre eux¹⁸⁹.

C'est de cette manière là que le discours de l'Adels est un discours militant. Un discours militant en fait qui prend en compte les contraintes du dispositif.

¹⁸⁹ On retrouve quelques unes des modalités de mise en discours de l'identité collective décrites dans l'introduction de l'ouvrage dirigé par Denis Constant Martin, *Cartes d'identité. Comment dit-on « nous » en politique ?* Paris, Presses de la FNSP, 1994.

Conclusion de la seconde partie

Depuis les débuts de l'association, on note une certaine ambivalence dans le discours de l'Adels entre le registre technique et le registre politique. Le troisième chapitre, en s'appuyant surtout sur le discours produit à l'écrit, dans les numéros de Correspondance Municipale datant des débuts d'existence de l'association a montré les modalités de cette ambivalence. Le recours à l'exemplum, qui est toujours très utilisé aujourd'hui encore dans le discours de l'association était une des formes qui permettait de concilier ces deux dimensions contradictoires. L'analyse de la politisation avec l'accent posé sur la dimension ou non conflictuelle des positions de l'Adels a permis d'éclairer cette tension et de voir comment elle se résout. Le registre politique s'appuie sur la référence à des principes généraux, mais la limitation de la conflictualité des positions exprimées permet de garder la posture technique dans lequel se drape l'association. Le recours aux « bonnes pratiques » et la gestion de la conflictualité sont donc les deux outils majeurs de la maîtrise par l'Adels d'une double posture dans son discours sur la démocratie locale.

En étudiant la même question à partir d'un terrain tout à fait différent, le quatrième chapitre apporte le dernier élément majeur qui manquait à la démonstration et qui complète l'analyse. La mise en lumière du « dispositif d'interaction » dans lequel s'énonce le discours met en avant la multitude des intérêts en jeu, constituant autant de contraintes pour les discours de l'Adels. On retrouve dans l'ajustement du discours au dispositif une nouvelle forme d'articulation entre le registre technique, « professionnel » et un registre plus politique, militant. Cette ambivalence semble alors nécessaire pour s'adapter au dispositif. Le recours à l'exemplum ou une politisation sans conflictualité se retrouvent de la même manière que dans le premier des éléments clés pour le discours de l'Adels sur la démocratie locale.

Au-delà des transformations de l'association et du contexte, il y a en fait une homogénéité de structure entre le dispositif d'interaction autour du discours des années 1960 à celui de la fin des années 2000.

Conclusion : La démocratie participative comme référentiel tactique

Historiquement, sociologiquement, économiquement, l'Adels est en tension entre militantisme et service technique aux mairies. Son discours sur la démocratie locale depuis sa fondation jusqu'à aujourd'hui s'articule sur cette tension, s'énonce dans cette ambivalence entre technique et politique. Mais l'étude symétrique de l'évolution sociologique de l'association et des discours sur la démocratie locale qu'elle produit à sa naissance et cinquante ans plus tard révèle un point qui n'était pas évident a priori.

L'analyse sociologique dans le temps montre comment les bénévoles cèdent la place aux salariés, comment la culture militante s'efface devant une culture professionnelle, comment une technocratie se met en place dans laquelle la contrainte économique devient le déterminant exclusif des activités de l'association.

Parallèlement, la deuxième partie compare la première élaboration d'un discours sur la démocratie locale dans l'association à celui qu'elle énonce aujourd'hui dans le cadre de ses interventions. Contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre, il y a une similarité forte entre les registres de discours. Tout porte à penser que le discours de l'Adels sur la démocratie locale ne dépend en fait que marginalement de l'association elle-même et de l'identité sociale et idéologique de ceux de ses membres qui portent son discours.

La comparaison entre la transformation radicale de la structure et l'homogénéité de son discours entre les deux périodes semble le prouver. Des indices semblent montrer qu'il ne s'agit pas d'une inertie ou d'une rémanence. Cela résulte du fait que la structure d'intérêt des acteurs constituant le dispositif est similaire. En premier lieu les élus qui font appel à l'Adels, qu'il s'agisse de ceux qui le font en s'abonnant à Correspondance Municipale en 1960, ou de ceux qui lui demandent d'animer un forum de la démocratie participative en 2008 ont des intérêts comparables. La position de l'association, aux marges du politique, prestataire des élus n'a pas changé. C'est cette permanence de position qui semble expliquer l'homogénéité du discours.

Il s'agit, avec Clifford Geertz de penser le discours comme « processus autonome de formulation symbolique qui connecte la structure sociale et l'action humaine »¹⁹⁰. Le discours sur la démocratie locale de l'Adels, par delà son sens idéologique doit être appréhendé à l'aune de son contexte d'énonciation.

Cette lecture de l'association Adels et de son discours éclaire d'un autre jour cet objet au centre de nombreuses recherches qu'est la démocratie participative. La perspective historique et les tensions internes à l'organisme qui en fut un des premiers promoteurs met en avant des éléments qui ne sont pas au premier plan des enjeux de la réflexion actuelle sur les dispositifs participatifs. Cette association comme de nombreuses autres officines associatives ou commerciales est sollicitée par les mairies pour intervenir, commenter, aider à la mise en place de ces dispositifs. La compréhension des contraintes qui s'exercent sur le discours de l'Adels et des tensions qui le traversent permet ainsi de comprendre une étape particulière des démarches participatives que constitue l'intervention d'un prestataire lors d'un « moment fort » de la démocratie locale. Ces moments sont l'occasion de concevoir ensemble ou de présenter une nouvelle organisation de la participation ou de mettre en débat une question particulière. Par l'animation de ces moments là, et par d'autres types d'interventions, les prestataires comme l'Adels contribuent à définir la conception partagée de la démocratie participative. Pour reprendre une terminologie très en vogue de l'analyse de l'action publique, ces tiers jouent un rôle important dans la constitution d'un référentiel qui « délimite des valeurs, des normes et des relations causales qui s'imposent comme un cadre cognitif et normatif pour les acteurs engagés dans la confrontation de leurs intérêts »¹⁹¹.

Les réflexions précédentes sur le discours de l'Adels éclairent d'un jour particulier la question du rôle des prestataires de services aux mairies dans la constitution des référentiels normatifs qui vont guider l'action publique ici pour organiser la participation des citoyens. Leurs discours sur la démocratie participative qui doit conseiller élus, techniciens et citoyens actifs sont le reflet habile de la conciliation des différents intérêts en jeu, avec une pondération particulière pour les intérêts des élus du fait de la relation commerciale sous

¹⁹⁰ Clifford Geertz, *The Interpretation of Culture*, 1973, New York: Basic Books, p 207.

¹⁹¹ MULLER P. (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol 35, n°2 cité dans Gérard Chevalier, « Rationalités, référentiels et cadres idéologiques », *SociologieS*, Rationalités, référentiels et cadres idéologiques,

jacente. Le référentiel de la démocratie locale conçue dans de tels dispositifs semble donc irrémédiablement attaché à la structure des intérêts en présence et aux rapports de force sous-jacents. Leurs prestations étant structurées par ces dispositifs d'interaction, les prestataires en général, et l'Adels en particulier perdent dans cette lecture des choses toute possibilité de faire bouger les lignes. L'innovation ne saurait être que technique. Le référentiel de démocratie participative ainsi développé ressemble alors plus à une sorte de fétiche rassembleur¹⁹². La fonction de l'Adels et ses homologues étant précisément d'enchanter ce référent mobilisateur. Un référent qui ne nous dit pas grand-chose au final sur ce qu'en font les acteurs.

¹⁹² Comme c'est le cas pour nombre de ces dits référentiels mobilisateurs ou « mythes de l'action publique locale » dont le sens est analysé dans l'article de Fabien Desage et Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, août 2005, p. 633-661

Bibliographie

Sur l'histoire de l'Adels

BEAUNEZ Roger, ROUSSEAU Albert, (1971) *L'expérience de Grenoble, L'action municipale : ses possibilités, ses limites*, Les Editions ouvrières.

BEAUNEZ R. « Trente ans de combat pour la démocratie locale », *Territoires n°299*, Septembre 1989.

BOUTET Thierry, *L'Engagement des chrétiens en politique, Doctrine, enjeux, stratégie*, Paris, Editions Privat, 2007

FRAPPAT Pierre, *Grenoble, le mythe blessé*, Ed Alain Moreau, 1979

GARCIA Daniel, « Un laboratoire de la démocratie locale », dans *Le Monde Dimanche*, 10 avril 1983.

LEFEBVRE Rémi, « Retour sur les années 70. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale » article à paraître dans *Généalogies de la démocratie participative*.

PAOLETTI M., « Le référendum local en France », *Revue française de science politique*, Année 1996, Volume 46, Numéro 6 p. 883 - 913

POUJOL Geneviève, *Education populaire : le tournant des années 70*, L'Harmattan, 2003. Et notamment la contribution de BEAUNEZ Roger « Les mouvements d'éducation populaire et mai 1968 » .

SELLIER M. *Les GAM*, Thèse de Science Politique à l'Université de Paris 1, 1975.

TETARD F., « L'ADELS dans les années soixante : une animation nationale de l'autogestion locale » in GEORGI Franck (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, juin 2003, 612 p., pp. 287-308

Sur la sociologie des associations et assimilé

AGULHON M., « L'histoire sociale et les associations », *La revue de l'économie sociale*, avril 1988, p35-44

BARTHELEMY M., *Associations, le nouvel âge de la participation*, Presses de Sciences Po, 2000.

CEFAÏ D., *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Paris, La Découverte, 2007

CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

DURIEZ Bruno, *Le militantisme extra-professionnel. Facteurs et évolutions*, CLERSE-IFRESI, Lille, février 1994

HAMIDI Camille, « Eléments pour une approche interactionniste de la politisation », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, p. 5-25.

HIRSCHMAN A., *Bonheur privé, action publique*, Fayard, Paris, 1983

LAVILLE Jean Louis, SAINSAULIEU Renaud, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

MEHL Dominique, « Cultures et action associatives » in *Sociologie du travail*, 1982, n°1.

VALLUY J. Sociologie politique de l'accueil et du rejet des exilés, HDR à l'Université Robert Schuman de Strasbourg, mai 2008.

Sur la démocratie locale

BACQUE Marie Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, 2005.

BLONDIAUX Loic, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999

NONJON M., « Professionnels de la participation », *Politix* 2005/2, n° 70, p. 89-112.

TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 13-31.

Sur l'étude du discours

BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire*, Fayard, Paris 1982.

CHARAUDEAU Patrick, *Le discours politique*, Vuibert, Paris, 2005.

CHARAUDEAU Patrick, « Tiers, où es-tu ? A propos du tiers du discours », in *La voix cachée du tiers. Des non-dits aux non-discours*, L'Harmattan, Paris, 2004.

DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, août 2005, p. 633-661

LE BART Christian, « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots. Les langages du politique*, n°72, 2003

LECA Jean, « Le repérage du politique », *Projets*, 71, 1971, p. 11-24, p. 15

MARTIN Denis Constant, *Cartes d'identité. Comment dit-on « nous » en politique ?* Paris, Presses de la FNSP, 1994.

Ouvrages généraux :

BOURDIEU Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Éditions Droz, 1972.

GEERTZ Clifford, *The Interpretation of Culture*, 1973, New York: Basic Books.

GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.) *Traité de science politique*, vol.2 : *Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1985, p. 184

LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 359-372, notamment p. 366.

Table des matières :

Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction	6
1 ^{ère} PARTIE : Une sociologie historique de l’Adels : Permanence et transformation d’une action collective de promotion de la démocratie locale.....	12
Chapitre 1: La promotion de la démocratie locale à l’épreuve des contraintes de fonctionnement : Lecture historique de l’association et de son projet.....	13
A. 1959-1979 : Montée en puissance d’une association parapolitique	14
1. 1959-1963 : La création d’un outil d’aide technique aux nouveaux élus	14
2. 1963-1971 : Elargissement des activités de l’association : entre l’objectif d’éducation populaire et la tentation du politique.....	16
3. 1971-1978 : Montée en puissance et professionnalisation	19
B. De 1979 à aujourd’hui : La montée en puissance d’un organisme de prestation de services.....	22
1. 1979-1988 : Contraintes et rationalisation	22
1.1 La baisse des recettes et la montée de l’impératif de gestion.....	24
1.2 La place nouvelle des salariés dans la direction des activités de l’association.....	26
2. 1988- aujourd’hui : Animation locale et prestation de services aux mairies.....	27
2.1 Le renouveau de 1987-1988 et la transformation de la revue	28
2.2 La multiplication des activités	30
2.3 Gestion, professionnalisation, croissance :	31
2.4 Tensions associatives et conflit de génération	32
Conclusion du 1 ^{er} chapitre :.....	35

Chapitre 2 : Sociologie d'un militantisme associatif : la démocratie locale dans la tension <i>projet associatif-contraintes de fonctionnement</i>	36
A. L'augmentation des contraintes financières et la nécessité de rentabilité des activités de promotion de la démocratie locale par l'association :	38
1. Les contraintes et l'impératif de rentabilité heurtent le projet associatif.....	39
2. Le dysfonctionnement associatif et la difficile construction d'une stratégie entre projet politique et action	41
3. Adaptation, management, articulation.....	43
B. Le rôle des salariés : culture professionnelle et émergence d'une technostructure..	46
1. Ancienne culture du militantisme chrétien, nouvelle culture commerciale.....	47
2. De la montée des salariés à l'établissement de la technostructure	51
Conclusion de la première partie :	54

2^{ème} PARTIE : Un discours technico-militant sur la démocratie locale : constance d'une
ambivalence de situation

Chapitre 3 : L'élaboration d'un discours technico-politique sur la démocratie locale à la naissance de l'association	57
A. La construction d'un discours militant sur la démocratie locale	57
1. La « citoyenneté active » contre le monopole des notables	58
2. La critique de la gestion municipale de gauche : modèles et contre modèle.....	60
1.1 Indépendance des associations, pour une démocratie des contre-pouvoirs .	61
1.2 Visibilité, lisibilité et ouverture de l'action publique	61
1.3 Pour des municipalités interventionnistes.....	63
B. La démocratie locale concrète : Logique de l'exemplum.....	64
1. Un discours nécessairement concret et pragmatique	64
2. Une stratégie militante construite autour de la diffusion d' « exemplum »	66

3.	Les contraintes liées à une argumentation par exemplum.....	67
C.	Un discours au bord du politique	69
1.	Le discours de l'Adels se situe en marge du champ politique	69
2.	Une politisation limitée par le refus de prises de position conflictuelles	71
2.1	Le recours aux principes généraux.....	71
2.2	L'évitement du conflictuel : un combat sans adversaire	72
Chapitre 4 : Le discours sur la démocratie locale dans les jeux d'acteurs et intérêts partagés		76
A.	Le dispositif d'interaction du discours	76
1.	Le cadre du discours: entre dispositif et système d'action concret.....	77
2.	L'impératif de démocratie locale pour les mairies.....	79
2.1	Les élus à la participation, entre engagement personnel et marginalité politique	81
2.2	Pour les élus non spécialisés, la participation doit surtout servir leur position	83
3.	Les citoyens actifs.....	85
B.	Le discours de l'Adels dans ce dispositif	86
1.	Un discours de professionnels	86
1.1	Les salariés de l'Adels principaux émetteurs du discours de l'association	86
1.2	Un discours technicien centré sur la nécessité de « clarifier l'offre de participation »	87
1.3	« Le problème de la démocratie locale est un problème d'articulation entre acteurs » qui nécessite un médiateur	88
1.4	Un discours qui renforce la démocratie représentative	89
2.	Un discours militant rassembleur	90
Conclusion de la seconde partie		94

Conclusion : La démocratie participative comme référentiel tactique.....	95
Bibliographie	98