

En quoi la loi de 1901 dynamise-t-elle la société et renforce-t-elle la citoyenneté ?¹

par **Pierre BODINEAU**, Professeur des Universités, Président du Conseil économique et social de Bourgogne, Président du CREAL de Bourgogne

« Le droit d'associations...c'est le droit générateur dans l'ordre social, c'est le principe sur lequel repose la société » - LAMARTINE (1848)

Une société n'avance et ne progresse que par les initiatives de certains de ses membres : l'histoire a depuis longtemps donné raison à André MALRAUX affirmant « qu'aucune espèce d'Etat ne peut assurer, en tout cas seul, le bonheur de qui que ce soit » ; mais pour construire un projet, faire avancer une idée ou des convictions, il faut être plusieurs, en un mot s'associer. Dans une France longtemps marquée par l'individualisme cher aux hommes de 1789, habituée à l'intervention fréquente de l'Etat, la loi de 1901 offrait un cadre juridique peu contraignant mais réel aux initiatives, aux collectivités et aux projets communs.

I - Construire une société plus dynamique

En définissant de manière négative le but de l'association (ne pas partager les bénéfices !), la loi laissait un champ presque illimité aux raisons qui peuvent pousser les femmes et les hommes à se grouper pour agir ensemble sur un objectif partagé. Il suffit de relire l'article 1^{er}, qui en définit l'objet, d'une dizaine d'associations prises au hasard dans le journal officiel, pour mesurer l'originalité des ambitions et la diversité des champs d'action, « aussi vastes que l'infinie variété des activités humaines » (M.T. CHEROUTRE).

Au niveau national, ce sont des activités nouvelles qui s'organisent en associations et deviennent ainsi des interlocuteurs identifiés des pouvoirs publics : citons l'exemple du Touring Club de France ou de l'Automobile Club de France, nés avant 1901, dont l'essor dans le cadre juridique nouvellement créé accompagne le développement du tourisme dans notre pays (1).

Citons encore dans une toute autre logique, la Fédération régionaliste française qui va faire progresser dans les esprits l'idée régionale et préparer le terrain de la régionalisation en France (2).

Culture et éducation populaire, mouvements de sports et de jeunesse, environnement et relations internationales, il serait vain de chercher à énumérer les secteurs où se sont créées et multipliées les associations. La plupart d'entre elles étaient porteuses de nouveaux dynamismes pour la société française, soit parce qu'elles ouvraient de nouvelles pistes pour l'action, soit parce qu'elles traduisaient la volonté d'organiser de manière permanente -un autre élément essentiel de la vie associative- une activité jusque là éphémère ou spontanée.

Plus encore que dans les grandes associations nationales, souvent porteuses d'un message idéologique ou se réclamant d'une certaine philosophie, les associations ont modifié le paysage du local : dans le monde associatif plus qu'ailleurs, « small is beautiful ! » (3) : face aux pouvoirs politiques traditionnels, qu'incarnait le maire ou le conseiller général, les associations locales ont affirmé leur existence : elles se sont parfois mobilisées sur un projet, parfois aussi contre une orientation qu'elles refusaient ou un équipement qu'elles estimaient, à tort ou à raison, inacceptable : parfois reconnaissons-le, ces associations de défense d'un site reconnaissent davantage des intérêts particuliers ou ceux d'un pays que l'intérêt général ; elles n'en étaient pas moins respectables. Là encore, l'association est souvent devenue le support nécessaire d'une démarche citoyenne, sachant porter les craintes et les aspirations d'un groupe ou d'une population, organisant la « résistance » ou menant la négociation avec les autorités, forte de sa légitimité de terrain.

L'association a très vite été utilisée pour gérer des établissements, qu'ils soient culturels, éducatifs ou sociaux. Il n'y avait rien là d'extraordinaire, compte tenu du caractère privé de nombreuses initiatives dans ces différents domaines. L'association fournissait à la fois le support d'une existence juridique, la possibilité de posséder un patrimoine et d'ester en justice, l'identité d'un employeur pouvant embaucher et gérer du personnel. La rigidité de la gestion et de la comptabilité publique contrastait avec la grande souplesse de la loi

¹ Article publié dans la Revue Sauvegarde de l'Enfance (n° 3) de Juin/Juillet 2001 – N° spécial « Loi 1901 – Sauvegardes de l'enfance – Un lien historique »

de 1901 : l'Etat lui-même donnait l'exemple en créant systématiquement des associations artificielles lui permettant de s'affranchir des contraintes habituelles.

L'exemple des CREA (Centres Régionaux pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées) est significatif : lorsque le ministère de la Santé publique et de la population veut se doter « d'une organisation administrative solide techniquement, socialement, et même politiquement » (B. LORY), il écarte la formule du « tout public » pour mettre en place des associations « loi de 1901 » dont les statuts types sont annexés à l'arrêté ministériel du 22 Janvier 1964 qui les crée, et qui seront dotées d'un commissaire du Gouvernement et soumises à un contrôle particulier de l'administration.

Cet exemple sera suivi par la plupart des autres ministères et, plus tard, par les collectivités territoriales dans le sillage de la décentralisation.

Ce choix devait s'avérer particulièrement judicieux : les CREA ont pu mener des expérimentations, créer des réseaux et des lieux de débat qui n'auraient sans doute pu exister dans un cadre administratif traditionnel (4).

Sans doute ces extensions successives du pouvoir associatif ont-elles ensuite produit des effets pervers : la Cour des Comptes dénonça très tôt les dérives des associations « para-administratives » ; l'absence de contrôle et de transparence mit en cause certaines associations trop riches ; le développement intensif d'activités commerciales suscita les réactions négatives d'entreprises du milieu ordinaire, frappées de plein fouet par une concurrence qu'elles jugeaient inégale.

Pourtant, là encore, l'expérience associative apportait un esprit nouveau, une pratique différente des relations de travail entre des patrons, associés bénévoles, et des salariés souvent militants. Le modèle associatif offrait une nouvelle référence dans l'histoire des relations sociales.

On ne saurait donc nier la contribution très forte des associations au changement social : ne se contentant pas d'accompagner les évolutions de la société, elles les ont le plus souvent précédées, suscitées, voire déclenchées... tant qu'elles sont demeurées fidèles à la lettre et à l'esprit de la loi de 1901.

Elles ont investi successivement les nouveaux champs d'initiative qu'ouvrait l'évolution des pratiques sociales : culture et sport, gestion des activités sanitaires et sociales, insertion et développement local ; elles continuent de le faire aujourd'hui.

II - Apprendre et renforcer la citoyenneté

Si les associations ont aidé à « changer la vie », ont-elles été bénéfiques pour leurs associés ? La réponse est bien sûr différente selon la durée, la forme, la force de l'engagement. Il y a, comme dans les autres formes d'organisation, des associés de circonstance, des associés d'intérêt, des associés de conviction, comme il y a des militants, des sympathisants et des adhérents dans les partis et les syndicats.

De même, les parcours sont-ils variés : certains demeurent toute leur vie -associative- fidèles à la même association ; d'autres cumulent les engagements et deviennent, sans l'avoir vraiment cherché, des « cumulards » de mandats ; certains enfin passent d'une association à l'autre, au gré de leurs centres d'intérêt.

Pour beaucoup d'entre eux, l'association constitue la première école de citoyenneté librement consentie, ce qui n'est plus exactement le cas de l'école obligatoire.

Ils y apprennent en premier lieu les formes de la démocratie, à condition évidemment que s'y pratique une vraie vie associative : élection des responsables, débat public sur les bilans et les projets, nécessité de rendre des comptes, dans tous les sens de l'expression.

Aussi ne doit-on pas s'étonner que les associatifs se tournent souvent vers l'action politique, notamment au niveau local ; ils sont d'ailleurs recherchés par les politiques lorsqu'ils constituent leurs équipes : on a pu tester leurs qualités : expérience du travail, capacité de monter un projet, motivation pour un engagement durable. Et le plus souvent, ils réussissent fort bien dans leurs fonctions municipales ou autres. Qui peut mieux comprendre les associations que ceux qui y ont milité ?

L'association est aussi une école de responsabilité dans un système où celle-ci ne vient généralement qu'avec l'âge : on peut y apprendre à gérer un budget, à négocier une subvention ; on peut aussi y comprendre, y compris dans des circonstances graves, le poids du mot « responsabilité ».

On doit continuer d'y pratiquer -après que l'association ait su les expliquer et les transmettre- des valeurs sans lesquelles il ne peut y avoir de véritable « vie associative » : le désintéressement va de soi puisque la participation des associés est bénévole ; l'ouverture est souhaitable dans la limite évidente de l'acceptation par chacun des objectifs et des règles que l'on s'est donné collectivement. La tolérance est de mise dans l'espace de liberté que constitue l'association.

Le rapport présenté devant le Conseil Economique et Social sur la « décentralisation et le citoyen » par C. BRUNET-LECHENAULT fait légitimement une place importante aux associations, évoquant « leur position centrale ... dans la conquête d'une nouvelle citoyenneté », plus participative et plus proche des élus (5).

Cette citoyenneté transcendera de plus en plus les frontières nationales, car les associations existent, sous des statuts différents, dans la plupart des pays européens ; il faudra bien adapter le statut associatif à notre nouvelle dimension !

Ayant ainsi rappelé les bienfaits de la vie associative, il serait facile de lier ces avantages reconnus au développement vertigineux du nombre des associations (60 à 70 000 déclarées chaque année). La réalité n'est pas aussi simple : l'image que nous renvoient certaines recherches récentes du CREDOC est celle d'un paysage associatif plein de contrastes : on y trouve trop d'associations dormantes ; de plus en plus, on « participe sans militer » ; le nombre des personnes de plus de 60 ans est passé de 23 % à 39 %, ce qui s'explique bien sûr par l'investissement des « services » mais montre aussi clairement une désaffection des jeunes, prompts à se mobiliser pour une opération ponctuelle mais rétifs à l'adhésion et plus encore, à la prise de responsabilité (6).

Enfin, trop d'associations, notamment celles qui gèrent des budgets importants ont perdu l'esprit militant au profit de la seule compétence technique assumée par des administrateurs dévoués ou simplement intéressés.

Est-il normal, par ailleurs, que la part des ressources publiques dans le domaine associatif (sans but lucratif) soit trois fois plus élevée qu'aux Etats-Unis, ce qui ne nous étonne pas, mais aussi représente 93 % de ce financement contre 35 % au Royaume Uni et 40 % en Italie ? Est-il logique que 6 % des associations reçoivent 80 % des fonds publics ? (7). Ce poids du financement public garantit-il vraiment la liberté associative ?

On pourrait aussi noter l'inégalité des secteurs investis par les associations : certains champs se prêtent encore au développement comme l'environnement et la promotion du bénévolat.

Enfin, les associations sont devenues une composante importante du patronat français, employant globalement plus d'un million de personnes, soit le poids d'une nouvelle fonction publique juridiquement privée !

Pour que la société civile récupère ses associations, il faut à la fois respecter et faire respecter l'esprit de la loi de 1901, quitte à proposer parfois d'autres formules de gestion mieux adaptées et souvent ignorées en France ; il faut surtout promouvoir l'engagement militant et durable dans la « vraie vie » associative où l'on continuera d'assurer la formation continue des citoyens de demain.

Notes

- (1) BOYER M. : Histoire du tourisme de masse – Paris, PUF 1999 – p 55-56.
- (2) FLORY T. : Le mouvement politique régionaliste français – Paris, PUF 1996.
- (3) A titre d'exemple pour une région « Les associations acteurs de la cohésion sociale en Bourgogne » - Avis du Conseil Economique et Social de Bourgogne – Octobre 2000.
- (4) BODINEAU P. : Du bon usage des associations par l'Etat. Les débuts des CREAL dans l'institution du handicap : le rôle des associations – ALTER, presses universitaires de Rennes – 2000 – p 207-219.

- (5) « La décentralisation et le citoyen » - Rapport présenté au Conseil Economique et Social par C. BRUNET-LECHENAUULT - 2000.
- (6) Enquête du CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) « La vie associative : participer mais pas militer » - 2000.
- (7) IFRAP (Institut Français pour la recherche sur les administrations publiques) – Dossier n° 72 – Février 2001.