

# LES ASSOCIATIONS, ENTRE INTÉRÊT GÉNÉRAL ET UTILITÉ SOCIALE

par Philippe Callé<sup>(\*)</sup>

*En instituant la liberté associative, la loi de 1901 inscrit aussi l'action des associations dans l'espace public, où se pose la question de leur légitimité face à la notion d'intérêt général. Longtemps dévolu à l'Etat et aux institutions publiques, l'intérêt général est devenu moins perceptible. Le sens imprimé à l'action résulte davantage aujourd'hui d'une négociation entre différentes parties, et les repères traditionnels entre public et privé tendent à s'estomper. Comment, dans ce contexte, situer l'utilité sociale des associations ? Vient-elle en remplacement de l'intérêt général, n'en est-elle qu'une subdivision... ? L'auteur souligne l'actualité de ces interrogations, à l'heure où la reconnaissance d'utilité sociale définie par l'Etat emprunte la voie du marché.*

(\*) Philippe Callé est doctorant en sciences politiques (IEP de Lyon).

Le centenaire de la loi de 1901 remet à l'ordre du jour l'« aggiornamento » de ce texte quasiment fondateur de nos libertés républicaines, et des moyens pour y arriver : refonte ou complément ? Si les défenseurs de la République ne voient pas comment on pourrait toucher à ce texte, dont la simplicité biblique n'a d'égale que la largeur de vue, en revanche les praticiens des associations, tout en proclamant l'intangibilité des principes, ne manquent pas de souligner que l'évolution du secteur rend plus que nécessaire une adaptation du texte à la réalité sociale des associations. Peut-on cependant, avant que d'entrer dans le vif du débat, « conserver et/ou modifier », revenir sur quelques aspects, à notre sens majeurs, de cette loi et de ses apports essentiels, notamment pour la perspective qu'elle a ouverte dans le domaine institutionnel ?

En effet, si cette loi a d'abord été conçue comme une loi de contrainte à l'égard des congrégations, les longs débats qui ont animé le Parlement au cours des trente années qui ont été nécessaires à son élaboration<sup>(1)</sup> mettent en évidence l'extraordinaire méfiance des pères fondateurs de la République envers les groupements volontaires : la mémoire encore vive de la Terreur et des clubs, le souvenir brûlant de la Commune de Paris étaient là pour modérer le libéralisme en matière de droit d'association. Le compromis que représente la loi de 1901 ouvre en fait une possibilité que Waldeck-Rousseau aurait bien voulu éviter : la possibilité de créer de nouvelles institutions dans le domaine civil. La loi de 1867 avait donné un

(1) Voir *L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association, genèse et évolution de la loi au fil des Journaux officiels*, Paris, Les Editions des Journaux officiels, 2001.

statut aux sociétés commerciales, celle de 1884 aux syndicats, réglant ainsi la question institutionnelle dans le domaine économique. Pour le reste, la déjà vieille doctrine républicaine édictée à l'article III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ») avait valeur absolue : ce que Yann Tanguy avait appelé « *le double soliloque de l'Etat et du citoyen*<sup>(2)</sup> » demeurerait la règle. Il est d'ailleurs probable qu'il faille rechercher là la source de notre méfiance fondamentale à l'égard des intérêts privés, et la sacralisation de l'intérêt général dans notre culture politique. C'est dire combien, d'emblée, cette loi, tout en accordant une large liberté associative, posait le problème de l'inscription de leur action dans le champ public.

Si les auteurs de la loi de 1901 avaient bien perçu le « danger » potentiel de ce texte, en revanche l'un des plus éminents juristes de cette période, le doyen Maurice Hauriou, a non seulement souligné cette ouverture, mais en a formulé la perspective sociale sous le nom de « *théorie de l'institution*<sup>(3)</sup> ». M. Hauriou met en évidence la rupture que la nouvelle loi introduit avec l'individualisme républicain, et l'entrée dans un certain libéralisme politique. Il montre que la possibilité de créer de nouvelles institutions hors du champ économique et politique est un facteur de vitalité sociale, libérée du carcan du droit. En effet, ce n'est pas la règle de droit qui régit l'association, mais l'idée qui fonde l'initiative. S'ensuit alors la création d'une institution dont le seul objectif est la réalisation de l'idée des fondateurs. Résumée rapidement, cette théorie de l'institution peut nous paraître assez banale et somme toute largement répandue, aussi bien dans l'opinion que dans la pratique. Toutefois, cette reconnaissance que Hauriou opère en faveur de l'initiative sociale, entre l'individualisme étroit et l'intérêt général, permet de souligner ce qu'un sociologue italien a nommé de manière très significative un « *social privé* » (« *un privato sociale*<sup>(4)</sup> »). Cette notion a le mérite de mettre en évidence les deux dimensions de l'initiative associative : son caractère collectif et son irruption dans l'espace public, distinct des institutions publiques censées représenter l'intérêt général. Autrement dit, l'initiative associative, fondée sur une démarche volontaire, doit, pour permettre de « faire société », se développer pour atteindre une effectivité sociale réelle, aboutir à la création d'une institution nouvelle, tout en restant hors du champ normatif de l'Etat. En fin de compte, le problème posé est celui de la légitimité de ces institutions « privées » face à l'intérêt général : peut-on concevoir, et admettre, l'existence de corps intermédiaires, pleinement parties prenantes du jeu social et politique, sans subordination formelle à l'appareil d'Etat et formulant en toute indépendance leurs normes d'action ? Deux éléments majeurs doivent être pris en compte pour répondre à cette question : la prévalence en France, dans le champ des politiques publiques, de la notion d'intérêt général, d'une part, et la prégnance du droit administratif, d'autre part, dans tout ce qui concerne les relations entre les pouvoirs publics et les autres acteurs, qu'ils soient des collectivisés ou des individus.

(2) Tanguy Yann, in *La Représentation*, sous la dir. de François d'Arcy, Paris, Economica, 1985.

(3) Hauriou Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, SIREY, 1929.

(4) Donati Pierpaolo, cité par J.-T. Godbout in « Liens primaires, associations et tiers secteur », *Recherche*, n° 11, *Une seule solution, l'association ?*

## Un intérêt général de moins en moins perceptible

Le recours permanent en France à la notion d'intérêt général, fondement de l'action des pouvoirs publics, se heurte de plus en plus à l'érosion de cette notion et, par voie de conséquence, à un défaut de pertinence de plus en plus perceptible : J. Chevallier avait, dès 1978, souligné combien le recours à cette notion était lié au développement de l'Etat et combien cette idéologie provoquait « *une déréalisation des rapports de pouvoir, par le jeu de la représentation qui détache le pouvoir de la personne contingente*<sup>(5)</sup> ». Autour de cette notion d'intérêt général se joue la légitimité de l'Etat et de l'unicité de sa constitution.

Depuis, et en particulier avec le travail de transformation engendré par la décentralisation de 1982, la notion d'intérêt général a subi de multiples atteintes. En effet, l'Etat, jusqu'alors seul producteur des normes d'actions publiques, défenseur de l'intérêt général, s'est mis en position d'abandonner ce monopole et de reconnaître aux collectivités un droit à définir des intérêts plus particuliers. Ce renversement est d'ailleurs à la base des interrogations des nombreux analystes qui ont cherché à saisir le sens nouveau de l'action des pouvoirs publics. Jean-Pierre Gaudin<sup>(6)</sup>, par exemple, a montré comment la mise en œuvre de plus en plus complexe des politiques publiques, en prenant l'exemple des politiques de la ville, notamment par les procédures de contractualisation, a développé d'une manière sans précédent les phénomènes de négociation. Non plus la négociation entre le représentant de l'Etat et l' élu local pour l'application de la règle, comme dans le système politique français classique tel qu'il fut analysé par Pierre Gremion dans le *Pouvoir périphérique* en 1976, par exemple, mais au contraire une négociation entre une multiplicité d'acteurs pour la définition des normes d'action. Il en résulte une relative dissolution de l'intérêt général, au bénéfice d'une composition obligée entre des intérêts collectifs, des intérêts particuliers, et surtout avec une recherche du sens global, sens que la notion d'intérêt général donnait auparavant.

Cette décomposition de la notion d'intérêt général n'est pas sans conséquence sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics, et cela d'autant plus qu'elle s'est produite de manière concomitante avec un processus touchant les institutions, publiques et privées. La mise en place de politiques distributives au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la construction progressive d'un « Etat-providence » ont produit un phénomène de multiplication d'institutions, et d'aspiration des institutions privées dans le champ des politiques publiques : ceci est particulièrement observable dans le champ sanitaire et social, dans le domaine sportif et socioculturel. Dans d'autres domaines, la chasse ou la pêche par exemple, on pourrait facilement observer ce même phénomène. Dans certains cas, on peut même affirmer que les associations ont été à l'origine des politiques publiques. Il s'agit là d'un aspect que nous ne pouvons développer dans le cadre de ce texte, mais qui paraît majeur dans la problématique de la relation entre public et privé.

(5) Chevallier Jacques, *Les variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Curap, Amiens, 1978.

(6) Gaudin Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? » *Revue française de sciences politiques*, avril 1995.

D'une manière générale, les pouvoirs publics ont réglé la question de leurs relations avec les associations de deux manières : d'une part, la mise en place de procédures, et plus spécifiquement celle de l'agrément, et, d'autre part, la production abondante de normes sous la forme d'un droit administratif pléthorique.

## Le langage de l'administration

(7) Caillosse Jacques, « Le droit, verrou de la modernisation ? » in *L'administration française est-elle en crise ?* Paris, L'Harmattan, 1992.

(8) *Op. cit.*, p. 255

C'est en effet l'une des caractéristiques principales du système institutionnel français que d'avoir une production d'un droit spécifique par l'Etat lui-même, dans lequel il est à la fois juge et partie. Jacques Caillosse<sup>(7)</sup> a montré comment cette singularité était productrice non seulement de sens, mais aussi d'une temporalité propre à la bureaucratie. De plus, il a façonné de manière très profonde notre représentation du monde et notre perception des lignes de partage au sein de la société : « *Rappelons d'abord que notre droit est aussi une sorte de topographie imaginaire. Dans l'édifiante et canonique division du droit public et du droit privé continue de se réfléchir une vieille opposition : vertus publiques contre vices privés. Ce clivage dont la puissance symbolique est d'autant plus forte que le droit en fit son affaire n'est-il pas aujourd'hui une gêne* <sup>(8)</sup> ? »

Cela se retrouve dans l'attitude régaliennne de l'Etat dans le traitement de ses relations avec les associations, notamment par le biais de la procédure d'agrément. Cette procédure en vigueur dans presque tous les ministères a eu pour objectif explicite de garantir la qualité de l'intervention des associations dans le champ public, notamment pour celles qui sollicitaient l'intervention de fonds publics. Cependant, il est facile de lire dans l'histoire de cette procédure la vision que portent les pouvoirs publics et qu'ils font perdurer en dépit de l'évolution sociale et politique.

Ainsi l'agrément au titre de la jeunesse et de l'éducation populaire délivré par le ministère de la Jeunesse et des Sports est-il fondé sur une ordonnance du gouvernement d'Alger du 2 octobre 1943, qui répliquait aux dispositions prises par Vichy à l'encontre des associations républicaines et laïques durant l'été 1940, et concernant plus particulièrement les mesures de dissolution et d'interdiction. Le ministère (de l'Education nationale en 1943) peut dissoudre « *tous groupements, associations, réunions ou fédérations : a) poursuivant en fait un but commercial ou lucratif ; b) ayant une activité contraire à la liberté de conscience et à la liberté des cultes ; c) ayant une activité dirigée contre les institutions républicaines ; d) dont l'organisation ne présente pas de garanties techniques suffisantes par rapport au but assigné par les statuts* » (article 7). Ces mesures sont prises après consultation d'un « conseil de la jeunesse ». L'effet essentiel recherché, outre l'annulation des mesures prises par Vichy et la dissolution des groupements collaborationnistes, réside dans l'autorisation que les associations doivent obtenir du ministère de « tutelle » avant de recevoir une quelconque subvention publique. L'Etat instaure ainsi à son bénéfice un contrôle avant déli-

vance de ce qui apparaît en fait comme un droit à agir, ainsi que le droit de définir non seulement le caractère commercial ou lucratif, mais encore la qualité technique de l'association. Il est tout à fait remarquable que ce texte n'ait subi que quelques modifications et reste toujours en vigueur. Une légère adaptation en 1985, par voie d'instruction, en a assuré la « survie », à défaut de préserver la plénitude du pouvoir de l'administration.

En fin de compte, ce que nous montre cet exemple, c'est que l'attitude fondamentale des pouvoirs publics ne varie pas sur une longue période, puisqu'ils peuvent maintenir un dispositif très normatif dans l'essentiel de ses dispositions sur une période de près de soixante ans, alors même que le champ social a considérablement évolué. L'effectivité de la mesure instaurée, en revanche, ne peut laisser aucun doute : il y a longtemps que les collectivités locales, voire d'autres ministères, ne font plus aucun cas de ce dispositif.

---

## Le bouleversement du champ associatif

Nous l'avons dit, l'interrogation concernant le devenir de la loi de 1901 trouve sa source moins dans l'âge de ce texte que dans le problème de son adaptation au contexte actuel. Il est certain que, lorsque le doyen Hauriou écrivait son traité de droit constitutionnel, il pensait essentiellement aux potentialités de la loi et au développement possible de nouvelles institutions. Ce que nous avons à considérer aujourd'hui est pour ainsi dire exactement à l'inverse : les associations sont actives dans tous les domaines, aussi bien dans celui des politiques publiques que dans le marché, si l'on songe par exemple au tourisme. Cette évolution n'est pas surprenante : on observe dans ce secteur les évolutions observées dans les institutions en général : spécialisation, diversification et multiplication. Si l'on ajoute à cela la très forte imbrication institutionnelle dans certains domaines, la complexité est totale. Que l'on songe à la naissance de la politique en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes : l'inscription sur l'agenda politique opérée par le rapport Schwartz en 1981 met en route une production institutionnelle très complexe qui sous l'impulsion de l'Etat, avec des financements très importants, mobilise les collectivités locales, les associations d'éducation populaire et les associations sportives, les équipes de prévention spécialisées souvent à gestion associative, des entreprises privées et des branches professionnelles, des chambres consulaires, etc., le tout sur fond de contractualisation sur des actions. Les conséquences sont multiples : en premier lieu, la complexité non seulement des contractualisations et des montages financiers, mais des situations institutionnelles. L'enchevêtrement des structures mobilisées a contribué à effacer un peu plus la distinction entre public et privé, donnant aux associations impliquées dans une action publique une légitimation souvent attendue depuis longtemps. En termes de normes d'action, face à l'urgence et à l'ampleur de la tâche, le

recours à des référentiels professionnels diversifiés, celui du travail social, de l'animation, de la formation professionnelle, etc., en recherche de légitimité a contribué également à produire un brouillage des repères traditionnels et la construction d'un sens nouveau dans ces actions. Le sens de l'action, face à l'échec des politiques traditionnelles, n'apparaît plus comme une donnée préalable définie par l'Etat et mise en œuvre par les partenaires, mais bien comme une recherche collective, incertaine, et en tout cas porteuse de nouvelles définitions.

L'entrée très importante des associations dans ce secteur de politique publique, marquée par la professionnalisation croissante des animateurs par exemple, l'appel sans cesse renouvelé des pouvoirs publics aux associations et aux formes volontaires de mobilisation, le recours à la loi de 1901 pour mettre en place de nouvelles institutions mixtes (que l'on songe aux missions locales, par exemple), tous ces facteurs ont alimenté l'incertitude face au rôle des associations et provoqué une perte des repères traditionnels entre public et privé.

Doit-on pour autant vilipender un secteur « mixte » en dénonçant le manque de transparence aussi bien sur le plan du financement que sur celui de la gestion, comme le font les contempteurs du secteur associatif ? La charge de Pierre P. Kaltenbach en est un bon exemple<sup>(9)</sup> qui évite de procéder à une analyse du « monde associatif », pour condamner en bloc tous les vices qui affecteraient l'ensemble. Le corollaire étant, bien entendu, un appel à un sursaut de l'Etat pour rétablir l'intérêt général et redéfinir des règles.

(9) Kaltenbach Pierre P., *Associations lucratives sans but*, Paris, Denoël, 1995.

## A la recherche du sens perdu

C'est bien là le problème, l'Etat n'est plus en mesure de restaurer effectivement sa position antérieure ; de même, il n'est pas en situation de proposer une nouvelle approche institutionnelle de la relation entre les associations et les pouvoirs publics, fondée sur un débat politique construit. En 1981, la gauche est arrivée au pouvoir avec dans ses dossiers un projet de loi concernant la promotion et le développement de la vie associative. Ce projet, élaboré dans la foulée des élections municipales de 1977, comportait entre autres des dispositions relatives à la reconnaissance d'utilité sociale, de nature à permettre une distinction nouvelle des associations et un accès à des exonérations fiscales. Les deux années de concertation menées par le ministre du Temps libre, André Henry, ont abouti à un abandon pur et simple du projet de loi en mars 1983 : les clivages au sein du monde associatif, les réticences de la rue de Rivoli, ne pouvaient pas permettre d'aboutir. Alors que le ministre du Temps libre réservait encore à l'Etat la haute main sur la procédure de reconnaissance, soutenu en cela par une partie des associations d'éducation populaire, un autre courant, avec l'Association pour le développement des associations de progrès (DAP), revendiquait au contraire une position fondée sur l'idée de subsidiarité, laissant au monde associatif une large autonomie

dans cette procédure. Autrement dit, le ministre du Temps libre ne voyait l'utilité sociale que comme une subdivision de l'intérêt général, dont l'Etat gardait la responsabilité de définition, alors que l'aile la plus libérale, sur le plan politique, du monde associatif revendiquait haut et fort une utilité sociale remplaçant l'intérêt général, avec une définition relevant du débat politique.

L'échec de ce projet de loi se situe dans un contexte de fort développement de l'action économique des associations, en particulier dans le domaine du tourisme, en même temps que d'une fragilisation relative de leur position. Cet échec n'a fait que renforcer la position régalienne de l'Etat vis-à-vis de ce secteur, avec notamment la prééminence de l'approche fiscale. D'un autre côté, le monde associatif, quelque peu déchiré par les prises de position durant le débat relatif au projet de loi, s'est retrouvé durablement divisé face aux enjeux d'une actualisation de la loi de 1901.

En fin de compte, dans ce débat qui touche à la question fondamentale du rapport entre l'Etat et les institutions non inscrites dans le champ public, c'est encore une fois la puissance publique qui reprend l'initiative. L'instruction fiscale du 15 septembre 1998 donne en effet une définition unilatérale de l'utilité sociale : « *Est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de manière peu satisfaisante.* » Cette définition dans un langage strictement économique, et dans une référence unique au marché, marque un véritable tournant dans la position de l'Etat. S'il affirme toujours sa prééminence pour édicter des normes, en revanche il manifeste clairement le changement de références. Comme si, dans l'incapacité de penser encore l'intérêt général, il ne pouvait énoncer comme universelle que la stricte loi du marché. ●