

L'éclairage de l'histoire associative

Pour comprendre la situation actuelle, il n'est pas inutile de rappeler l'histoire de l'action associative, au moins depuis la Révolution française. Les associations ne sont cependant pas nées avec la République, mais remontent à la nuit des temps. Depuis toujours, singulièrement depuis le Moyen Âge occidental, de nombreuses formations sociales ont vu le jour, issues de la décision, plus ou moins librement consentie, de se regrouper en vue de poursuivre un but commun, dans le cadre de règles arrêtées également en commun, par des partenaires qui se sont eux-mêmes choisis. C'est ce libre regroupement qui permet de distinguer une association d'autres ensembles (familles, castes, paroisses, cités, États, communautés religieuses). Cette triple liberté de buts, de règles et des partenaires apparaît dans les communautés villageoises, les associations monastiques et confréries, voire les associations de métiers (corporations, maîtrises, jurandes, compagnonnages)¹.

La première République contre les associations : un siècle de police

Au XVIII^e siècle, l'association tient une place importante dans le mouvement des Lumières. L'association a une place centrale dans le Contrat social « Pour vivre en société, il faut trouver une forme d'association où chacun est protégé par la société mais il faut également que l'individu se sente aussi libre qu'avant son entrée dans la société² ». L'association était signe d'universalité et d'égalité. Cependant, l'association prônée par les Lumières est celle de tous et non de quelques citoyens. Le contrat social est un libre engagement par lequel l'homme renonce à la liberté absolue pour se soumettre aux règles instituées par la communauté, et y trouve en échange une force commune qui défendra ses droits. Il s'agit d'une construction philosophique et non d'une expérience concrète. Pour Rousseau c'est un double contrat :

- chacun s'engage à faire partie de la société (aliénation volontaire ; engagement envers soi-même) ;
- chacun s'engage envers le tout formé par l'ensemble des associés (volonté générale) et chacun se place sous l'autorité de cette même volonté générale.

Le Peuple est l'unité des individus associés par le pacte social. La volonté générale est la volonté du peuple. Ce que le pacte social fonde, c'est la République ou l'État.

Au nom de cette République une et indivisible, les premiers républicains s'opposeront à tout ce qui peut diviser cette volonté générale. En 1791, la loi « Le Chapelier » interdit aux individus de se regrouper pour la défense de leurs « prétendus intérêts communs ». La révolution avait interdit dès la nuit du 4 août les corporations et instauré la liberté du travail, en écho aux thèses des physiocrates. La loi le Chapelier interdit les corporations, les syndicats et les mutuelles et décrète la liberté du travail. Il faudra un siècle de luttes pour dépasser cette conception avec l'émergence de la liberté de s'associer à travers les syndicats, les mutuelles ou les associations. La loi Le Chapelier sera pendant tout le XIX^e siècle l'instrument de la répression des grèves. En 1810, le Code criminel instaure le « délit d'association » en prévoyant « qu'aucune association de plus de vingt membres ne peut se créer qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société » (article 291 du Code pénal). Sont spécialement réprimés « les crimes et délits faits dans des réunions ou des associations ». Ces dispositions resteront en vigueur sous la monarchie de juillet, qui par une loi d'avril 1834, en accroîtra même la sévérité, jusqu'au Second Empire³.

Seul intermède au cours de ce XIX^e siècle, la II^e République reconnaît aux citoyens, dans la Constitution du 4 novembre 1848 (article 8) « le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans arme, de pétitionner, de manifester leur pensée par voie de presse ou autrement ». Mais les tribunaux contestent la portée pratique de ce texte. « Il faudra attendre la loi du 12 juillet 1875 pour que soient soustraits aux rigueurs de l'article 291 du Code pénal, tout d'abord les associations formées pour créer et entretenir des cours ou établissements d'enseignement supérieur », ensuite « les syndicats professionnels ayant pour objet la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles ». La loi du 1^{er} avril 1898 reconnaît à son tour les mutuelles, avec un champ

¹ Jean Michel Belorgey, *100 ans de vie associative*, Presses de SciencesPo, 2000, p.15.

² Jean Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Ed Guy Ratier, p 22.

³ Tout ce chapitre est redevable à Jean Michel Belorgey, *op.cit*, qui constitue une référence.

d'intervention très large : protection sociale, placements, formation professionnelle. Le Second Empire avait ouvert la voie avec la loi du 15 juillet 1852 sur les sociétés de secours mutuel et celle du 24 juillet 1867 sur les coopératives, puis celle du 6 juin 1868 sur les réunions publiques, sous réserve de déclaration préalable.

Malgré les interdictions, une explosion de la vie associative au début du XIX^e siècle

Cependant, en dépit d'un demi-siècle de subordination à un régime d'autorisation préalable, de chasse aux associations illégalement constituées, la vitalité associative a été très forte au début du XIX^e siècle. Pourquoi ? Sans doute parce que la Révolution française avait montré aux citoyens que leur aspiration à l'égalité n'était pas utopique et qu'il était possible de réaliser à l'échelle d'une association l'idéal d'un gouvernement de citoyens associés. Dans un cadre où il n'existait encore ni sécurité sociale, ni prévention contre les accidents du travail, ni traduction concrète des libertés qui avaient été énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les citoyens ont pris des initiatives pour s'entraider, se porter mutuellement secours, et en même temps continuer à débattre et à se projeter dans un avenir meilleur, le plus souvent en dehors de tout cadre légal. Cette multitude d'expériences a constitué le terreau sur lequel s'est enraciné le mouvement associationniste, théorisé par Le Blanc et Saint-Simon, qui militent pour « le droit à l'association ». Sous le nom d'associations sont regroupées aussi bien les coopératives ouvrières que les sociétés de secours mutuel. À partir de 1850, le terme coopération se substitue progressivement au terme association.

De nombreuses actions solidaires ont été menées par les victimes de l'exploitation, qui s'insurgeaient contre la mise à l'écart et le mépris dont elles étaient l'objet, pour assurer leur subsistance et accéder à une dignité. La solidarité a été invoquée pour organiser l'économie sur une base égalitaire, mais aussi pour remplir un certain nombre de fonctions que ne remplissait plus les corporations : entraide, formation et apprentissage, placements professionnels et pour réclamer une grande ouverture de l'espace public. Les associations sont en même temps des lieux de démocratie, d'exercice collectif des responsabilités et des supports de l'expression publique par rapport au politique. Dans un contexte où les hommes se sont émancipés avec la Révolution française du religieux et de la coutume, l'action est devenue une des principales sources de sens⁴.

Un second niveau, les associations clandestines se sont développées : cercles, clubs politiques déguisés en sociétés d'entraide et de secours, sociétés secrètes de tous ordres n'ont cessé de proliférer et de se reconstituer lorsqu'elles étaient démantelées. Le dynamisme et l'obstination de leurs promoteurs rendent compte pour partie des événements de 1830 et 1848. « Les penseurs républicains dans l'opposition n'ont pas nourri, à l'égard des vertus des corps intermédiaires, les mêmes incertitudes que lorsqu'ils assumaient le pouvoir »⁵.

À cette époque, il n'y a pas de séparation nette entre ce que nous appelons aujourd'hui les associations, les coopératives et les mutuelles. L'associationnisme englobe, jusqu'aux années 1860, aussi bien les associations ouvrières que les sociétés de secours mutuel. L'association de production, ancêtre des futures coopératives, est pour les artisans et les ouvriers le refuge toléré de la solidarité corporative. Les sociétés de secours mutuel offrent un minimum de protection sociale. Au-delà de ces aspects, l'association apparaît comme un modèle alternatif d'organisation du travail, devant permettre l'abolition de l'exploitation salariale⁶.

Dans une période marquée par le paupérisme, où les principaux droits sociaux n'ont pas encore été conquis et où l'État-providence ne s'est pas encore construit, le salariat apparaît en effet comme une condition dégradante. Comme l'écrit Robert Castel dans *Les métamorphoses de la question sociale*, dans la première moitié du XIX^e siècle, « l'association porte une autre conception du social, dont la réalisation passe par la constitution de collectifs instituant des rapports d'interdépendance entre les individus ». C'est donc un principe de réorganisation sociale, notamment défendu par Louis Blanc et Saint-Simon, qui militent alors pour le droit à l'association. Le solidarisme comme le socialisme s'y réfère.

À partir de 1840, les associations de production et de consommation se diffusent largement, notamment sous l'influence de *L'atelier*, le journal coopératif de Philippe Buchez. La révolution de 1848, qui reconnaît officiellement le droit d'association, marque l'âge d'or de l'associationnisme. Mais l'utopie est vite détournée : les ateliers nationaux, loin des « ateliers sociaux » dont rêvait Louis Blanc, servent à résorber artificiellement le chômage. Comme l'écrit Robert Castel, ils « ressemblent davantage aux ateliers de charité de l'Ancien Régime [soumis à un ordre disciplinaire des plus rigides] qu'à un véritable système public d'organisation du travail ».

Avec la révolution industrielle, l'inflexion philanthropique et l'invalidation de l'organisation populaire

Le coup d'État de 1851 marque l'arrêt de ces expériences, qui reprennent petit à petit à partir de 1857. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, la puissance politique nouvelle du capitalisme industriel est fortement relayée par

⁴ Jean-Louis Laville, *Politique de l'association*, Seuil, 2010, p. 49.

⁵ Jean-Michel Belorgey, *op.cit.*, p 18.

⁶ Article « Associationnisme » dans « L'économie sociale de A à Z », *Alter Éco*, janvier 2006.

le pouvoir politique, notamment sous le Second Empire. Celui-ci s'exerce à dévaloriser à la fois les formes antérieures d'économie populaire et les actions menées pour l'application de droits universels. Il établit progressivement de nouveaux contrôles sur les espaces publics populaires qui lui échappent. La thématique qui apparaît est celle de la limitation de la citoyenneté aux personnes présentant des garanties quant à leur indépendance économique. La coïncidence entre citoyen et propriétaire est affirmée. Cet argumentaire élitiste est indissociable d'une vision plus sombre de la société, Malthus et Riccardo prenant acte que les lois de l'économie ne débouchent pas sur l'accumulation de richesses mais sur la misère des ouvriers et les crises de surproduction⁷. Jean-Louis Laville montre que ce mouvement se développe simultanément dans différents pays, notamment en Amérique du Sud et dans différents pays du Nord.

L'enjeu est de substituer aux revendications contre les inégalités la lutte contre la pauvreté. Le déni des pratiques populaires va de pair avec une intense répression exercée par les gouvernements. Aux États-Unis, de nombreux réseaux d'associations indépendantes ont été créés par des femmes et des noirs, pour empêcher le déplacement des Indiens et pour abolir l'esclavage. Les autorités publiques révisent leur soutien à ces associations à but social pour les concentrer sur celles qui enferment les pauvres dans des équipements spécialisés. La question sociale prend une nouvelle tournure avec l'industrialisation et la croissance urbaine. Les conditions déplorables de logement et de travail font naître le mouvement syndical. Des troubles sporadiques se produisent, au rythme des crises économiques. Cependant, les appels récurrents au patriotisme et à la défense de la nation n'arrivent pas à réduire au silence le syndicalisme. De grands mouvements ouvriers se déroulent entre 1880 et 1890, les troupes de l'Union sont mobilisées. Cet état de guerre ne sera dépassé qu'au début du XX^e siècle, avec un processus de réforme.

L'expression de guerre civile s'applique aussi à l'Angleterre pendant le XIX^e siècle. Les transformations des conditions de travail sont imposées à « L'Anglais né libre », créateur d'institutions ouvrières conscientes et solidement enracinées : syndicats, amicales, mouvements religieux et éducatifs, organisations politiques, etc. ». La répression s'aggrave au fur et à mesure de la révolution industrielle. Progressivement, l'homme de métier, fier de son savoir, est contraint d'accepter un état de dépendance qui est vécu comme une expérience de dépossession par la communauté ouvrière. Cette dynamique se fait sentir jusqu'à la fin du XIX^e siècle, mais elle s'estompe pour faire place à un socialisme qui met l'accent sur les droits économiques et non politiques. La transversalité d'actions à la fois politiques et économiques se perd avec le temps dans un mouvement général de différenciation des activités sociales.

La répression à l'encontre des associations auto organisées est masquée par un discours qui se prévaut de l'accroissement des libertés. Les tenants du libéralisme économique répètent que c'est à la réalisation imparfaite de ces libertés économiques que sont imputables les maux de la société. Pour eux, l'essentiel est donc de résister aux tentations de réforme sociale, dont les effets pervers ne feraient que dégrader la situation des plus démunis. L'amélioration du sort des ouvriers dépend de leur attitude. À la fin de son livre sur la population, Malthus rappelle qu'il a en vue « d'améliorer le sort des classes inférieures de la société en éliminant les vices. Il prône les aides occasionnelles, mais s'oppose à toute aide systématique, et demande l'abolition graduelle des lois sur les pauvres. Il voit la pauvreté comme une faute. L'aide doit être indexée sur les efforts des bénéficiaires⁸ ».

Le projet philanthropique est reformulé comme un projet de tutelle des notables sur une population qui n'est à secourir que si elle apporte la preuve de ses efforts. D'où des appels adressés par les pouvoirs publics à la bienfaisance des notables. La moralisation des pauvres, devenue prioritaire, suscite alors la recherche d'un encadrement adéquat. Le patronage, qui se veut une action directe et personnelle de l'homme sur l'homme, va de pair avec le refus de toute solidarité légale obligatoire. Mais le discours ne doit pas être confondu avec la réalité. Au niveau du discours le libéralisme dénonce toute intervention publique, mais en réalité l'optique qu'il défend bénéficie d'un fort soutien. Par la mise sous contrôle des associations indépendantes, le découragement des associations ouvrières, l'encouragement des œuvres de bienfaisance et des organismes patronnés, l'intervention publique redessine les contours de la carte associative en faveur des élites sociales.

Cependant, en dépit des avantages consentis à la solidarité philanthropique, la question sociale demeure. À la fin du XIX^e siècle, il devient manifeste que la philanthropie ne permet pas d'éradiquer la pauvreté, et l'organisation des ouvriers, en se renforçant, conduit à des luttes sociales de plus en plus violentes. La menace que fait peser cette situation sur la paix sociale rend intenable la solution philanthropique, qui attribue les inégalités de conditions à la seule responsabilité individuelle. Il subsiste des associations, qui malgré des poursuites, continuent de s'inscrire comme des acteurs démocratiques et s'affirment comme creuset des partis de gauche et des syndicats.

⁷ Jean-Louis Laville, *op.cit.*, p. 59.

⁸ Jean-Louis Laville, *op.cit.*, p. 71.

La loi de 1901

Une loi de liberté après des décennies de lutte

À la fin du XIX^e siècle, les associations, de fait ou de droit, sont toujours étroitement surveillées et soumises à l'agrément des autorités. Parmi les créations marquantes, signalons la Ligue de l'enseignement (1866), la Ligue des droits de l'homme (1898), les universités populaires (1899), etc⁹.

La reconnaissance légale de la liberté syndicale et du mouvement mutualiste en 1884 et 1898 ouvre la voie au vote d'une loi de portée générale. Cette étape a été précédée de longs affrontements qui ont duré une vingtaine d'années. Le vote est toutefois retardé par le climat passionnel qui caractérise, dans les dernières années du XIX^e siècle, les relations entre l'Église et l'État. On ne compte pas moins d'une trentaine de projets entre 1870 et 1901. Il faudra attendre le 1er juillet 1901 pour que le Parlement se prononce. Les préoccupations gouvernant l'initiative gouvernementale n'étaient pas exclusivement libérales. Il ne s'agissait pas seulement d'encourager les initiatives civiques, la confrontation d'idées, mais aussi de combattre l'ennemi, au premier rang desquels les congrégations. D'où, en ce qui les concerne, un régime d'autorisation, de dissolution, de présomptions dissuasives au contournement des règles énoncées.

La loi de 1901 a posé en termes brefs des principes simples comme la liberté de s'associer par simple volonté et consentement mutuel. Son article premier définit l'association comme une « convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». L'article 2 autorise la libre association sans autorisation ni déclaration préalable¹⁰. Mais pour obtenir la capacité juridique en tant que personne morale, il faut déclarer l'association (à la préfecture ou sous-préfecture) en faisant connaître son titre, ses buts, son siège, le nom, la profession et la nationalité de ses dirigeants. L'association est rendue publique par une insertion au Journal officiel sur production du récépissé que doit délivrer le préfet. C'est aujourd'hui une démarche familière à nombre de citoyens. Toute association régulièrement déclarée peut sans autorisation spéciale ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, posséder et administrer les cotisations de ses membres, des locaux, les immeubles nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

L'égalité entre les membres, notamment l'exercice de la démocratie directe, est un principe de base des associations, tout comme la liberté d'adhérer ou non à une association ou de la quitter. Toutefois, les pratiques et des règles statutaires peuvent conduire à déroger à ce principe. Une importante restriction concernait la possibilité pour des étrangers de se constituer en association. Cette restriction sera levée progressivement, puis totalement en 1981.

Selon Jean-Michel Belorgey, « cette loi constitue un compromis historique, parent de celui qui a fondé la naissance des politiques sociales, ainsi que l'essor de la théorie du service public et des services publics, compromis destiné à consolider la démocratie politique par un pas vers la démocratie sociale. La République a fait le pari qu'en acceptant que des groupes s'interposent entre l'individu et la nation on ne compromettra pas l'exercice de la citoyenneté, mais on favorisera la communication entre l'individuel et le collectif, l'engagement au service de l'intérêt général d'énergie jusqu'alors bridé. Les milieux républicains et ceux influencés par l'Église ont agi dans la même direction, les premiers sous l'influence du solidariste Léon Bourgeois et de Durkheim, les seconds sous celle de la doctrine sociale de l'Église. L'association, parce qu'elle légitime les formes de solidarité effectives choisies, constitue un rempart à la fois contre un excès d'ordre sous le signe des solidarités contraintes, contre les désordres et contre l'anomie sociale, c'est-à-dire la perte des références ou l'effacement des valeurs (morales, religieuses, civiques...) et le sentiment associé d'aliénation et d'irrésolution (Durkheim 1893) ».

Un droit fondamental dans la Constitution française

Ce compromis ne sera pas remis en cause, sinon sous le gouvernement de Vichy, pendant les guerres de décolonisation et au lendemain de mai 1968. La pacification des rapports entre la République et l'Église, à partir des années 1950, a conduit à la mise en sommeil des dispositions de combat concernant les congrégations.

De 1940 à 1942, le gouvernement de la France occupée a remis en cause les formes préexistantes de vie associative par des mesures corporatistes. Paradoxalement, cela a contribué à nourrir la vitalité associative. On a assisté en effet non seulement à la reconstitution clandestine d'organisations dissoutes à forte composante

⁹ Marc Mangenot, « Les associations au pilori », revue *Contre Temps*, n°12, février 2012, p.121-136.

¹⁰ En revanche, l'article 13 dispose que toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance par décret sur avis conforme du Conseil d'État. Sa dissolution ne peut également être prononcée que par décret. Cette restriction a constitué une prise de position contre les activités des congrégations déjà existantes et dont l'activité antirépublicaine était notoire.

éducative (scoutisme, éducation populaire), mais aussi à l'expérimentation de nouvelles formes d'organisations (« chantiers de jeunesse », associations familiales, aides aux enfants handicapés) qui se sont révélées nécessaires, en dépit des conditions de leur naissance, et ont connu par la suite un développement considérable.

La liberté d'association est aujourd'hui reconnue comme l'un des principes fondamentaux des lois de la République, garantie par le préambule de la Constitution de 1958. Elle fait partie des 11 principes constituant le « bloc de constitutionnalité », aux côtés notamment de la liberté individuelle, de la liberté d'enseignement, de la liberté de conscience, des droits de la défense, de l'indépendance de la juridiction administrative, de la pérennité du droit local d'Alsace-Lorraine, d'une justice pénale des mineurs, de la propriété privée immobilière...

Cette liberté fondamentale a fait l'objet d'un débat très important après mai 1968. En 1971, Raymond Marcellin, ministre de l'Intérieur, s'oppose à la déclaration de l'association « Les amis de la cause du peuple », soutenue notamment par Simone de Beauvoir, en leur refusant le récépissé de leur déclaration. Le gouvernement fait voter une loi qui restaure un contrôle administratif de la déclaration des associations, exercé par la préfecture ou la sous-préfecture, avant la déclaration, et permet à l'administration de restreindre considérablement la liberté d'association voulue par la loi de 1901.

Cependant, une minorité de la majorité parlementaire gaulliste, opposée à cette loi, demande à Alain Poher de saisir le Conseil Constitutionnel, pour vérifier la conformité de cette loi à la Constitution de 1958. Ce dernier considère « qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire¹¹. »

Un des droits universels de la Déclaration des droits de l'homme de 1948

L'article 20 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association ». Cet article fait suite à l'article 19 qui précise que « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que se soit » et bien sûr à l'article premier, qui affirme que « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

Une des libertés fondamentales européennes

La liberté d'association est également garantie par la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 : « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

La Charte européenne des droits fondamentaux reprend en 2000 une formulation voisine « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts ». On sait que cette charte a été intégrée au traité de Lisbonne en 2007.

Il est important de se référer à ces deux textes, car la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ne fait pas encore l'unanimité au sein de l'Union européenne. Le traité de Maastricht précise que l'Union européenne respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres en tant que principes généraux du droit communautaire¹².

¹¹ Voir la décision : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>

¹² On voit que la déclaration de 1948 n'est pas citée.

Distinguer le droit de s'associer, imprescriptible, et l'exercice des libertés associatives, soumises à la loi

Pour Jean-Michel Belorgey, la loi de 1901 est une loi de liberté qui met fin à des siècles de régime de police. C'est un droit. Le Conseil constitutionnel a précisé que la délivrance du récépissé est de droit, et que la déclaration est une formalité. On a la liberté de choisir son objectif social, ses partenaires. Une association peut être ouverte ou non, s'administrer de façon très diverse. Cependant, le pacte associatif doit être distingué des activités associatives. Rien n'empêche la puissance publique de porter un regard sur les activités associatives. Il existe des règles et des agréments pour les activités associatives. En revanche, l'association est de droit. Cette distinction est une source possible de conflits avec les pouvoirs publics, qui ont été de tout temps méfiants envers les activités associatives. Nous assistons depuis 20 ans à la multiplication des difficultés. Par exemple, la loi sur les mobilités a énoncé qu'un agent public ne peut pas assumer des responsabilités dans une association fiscalisée, alors qu'il peut exercer des responsabilités similaires dans une entreprise ». On assiste à de curieux énoncés : il y aurait d'après le gouvernement incompatibilité entre revendiquer et gérer ¹³.

Essor et encadrement de la vie associative avec l'État social.

L'essor des associations accompagne celui de l'État social et parfois contribue à de nouvelles politiques

La loi de 1901 ne s'est pas traduite par une explosion du nombre d'associations. On a certes vu la naissance d'un certain nombre d'associations sportives, philharmoniques, philanthropiques. Mais c'est en réalité avec les initiatives du Front populaire, et notamment la création des congés payés, qu'on assiste à une explosion de la vie associative en matière de sports, de loisirs, de tourisme social, d'éducation populaire et de culture. Le mouvement, interrompu pendant la guerre, reprend après la Libération avec l'encouragement de la culture populaire et les grandes lois sociales qui se sont succédé de 1945 à 1975.

De fait, tout au long du XX^e siècle, la mise en place de l'État social¹⁴ s'est traduite par la mise en place de politiques successives instaurant de nouveaux droits et de nouvelles libertés, ou apportant plus de régulation. Chacune de ces étapes s'est accompagnée de l'essor des associations correspondantes. Ces associations ont bien souvent contribué à faire mûrir ces lois ou à les arracher. En retour, la nouvelle législation contribue à stimuler leur développement en leur apportant à la fois une légitimité, des financements et parfois un rôle reconnu.

Richesse et diversité des formes d'associations

Il n'est pas inutile de dresser un panorama de la diversité des formes d'actions associatives, en les reliant aux raisons politiques ou sociétales de leur apparition. On trouvera plus loin un certain nombre d'exemples concrets de cette diversité.

L'éducation populaire est née dès la fin du XIX^e siècle pour permettre aux citoyens d'exercer en pleine conscience leur droit de vote avec l'instauration du suffrage universel. Très tôt des universités populaires se sont mises en place à l'instigation de la Ligue de l'Enseignement, mais aussi des syndicats et des partis politiques, répartis en 3 courants : laïque (ou républicain), ouvrier et chrétien humaniste. Comme il est dit plus haut, le Front populaire lui donnera un nouvel élan avec les possibilités offertes par le temps libéré et les congés payés, qui amènent un essor des activités de loisirs et de tourisme populaire (Léo Lagrange), de sport pour tous, d'éducation (CEMEA 1937), d'activités culturelles. Après la Seconde Guerre mondiale, les mouvements d'éducation populaire issus de la Résistance viennent renforcer ce mouvement (Peuple et Culture, issu des plateaux du Vercors, Francas 1944, Foyers ruraux 1946, La Vie Nouvelle 1945), en synergie avec le gouvernement provisoire. En 1944, celui-ci crée une direction de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse sous la responsabilité de Jean Guehenno et Christiane Faure.

La politique culturelle de l'après-guerre (décentralisation culturelle, théâtre populaire, essor des cinémas clubs) est issue du même mouvement, avec une volonté de démocratisation de la culture et la création des maisons de jeunes et de la culture (FFMJC 1948) par la transformation des maisons des jeunes du temps de Vichy. Ces transformations sont à la fois la conséquence d'un mouvement culturel émanant des artistes, des militants et des forces politiques ou syndicales et d'une volonté au sein de l'État après la Libération.

L'instauration de la sécurité sociale et les grandes lois sociales des années 1945 à 1975 (en faveur des enfants, des personnes handicapées, la lutte contre les fléaux sociaux) se sont traduites par des responsabilités nouvelles pour les organismes agissant en faveur de la solidarité, et par le développement d'associations de parents d'enfants inadaptés, de sauvegarde de l'enfance, d'accidentés du travail, de lutte contre la prostitution,

¹³ Jean-Michel Belorgey, Intervention aux Rencontres de la vie associative de Paris, 5 juin 2011.

¹⁴ Avec Robert Castel, nous préférons ce terme à celui d'État-providence créé au moment où a été remis en cause le compromis social issu des luttes ouvrières du siècle précédent.

etc. L'État confie à des associations, plus souples et plus proches de l'utilisateur, la gestion de nombreux équipements. Les établissements créés pour appliquer ces nouvelles politiques sont subventionnés et agréés par la puissance publique. L'UNIOPSS est créée en 1947 pour permettre à ces associations agissantes en faveur de la solidarité d'être représentées et défendues, pour assurer l'interface entre les associations et les pouvoirs publics¹⁵.

Dans le même sens, la recherche de **formes nouvelles d'expression politique** est à l'origine de la création dès les années 1960 des groupes d'action municipale (GAM), de nombreuses associations d'habitants, comités de quartier, groupes d'action ou comités de vigilance, ainsi que de clubs politiques qui ont joué un grand rôle dans le renouvellement de la vie politique (Club Jean Moulin, Citoyens 2000, Transversales Sciences Culture, etc.).

L'augmentation de la **population des personnes âgées et retraitées** a stimulé à partir de 1990 le développement d'associations tournées vers la fourniture de services de proximité, d'aides à la personne, de portage de repas à domicile, fortement aidées sur le plan fiscal, générant plusieurs centaines de milliers d'emplois. De nombreuses maisons de retraite sont constituées sous forme d'associations. Certaines associations d'aides à domicile sont des associations mandataires, la personne aidée étant l'employeur. Alors que les premières associations d'aides à domicile accordaient une grande place aux valeurs associatives et au bénévolat, la concurrence exercée par le secteur privé est de plus en plus forte, et les politiques publiques tendent à banaliser ce type d'actions.

La montée de la question écologique, de la consommation et du cadre de vie donne naissance à une nouvelle et très nombreuse génération d'associations écologiques à partir des années 1980 (associations de défense contre l'implantation de grands équipements, associations de protection de la nature, antinucléaires, de veille et d'alerte, mouvements écologiques). Dans ce domaine, ce sont les actions associatives qui obligent l'État et les collectivités à se préoccuper des questions écologiques, au terme d'innombrables actions, jusqu'à en faire une priorité majeure, bien aidées en cela par l'aggravation de plus en plus manifeste de l'état de notre planète, la dégradation du cadre de vie, etc.

Les associations de consommateurs, de locataires, les fédérations d'usagers des transports ou des services publics se développent à la même époque, même si la création des grandes associations est parfois bien antérieure (CNL 1916, UFC Que Choisir 1951). Parallèlement, s'accroît l'audience des associations de défense du patrimoine.

La législation de 1971 sur la formation professionnelle continue a donné un nouvel élan aux mouvements d'éducation populaire, en même temps qu'à certains organismes d'inspiration patronale ayant choisi le cadre de la loi de 1901 et a encouragé la naissance ou le fort développement de très nombreuses associations de profils très divers (fonds d'assurance formation, groupements paritaires de collecte de fonds, associations para administratives créées dans la mouvance d'établissements scolaires et universitaires). Les fédérations d'éducation populaire ont salué comme une victoire le financement de la formation professionnelle, qui correspondait à une vieille revendication, mais il s'est souvent agi d'une victoire à la Pyrrhus dans la mesure où les nombreux recrutements opérés pour assurer cette tâche ont rendu ces associations fortement dépendantes du niveau des financements publics.

Le développement des politiques d'aménagement du territoire, à partir des années 1970, s'est traduit par une politique d'animation rurale, une mobilisation des associations locales, et dans les zones de reconversion industrielle (notamment le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine) d'une aide au développement des activités en remplacement des pertes d'emplois industriels. Cette politique de reconversion a été pendant une dizaine d'années accompagnée par les politiques régionales européennes, mais s'est arrêtée dès que la situation politique est devenue moins explosive. De nombreuses associations d'accompagnement de création d'entreprises, d'aides à l'emploi ont vu le jour dans ce contexte.

Parallèlement, face aux difficultés accrues des territoires, un grand nombre de **démarches de développement local** se sont mises en place à partir de l'initiative des acteurs de territoires locaux (citoyens, collectivités, associations)¹⁶. Ces initiatives ont commencé en territoire rural à partir de l'expérience du Mené en 1965, en milieu urbain à partir du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, ont conduit un certain nombre de collectivités et d'acteurs locaux à mettre en place des politiques de développement local mobilisant l'ensemble des acteurs autour d'un projet global coconstruit. À partir des premières expériences apparues dans les années 1970, ces démarches se sont peu à peu généralisées, avec l'appui de l'État et des Régions dans le cadre des contrats de plan État Région à partir de 1984. Depuis les années 1990, une déclinaison plus écologique des démarches de développement local a émergé avec la mise en place progressive **d'agendas 21**, qui souvent reprennent une

¹⁵ Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/UNIOPSS#Histoire>

¹⁶ Pour un historique plus complet, voir Georges Gontcharoff, *Décentralisons autrement, le livre blanc du développement local et de la décentralisation*, Éditions ADELS/UNADEL 2012, p. 8-12. Disponible à l'UNADEL, 1 rue Sainte Lucie, 75015 Paris.

approche globale et participative. Les programmes d'action définis avec les associations permettent de multiplier les initiatives en réponse aux besoins et aux attentes des habitants et des citoyens.

La politique de la ville a été mise en place au début des années 1980 (développement social des quartiers, 1984) pour répondre aux difficultés accrues dans les grands ensembles d'habitat social, liées à la montée du chômage, sur des territoires qui concentrent les populations les plus exposées aux pertes d'emplois, et dont la sociologie avait évolué, avec de moins en moins de mixité sociale et de plus en plus de familles en situation difficile. Une politique plus globale s'est mise en place avec la nomination d'un ministre de la ville en 1990. Mais cette politique n'a jamais pu intégrer le développement économique des territoires du fait de l'hostilité des tenants d'un développement économique libéré du social. Elle est restée pour l'essentiel un traitement social des difficultés créées par le chômage dans certains quartiers, sans s'attaquer au coût du chômage ni aux déséquilibres territoriaux. Elle s'est traduite par un appel aux associations pour renforcer le lien social, lutter contre les discriminations, accompagner les chômeurs, lutter contre la prévention de la délinquance. De très nombreuses initiatives d'habitants ont trouvé avec cette politique le moyen de se développer (actions interculturelles, ateliers d'écriture, entraide, travail sur la mémoire, lieux de parole, etc.). Toutes ne sont pas regroupées dans de grandes fédérations.

À partir des années 1970, la volonté de **reconnaître et respecter droits de l'homme et la dignité humaine** ont fait naître, aux côtés des grandes associations historiques généralistes (Ligue des droits de l'homme, CIMADE, MRAP,...), de nombreuses associations centrées sur certaines catégories de droits : droits de l'enfant, droits à la différence, luttes contre les discriminations ou liées au handicap physique ou psychique, mouvements féministes, et de très nombreuses associations spécialisées dans l'aide aux travailleurs immigrés (GISTI), aux demandeurs d'asile, des groupes particuliers de travailleurs immigrés de personnes étrangères, ou encore de détenus ou des personnes privées de liberté (Amnesty). À noter que l'aide aux travailleurs migrants connaît une distribution des rôles entre associations à vocation principalement revendicative et associations prestataires de services, sans rupture entre les deux dimensions.

Le développement de la **solidarité internationale**, tant sur le plan économique que sur celui des libertés, tout en conduisant des mouvements préexistants (Secours catholique) à s'intéresser à de nouveaux axes d'intervention, a donné naissance à de très nombreuses associations spécialisées : CCFD, volontaires du progrès, aide et action, GRDR, ainsi que de nombreuses associations regroupant des ressortissants de villages africains pour y financer des micros réalisations, organiser les obsèques, et donner accès aux adhérents en France à l'alphabétisation, à la culture. À noter que ces actions de solidarité se sont parfois substituées à l'aide gouvernementale au développement.

La **montée du chômage et de la pauvreté** ont conduit au développement de nombreuses associations d'aide, d'accueil, d'hébergement et d'insertion (Restos du Coeur, banques alimentaires, accueils de jour, CPCV, etc. regroupées dans la FNARS¹⁷). Mais certaines associations sont créées par des personnes en difficulté elles-mêmes pour s'exprimer en leur nom et s'entraider (Mouvement national des chômeurs et précaires, AC !, action contre le chômage).

Enfin, le retour en force des **préoccupations spirituelles** et d'une appréhension globale du corps et de l'esprit a conduit à la multiplication des groupes se réclamant, sincèrement ou abusivement, de cette vocation, de groupes influencés par les religions et les philosophies orientales, groupes pratiquant le yoga ou la méditation. Certains cultes n'appartenant pas à la tradition nationale (Islam, bouddhisme) ont préféré faire appel au cadre de la loi 1901 plutôt que celle de 1905, afin de pouvoir développer simultanément les activités culturelles, culturelles et sociales, et de recevoir, le cas échéant, des subventions. Ces associations ne doivent pas être confondues avec les groupements à caractère sectaire, peu nombreux (une centaine)¹⁸.

Ce tour d'horizon, nécessairement incomplet, témoigne de l'extraordinaire diversité des initiatives associatives depuis un siècle. Elles montrent aussi l'interaction entre l'évolution de la société et la vie associative. L'État social s'est construit avec la participation active des associations, qui ont revendiqué et souvent obtenu de nouvelles solidarités, de nouvelles actions de régulation, de nouvelles réponses aux besoins émergents. Mais en retour, ces associations, une fois aidées, deviennent dépendantes des politiques publiques qu'elles ont suscitées ou qui les ont fait naître.

Certains voient dans cette dépendance une instrumentalisation des associations par l'État social. Cette affirmation n'est pas fautive, mais elle doit être nuancée pour deux raisons : d'une part, certaines catégories d'associations n'existeraient pas sans les politiques publiques qui leur donnaient les moyens d'émerger, en leur

¹⁷ Fédération nationale des associations de réinsertion sociale

¹⁸ Cité par *La Croix*. Mais ces chiffres datent de 1995 http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/France/Les-sectes-en-France-EP_-2012-09-21-855953

déléguant des tâches d'intérêt général. Par exemple, l'action des MJC s'est développée en fonction d'une politique culturelle à un moment donné. D'autre part, certaines politiques de régulation n'auraient jamais vu le jour sans l'action déterminée des associations, par exemple dans le domaine écologique. Il faut donc se garder d'un jugement trop général.

Les associations et la remise en cause de l'État social

La décentralisation, remise en cause de l'État centralisateur

Les lois de décentralisation, en 1982 et 1983, ont transféré aux collectivités un certain nombre de compétences, c'est-à-dire de politiques publiques jusque-là assurées par l'État, en leur transférant également les ressources correspondantes. Chaque niveau de collectivité s'est vu reconnaître une compétence générale qui lui permet de mettre en place, au-delà de ses compétences obligatoires, d'autres politiques qu'elle estime nécessaires. Par la suite, au fil des années, de nouvelles compétences ont été transférées aux communes, départements ou aux régions. À chacune de ces politiques publiques correspond un des volets de l'action associative. De ce fait, une part croissante du financement des associations a été progressivement assurée par les collectivités. En particulier, l'action sociale relève aujourd'hui des départements, la formation professionnelle des régions, de même que l'action économique et l'aménagement du territoire régional.

À partir de 1984, l'État et les Régions ont développé des contrats de plan État Région qui comportaient un volet d'action territoriale en direction des territoires locaux. Ceux-ci étaient invités à accompagner des démarches partenariales de développement local, associant l'ensemble des acteurs d'un territoire autour d'un projet, acteurs parmi lesquels les associations avaient toute leur place. Ces démarches ont pris diverses formes : charte intercommunale de développement et d'aménagement, démarches de pays, comités de bassin d'emploi. En 1992 et 1999 deux lois successives ont créé les communautés de communes, les communautés d'agglomération (> 50 000 habitants) et les communautés urbaines (>500 000 habitants) en les dotant de compétences et d'une fiscalité propre¹⁹.

Avec ces transferts de compétences, un certain nombre de financements associatifs autrefois assurés par l'État sont désormais pris en charge par telle ou telle collectivité, selon les compétences transférées et selon des priorités de chacune des Régions. De ce fait, une part croissante du financement des associations a été progressivement assurée par les collectivités. Par exemple, pour l'action sociale les associations dépendent des départements, pour la formation professionnelle des régions. Les choses sont parfois plus compliquées. Par exemple, le financement des structures d'accueil pour la petite enfance dépend de la commune, mais l'autorisation de création d'un établissement dépend du département. On trouvera un tableau complet de la répartition des compétences sur le site de la DGCL²⁰. Aujourd'hui, une nouvelle loi de décentralisation est en préparation à l'initiative du gouvernement, qui devrait voir le jour en 2013. Celle-ci comportera bien sûr des modifications de compétences qu'il est trop tôt d'évoquer à l'heure où ce livre est rédigé (voir chapitre 8). Historiquement, la décentralisation a constitué une première remise en cause de l'État social sous sa forme centralisée, pour rapprocher le pouvoir du citoyen (motivation officielle), mais également pour affaiblir l'État central dans un contexte marqué par le début la libéralisation.

Les associations à l'heure de l'État néolibéral

La remise en cause de l'État social ne date pas d'hier. Elle est bien entendu en lien avec la situation globale du monde et de l'Europe (voir chapitres suivants). Elle a commencé à se développer dès les années 1975, avec le Plan Barre, mais elle est devenue dominante à partir de 1983. Les politiques de régulation ont alors progressivement régressé, avec par exemple l'abandon d'une politique volontariste d'aménagement du territoire pour se contenter d'accompagner les reconversions industrielles et laisser faire la croissance urbaine de la région parisienne.

L'État a abandonné le Plan, réduit à une peau de chagrin dès 1986, a déclaré que l'avenir était imprévisible et a massivement diminué le volume de ses interventions. L'État remodelé des années 1990-2000 a concentré ses efforts à l'atténuation des conséquences sociales du libre-échange et de la marchandisation de la société (par exemple pour l'industrie automobile), et au traitement événementiel de l'actualité. Cela signifie que la puissance publique abandonne tout objectif à long terme, et se contente de gérer l'ordre public. Elle ne réagit plus aux dangers annoncés (le réchauffement climatique, le déclin de la France, la désindustrialisation, le risque d'une crise financière majeure), à l'urgence sociale (les inégalités, la pauvreté massive) ou au gaspillage faute de planification. Elle cesse d'intervenir pour corriger les inégalités, ne s'estime plus garante de la maîtrise des technologies à

¹⁹ Pour une histoire plus complète de l'intercommunalité à fiscalité propre, voir le rapport sénatorial du 12 janvier 2013 <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>

²⁰ http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/missions_collectivite/tableau_general_des/tableau_de_repartiti/view

moyen et long terme (c'est laissé à la recherche privée et à la stratégie des firmes), ni du respect du contrat social (sécurité et insertion de tous dans la communauté nationale), ni des grands équilibres, ni de la conduite de grandes politiques qui conditionnent l'avenir du pays (politiques industrielles, grands programmes d'investissement et d'équipement du pays, codéveloppement avec les pays du Sud...). Dans tous ces domaines, les instances politiques continuent à faire de l'affichage, de la gesticulation politique destinée à laisser croire qu'elles font quelque chose, mais sans moyens et sans continuité. La communication tend à remplacer l'action. Le pouvoir joue un rôle de pompier social, garantit l'ordre public et la paix sociale dont les opérateurs économiques ont besoin. En revanche, il intervient massivement quand il s'agit de réparer les pots cassés du libéralisme et de la spéculation en aidant les entreprises ou les banques. Par exemple, le plan de rigueur du gouvernement supprime 10 milliards de dépenses publiques et augmente les impôts de 15 milliards, mais accorde sans contreparties 20 milliards d'allègements de charges en 2013 pour les entreprises au nom du « pacte de compétitivité ». Il ne demande rien aux entreprises ni aux actionnaires, alors qu'on sait qu'une partie importante de cette manne va leur bénéficier.

Au fil des années, une conception néolibérale de l'action publique s'est imposé dans les esprits, dans les formations universitaires, dans la haute administration et dans l'action publique : le marché étant la main invisible qui répartit les choses au mieux, l'État doit s'effacer, devenir un auxiliaire des marchés, mais ne doit plus ni réguler, ni intervenir. Dans un premier temps, les collectivités ont compensé le recul de l'action de l'État en augmentant les impôts locaux. Mais l'acte 2 de la décentralisation, engagé par Jean-Pierre Raffarin à partir de 2003, s'est traduit par des transferts de compétences, et donc de charges, notamment en direction des départements, sans que les ressources correspondantes soient transférées. De ce fait, les collectivités ont été progressivement asphyxiées par le volume des charges nouvelles qui leur étaient imposées.

Cependant, l'État social n'a pas complètement disparu. Certaines politiques de régulation se sont maintenues pour le moment, si l'on considère que le principe des retraites par répartition est maintenu, tout comme la sécurité sociale. Les exigences de logements sociaux dans chaque commune sont réaffirmées. Le compromis social a en partie été préservé, comme à des degrés divers dans d'autres pays européens comme le montre une étude comparative instituée par Alter éco, « le niveau des dépenses sociales a jusqu'ici été préservé dans les principaux pays européens. Mais l'article conclut qu'il n'est pas sûr que ce constat résiste au tournant de l'austérité généralisée dans lequel l'Europe vient de s'engouffrer²¹ ». Mais cette situation est transitoire, car les actions régulatrices sont de plus en plus remises en cause par une offensive destructrice qui s'accroît.

Dans la Symphonie des adieux, de Haydn, le dernier mouvement voit les musiciens devenir de moins en moins nombreux et quitter la scène tour à tour avec une petite bougie, jusqu'à un seul, si bien que le dernier musicien joue dans la pénombre. Dans le crépuscule de l'État social, les lignes de crédit s'éteignent une à une de la même manière : suppression des crédits aux petites compagnies et aux amateurs par le ministère de la culture, qui affirme vouloir se concentrer sur les scènes nationales et les opéras, diminution de nombreuses lignes de crédits dans le domaine de l'action sociale, des sports, de la santé (par exemple pour la lutte contre le sida), de l'insertion, de la politique de la ville, etc. Sauf changement de cap politique, tout indique que ces diminutions vont se poursuivre dans les années futures. Les politiques résultant de quarante ans d'expérience, par exemple en matière d'action sociale ou d'aménagement du territoire, sont jetées au panier par une nouvelle génération de hauts fonctionnaires formés au « new public management », qui décident en fonction de critères directement inspirés de la gestion des entreprises et totalement inadaptés à la gestion d'un service public.

Les associations voient leur rôle reconsidéré

Cette situation s'est traduite pour les associations par la remise en cause d'une partie de leurs financements, en lien direct avec le recul des politiques de régulation. En effet, les politiques d'austérité se traduisent en priorité par la diminution des crédits d'intervention de l'État, c'est-à-dire des lignes de crédit qui permettent d'accorder des subventions de fonctionnement. Certaines de ces politiques ont disparu depuis plusieurs décennies, d'autres plus récemment.

Par exemple, en matière d'aménagement du territoire, le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) a permis dans les années 1980 et 1990 de promouvoir de très nombreuses actions d'animation rurale, d'aménagement et d'équipements, menées par des collectivités ou des associations, en complément de l'action des différents ministères. Cela permettait de réguler la tendance à la désertification que l'on constatait alors dans les campagnes, et de parvenir à un développement plus équilibré du territoire. Ce fonds a disparu en 1995 par fusion avec d'autres crédits d'aménagement du territoire, ce qui s'est traduit par l'oubli de la préoccupation du développement rural et la réduction du montant global des interventions.

²¹ « Les États providence font de la résistance » Laurent Jeanneau in *Alternatives économiques* n° 319, décembre 2012,

La loi de finances 2009, en application de la RGPP (Révision générale des Politiques publiques), a entériné la suppression des crédits de soutien aux associations d'animation rurale et un repli sur le financement de l'agriculture productive. Les associations d'animation rurale ont vu de ce fait leurs moyens diminuer de 7,5 millions d'euros au niveau national. La suppression de ces crédits a été particulièrement violente pour les foyers ruraux et leurs fédérations.

Plus récemment, le budget de la politique de la ville a diminué de moitié entre 2008 et 2011, passant de 1,02 milliard d'euros à 548 millions. L'État s'est totalement désengagé de la rénovation urbaine, le volet social a diminué de 20 %, la lutte contre les discriminations et l'accès au droit de 22 %, le volet santé de 23 %, les moyens de formation et d'accompagnement de 44 %. Aujourd'hui, le nouveau gouvernement envisage de concentrer la politique de la ville sur un nombre beaucoup plus restreint de territoires, sans dire vraiment ce qui se passe pour les nombreux quartiers qui, même dans des villes riches, connaissent des difficultés importantes qui demanderaient une action coordonnée.

On pourrait multiplier les exemples. Globalement, la part des financements de l'État dans le budget global des associations a diminué comme on l'a vu de 30 % entre 2005 et 2010. Aujourd'hui, le chef de l'État annonce un « choc de rigueur » de 60 milliards d'euros en cinq ans sur la dépense publique, annonçant « qu'il faut faire mieux en dépensant moins »²². Cela indique que le desserrement du garrot n'est pas pour demain.

Une évolution conforme aux vœux du Medef²³

En mai 2002, le MEDEF a publié un rapport intitulé : « Concurrence : marché unique, acteurs pluriels : pour de nouvelles règles du jeu » qui vise le secteur public et le secteur de l'économie « dite sociale²⁴ », et par extension, de façon explicite, le secteur associatif. Le MEDEF considère a priori que toute activité réalisée avec une contrepartie monétaire relève de l'économie de marché, dont la concurrence est « l'élément substantiel ». Le MEDEF, en défenseur autoproclamé du consommateur et du citoyen, précise que la concurrence est « la garantie que les différents acteurs du secteur marchand offrent au consommateur, au contribuable et tout simplement au citoyen la meilleure qualité au meilleur prix ». D'ailleurs, « tant le droit communautaire que le droit national ont posé le principe de la neutralité de la nature publique ou privée de l'intervenant et ainsi déplacé le débat sur le terrain des conditions de la concurrence ». Or, l'État en intervenant dans le secteur marchand « entraîne nécessairement un accès asymétrique aux marchés entre entités publiques et privées ». Le rapport du MEDEF en conclut qu'il faut « redéfinir la sphère d'intervention du secteur public » et, chemin faisant, « distinguer le volet caritatif de l'activité de prestations de services du secteur social ». Vis-à-vis du monde associatif, le MEDEF s'est donc clairement prononcé dès 2002 pour la disparition des actions associatives, considérées comme relevant du secteur de la concurrence, comme d'ailleurs les services publics. L'objectif affiché est d'ouvrir à la concurrence des activités pouvant devenir lucratives, même si cela coûte plus cher à la collectivité.

En 2007, Denis Kessler (ex n°2 du MEDEF), a apporté plus de précisions : « Le modèle social français est le pur produit du Conseil national de la Résistance. [...] Il est grand temps de le réformer, et le gouvernement s'y emploie. Les annonces successives des différentes réformes par le gouvernement peuvent donner une impression de patchwork, tant elles paraissent variées, d'importance inégale, et de portées diverses : statut de la fonction publique, régimes spéciaux de retraite, refonte de la Sécurité sociale, paritarisme... À y regarder de plus près, on constate qu'il y a une profonde unité à ce programme ambitieux. La liste des réformes ? C'est simple, prenez tout ce qui a été mis en place entre 1944 et 1952, sans exception. Elle est là. Il s'agit aujourd'hui de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance²⁵ ! Apparemment, il continue d'être entendu.

En conclusion, quatre périodes historiques

Ce rapide survol historique laisse apparaître dans l'histoire des associations quatre périodes principales depuis la Révolution française :

- **une première période**, jusqu'en 1850, pendant laquelle malgré les restrictions apportées par la loi Le Chapelier et l'existence d'un délit d'association, des initiatives très nombreuses ont suivi la Révolution française, poursuivant un but tout à la fois économique, solidaire et politique. Les associations se sont

²² *Le Monde* du 14 novembre 2011 http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/11/14/le-president-defend-un-choc-de-rigueur-de-60-milliards-d-euros-sur-la-dépense-publique_1790223_823448.html

²³ Paragraphe fortement inspiré de Marc Mangenot, *op.cit.*

²⁴ La formule et les guillemets sont du MEDEF.

²⁵ Denis Kessler, éditorial de la revue *Challenges*, 4 octobre 2010.

multipliées pour pallier l'interdiction des corporations, mettre en place des caisses de secours mutuel et constituer à travers les salons et les clubs le lieu principal du débat politique ;

- **une seconde période**, liée à l'émergence de la révolution industrielle, de répression accrue contre les initiatives associatives et contre toutes les formes d'organisation et d'économie qui pouvaient gêner ou contredire la nouvelle organisation du travail et de la société qui se mettait en place. Seules certaines associations sont encouragées, dans une perspective qui privilégie la philanthropie par rapport à la lutte contre les inégalités. Ce temps correspond grosso modo au Second Empire et à la première période de la III^e République. Il est marqué par des luttes et de violents affrontements. Progressivement, un compromis s'élabore avec notamment le vote des lois sur la coopération, les mutuelles et la loi de 1901. Ces lois prennent place dans le cadre plus général du compromis social entre le patronat et le mouvement ouvrier ;
- **une troisième période**, correspondant aux trois premiers quarts du XX^e siècle, pendant laquelle les associations participent à la mise en place des libertés, des droits et des services liés à la construction de l'État social, suscitent la mise en place de politiques nouvelles et en retour bénéficient des aides de l'État pour contribuer à la réalisation de ces politiques. Les catégories nouvelles d'associations se développent au fur et à mesure de l'apparition de droits nouveaux ;
- **une quatrième période**, dans laquelle nous sommes plongés, de remise en cause de l'État social et des politiques publiques, avec en conséquence un recul progressif des subventions publiques et une remise en cause du rôle confié aux associations sur le plan économique, social, environnemental et culturel. Il subsiste cependant en France de larges pans de cet État social. Le recul des politiques de régulation se traduit par des difficultés accrues pour beaucoup d'associations, mais parallèlement de nouvelles formes d'associations sont en train d'apparaître et certains réseaux historiques opèrent un retour aux sources.

La vie associative est donc le résultat d'un processus historique, et la compréhension de la vie associative actuelle ne peut pas se réduire à une seule logique. Certaines associations correspondent à des initiatives citoyennes, à l'expression d'une liberté irrépressible, d'autres correspondent à l'expression de droits nouveaux qui sont apparus au cours du XX^e siècle, d'autres encore sont nées en accompagnement d'un contrat social aujourd'hui partiellement remis en cause, certaines enfin sont en train d'émerger sous des formes nouvelles comme des graines d'avenir.

Il est essentiel, au vu de cette histoire et de cette diversité, de préciser comment les associations citoyennes peuvent agir pour le maintien des politiques publiques qui sont nécessaires, mais également comment elles peuvent agir par elles-mêmes, comme elles l'ont fait au cours des périodes précédentes.

Pour répondre à cette question, il n'est pas inutile de faire un état des lieux, un diagnostic de la situation actuelle des associations en s'appuyant sur un certain nombre d'exemples de terrain.