

LES COLLOQUES DU SÉNAT

les actes

Elus locaux et Associations : un dialogue républicain



28 juin 2001





Le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr>

L'Espace Librairie du Sénat
20, rue de Vaugirard - 75006 Paris
Tél. : 01 42 34 21 21

SENAT

17 OCT 2001

DISTRIBUTION

ÉLUS LOCAUX ET ASSOCIATIONS :

UN DIALOGUE RÉPUBLICAIN

*Colloque organisé sous le haut patronage
de M. Christian Poncelet, Président du Sénat
et de la Mission interministérielle
pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association*

- I -

**Actes du colloque sur les élus locaux et associations :
un dialogue républicain**

- II -

Le Sénat défenseur des libertés publiques

- III -

**Pièces, ouvrages et documents
ayant servi à la réalisation de l'exposition
« 1901-2001 Waldeck-Rousseau et la liberté d'association »
présentée par la Bibliothèque du Sénat en partenariat avec la
Mission interministérielle pour la célébration du centenaire
de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association**

**PARIS, PALAIS DU LUXEMBOURG
28 JUIN 2001**

SOMMAIRE

Avant propos de M. Christian PONCELET, Président du Sénat.....	7
PREMIERE PARTIE :	
ACTES DU COLLOQUE SUR LES ÉLUS LOCAUX ET ASSOCIATIONS :	
UN DIALOGUE RÉPUBLICAIN	9
OUVERTURE	
<i>M. Jean DUMONTEIL, Directeur de la Gazette des communes.....</i>	<i>11</i>
LES ATTENTES RÉCIPROQUES DES ÉLUS LOCAUX ET DES ASSOCIATIONS.....	13
I. INTRODUCTION	13
• <i>M. Jean-Michel BELORGEY, président de la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901</i>	<i>13</i>
II. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA SOFRES.....	15
• <i>M. Brice TEINTURIER, Directeur adjoint du département politique et opinion à la SOFRES.....</i>	<i>15</i>
PREMIÈRE TABLE RONDE : LE PAYSAGE ASSOCIATIF LOCAL	21
• <i>Présidence de M. Gérard MIQUEL, Sénateur du Lot, Secrétaire du Bureau du Sénat</i>	<i>21</i>
• <i>M. Gérard MIQUEL, Sénateur du Lot, Secrétaire du Bureau du Sénat.....</i>	<i>21</i>
• <i>M. Jean-Paul DELEVOYE, Sénateur du Pas-de-Calais, Président de l'Association des maires de France..</i>	<i>22</i>
• <i>M. Philippe LIGNEAU, Vice-Président de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIPSS).....</i>	<i>23</i>
• <i>M. Jean-Jacques HYEST, Sénateur de Seine-et-Marne, premier Vice-Président du conseil général de Seine-et-Marne</i>	<i>23</i>
• <i>Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX, Présidente de la Ligue de l'enseignement.....</i>	<i>24</i>
• <i>M. Jean HUCHON, Sénateur de Maine-et-Loire, Vice-Président du conseil régional des Pays de la Loire</i>	<i>25</i>
• <i>M. Hubert BRIN, Président de l'Union nationale des affaires familiales (UNAF)</i>	<i>26</i>
DEUXIÈME TABLE RONDE :	
LES ASSOCIATIONS, ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA VIE LOCALE.....	31
• <i>Présidence de M. Paul GIROD, Vice-Président du Sénat, Sénateur de l'Aisne.....</i>	<i>31</i>
• <i>M. Paul GIROD, Vice-Président du Sénat, Sénateur de l'Aisne</i>	<i>31</i>
• <i>Mme Danielle TARTAKOWSKY, Professeur à Paris VIII, membre du comité d'organisation de la Mission interministérielle pour le patrimoine</i>	<i>33</i>
• <i>Mme Jacqueline MENGIN, présidente de la FONDA, membre du Conseil économique et social</i>	<i>34</i>
• <i>Mme Marie-Christine VERGIAT, Adjointe au Délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale</i>	<i>36</i>
• <i>M. Guy PARIS, Avocat, maître de conférences associé à Paris VIII</i>	<i>38</i>
• <i>M. Daniel MAXIMIN, Conseiller à la Mission de l'éducation et de l'action culturelle, ministère de l'Éducation nationale</i>	<i>40</i>
• <i>M. Michel GEVREY, Président du Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'Éducation nationale (CCOMCEN), membre du Conseil économique et social.....</i>	<i>42</i>
• <i>Mme Catherine WIHTOL de WENDEN, Chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (CERI).....</i>	<i>44</i>

TROISIÈME TABLE RONDE :

LES COLLECTIVITÉS LOCALES, INTERLOCUTEURS PRIVILÉGIÉS DES ASSOCIATIONS ... 51

- *Présidence de M. Gérard LARCHER, Vice-Président du Sénat, Sénateur des Yvelines*..... 51

LES DIFFÉRENTS PARTENARIATS ENTRE ASSOCIATIONS ET COLLECTIVITÉS LOCALES ... 53

- *M. Christian JOIN-LAMBERT, Secrétaire général du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*..... 53

PREMIER DÉBAT :

L'ASSOCIATION, RELAIS OU PARTENAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?..... 57

- *M. Alain GOURNAC, Sénateur des Yvelines*..... 57
- *M. Paul GIROD, Vice-président du Sénat, Sénateur de l'Aisne*..... 59
- *M. Gérard LARCHER, Vice-Président du Sénat, Sénateur des Yvelines*..... 61
- *M. Gérard DELFAU, Sénateur de l'Hérault*..... 63
- *M. Bernard MURAT, Sénateur de la Corrèze*..... 65
- *M. Marc de MONTALEMBERT, Président du Centre d'étude, de documentation, d'information et d'action sociale (CEDIAS)*..... 68
- *M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, Président de Solidarités nouvelles face au Chômage*..... 72

DEUXIÈME DÉBAT :

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU SECTEUR ASSOCIATIF..... 77

- *M. Jean-Pierre GASTINEL, Président de la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais*..... 77
- *M. Philippe RICHERT, Sénateur du Bas-Rhin*..... 80

TABLE RONDE FINALE ET CONCLUSIONS DU COLLOQUE : LES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES ET ASSOCIATIONS SONT-ILS APPELÉS À SE RENFORCER ?..... 83

- *Mme Edith ARNOULT-BRILL, Présidente du Conseil national de la vie associative*..... 83
- *M. Hubert PREVOT, Président de la Conférence permanente des coordinations associatives*..... 86

DEUXIÈME PARTIE :

LE SÉNAT DÉFENSEUR DES LIBERTÉS PUBLIQUES..... 89

LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT DANS LA DÉFENSE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION : LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 16 JUILLET 1971..... 91

- *Intervention de M. Jacques ROBERT, Professeur émérite des facultés de droit, ancien membre du Conseil constitutionnel*..... 91

LE SÉNAT ET LES LIBERTÉS..... 99

- *Intervention de M. Christian PONCELET, Président du Sénat*..... 99

DOCUMENTS..... 103

- *La saisine du conseil constitutionnel par M. Alain POHER, Président du Sénat*..... 103
- *La question préalable du sénateur Pierre MARCILLIACY*..... 105
- *La décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971*..... 107

TROISIEME PARTIE :

PIÈCES, OUVRAGES ET DOCUMENTS

AYANT SERVI À LA RÉALISATION DE L'EXPOSITION

« 1901-2001 WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION »

PRÉSENTÉE PAR LA BIBLIOTHÈQUE DU SÉNAT EN PARTENARIAT AVEC LA

MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA CÉLÉBRATION DU CENTENAIRE

DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION..... 109

• Un grand républicain : Pierre Waldeck-Rousseau (1846-1904).....	111
<i>Waldeck-Rousseau : repères biographiques.....</i>	<i>117</i>
<i>Waldeck-Rousseau, l'artisan d'une liberté.....</i>	<i>123</i>
<i>Objets, autographes et souvenirs personnels de Pierre Waldeck-Rousseau.....</i>	<i>123</i>
<i>Ouvrages publiés par Waldeck-Rousseau.....</i>	<i>126</i>
<i>Bibliographie sur Waldeck-Rousseau.....</i>	<i>127</i>
<i>Iconographie relative à Waldeck-Rousseau.....</i>	<i>128</i>
<i>1910 : aux Tuileries, la Nation rend un hommage monumental à Waldeck-Rousseau.....</i>	<i>130</i>
• 1901, la naissance d'une grande Loi de la République.....	133
<i>L'historique de la loi de 1901.....</i>	<i>133</i>
<i>Quatre grands protagonistes de la Liberté d'association.....</i>	<i>134</i>
<i>Les travaux préparatoires de la loi de 1901.....</i>	<i>137</i>
<i>La Ligue française de l'Enseignement, première association publiée au Journal officiel.....</i>	<i>138</i>
<i>Les modifications ultérieures de la loi de 1901.....</i>	<i>138</i>
<i>Éléments de bibliographie ancienne sur la liberté d'association et sur la loi de 1901.....</i>	<i>139</i>

REMERCIEMENTS.....	143
---------------------------	------------

ANNEXES.....	149
---------------------	------------

<i>Texte de la loi du 1er juillet 1901 (à jour au 15 juin 2001).....</i>	<i>151</i>
<i>La Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1er juillet 1901.....</i>	<i>157</i>

AVANT-PROPOS DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT DU SÉNAT

Le 1^{er} juillet 2001, notre pays fêtera le centième anniversaire de la loi sur les associations et le souvenir de son principal artisan, Pierre Waldeck-Rousseau, une des figures emblématiques des débuts de la III^{ème} République.

L'exercice n'a rien de commun ! Car s'il est courant de commémorer tel ou tel personnage important ou de célébrer tel ou tel moment fort de notre histoire, il n'est pas usuel de marquer avec autant de pompe le souvenir d'une loi, et encore bien moins d'en faire un événement national, pour lequel une mission interministérielle a même été créée.

En fait, cette solennité très particulière est à la mesure de la loi qu'on célèbre, tant il est vrai que la liberté d'association répond à une exigence fondamentale de la démocratie. Tocqueville la considérait même comme la première des libertés, tant individuelles que collectives, dont, à ses yeux, l'affermissement conditionnait toutes les autres.

Depuis 1901, la société française a certes beaucoup changé, mais par delà tous les clivages, nos concitoyens restent encore, un siècle après, profondément attachés à la liberté d'association.

En témoigne, la vivacité jamais démentie du mouvement associatif : partout, les associations occupent une place essentielle et contribuent à l'animation de notre vie quotidienne dans les domaines les plus divers : la culture, le sport, les loisirs, l'animation des quartiers, la solidarité et l'action caritative, la réinsertion, la défense des droits, l'aide aux handicapés, etc.

Surtout, le monde associatif -au même titre que le syndicalisme- est un terrain de prédilection de l'engagement bénévole et de l'ouverture aux autres, où tant de jeunes -et de moins jeunes- découvrent le sens profond d'un civisme au plus près du terrain. Pour certains, l'action associative est le premier pas d'un engagement politique, dans le sens le plus noble de ce terme.

Le Sénat ne pouvait donc que s'associer à la célébration nationale du centenaire de la loi de 1901, d'autant plus que depuis un siècle, il entretient avec ce texte une affinité toute particulière ; le père de la loi, Waldeck-Rousseau, était sénateur ; soixante-dix ans plus tard, c'est encore grâce à l'initiative du Président Alain Poher, que la loi de 1901 a vu consacrer sa valeur constitutionnelle en 1971. Je tiens aussi à associer à cet hommage rétrospectif celui qui fit abroger en 1981 les discriminations qui frappaient jusque là les associations étrangères, notre excellent collègue le Questeur François Autain, alors membre du Gouvernement.

L'exposition organisée par la Bibliothèque du Sénat sur « *Waldeck-Rousseau et la liberté d'association* », un colloque au Sénat sur les élus locaux et les associations, un dossier historique sur le site Internet du Sénat, constitueront autant d'occasions de marquer l'importance que notre assemblée accorde à cet événement.

Je n'y vois pas seulement la célébration d'un vénérable texte centenaire, mais surtout l'occasion de marquer l'actualité d'une de nos lois les plus vivantes, qui constitue, plus que jamais, un des socles de notre démocratie.

Christian Poncelet

PREMIÈRE PARTIE

**ÉLUS LOCAUX ET ASSOCIATIONS :
UN DIALOGUE RÉPUBLICAIN**

ACTES DU COLLOQUE ORGANISÉ

SALLE CLEMENCEAU

AU SÉNAT

LE 28 JUIN 2001

OUVERTURE

par

M. Jean DUMONTEIL, Directeur, *Gazette des communes, des départements, des régions*

Je vous souhaite à tous la bienvenue à cette journée, organisée par le Sénat et la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 et placée sous le signe des relations entre les collectivités locales et les associations. Nous tenterons d'y conduire un véritable dialogue républicain, en évitant que la tribune ne monopolise la parole. En effet, le Sénat jouit d'un rôle de représentation et de défense des collectivités locales inscrit dans la Constitution, qu'il s'attache à honorer. En témoignent les propositions portées par cette assemblée pour promouvoir la décentralisation et construire ce que Christian Poncelet nomme une république territoriale. A ce sujet, nous commémorerons, cet après-midi, une certaine année 1971, qui a vu les sénateurs prendre l'initiative de saisir le Conseil constitutionnel quand ils ont estimé que la liberté associative leur semblait menacée.

Dans un instant, Jean-Michel Belorgey introduira nos débats. Puis Brice Teinturier nous donnera un aperçu du cadre qui nous intéresse à travers les résultats de l'enquête réalisée par la SOFRES à partir d'entretiens auprès d'élus locaux et de responsables associatifs — enquête qui vous a été présentée dans le quotidien *La Croix* et que vous retrouverez, prochainement et en intégralité, dans la *Gazette des communes*. S'ensuivront trois tables rondes, dont j'espère qu'elles seront l'occasion d'un débat animé : la première portera sur le paysage associatif local et confrontera élus locaux et représentants des grands réseaux associatifs ; la seconde concernera les associations et reprendra les propos tenus lors des rencontres thématiques régionales à travers les thèmes du patrimoine, de la sociabilité en milieu rural, de l'économie sociale, du sport, de l'éducation et de la culture et en se focalisant sur le point particulier du droit des étrangers ; la troisième, enfin, se consacrera aux collectivités locales et abordera les aspects très concrets de la réglementation et de la gestion. Comme je l'ai annoncé, Christian Poncelet clôturera cette journée en commémorant le rôle de son prédécesseur, qui, en 1971, a su prendre la défense de la liberté associative et manifester par-là même l'intérêt du Sénat pour celle-ci.

LES ATTENTES RÉCIPROQUES DES ÉLUS LOCAUX ET DES ASSOCIATIONS

I. INTRODUCTION

M. Jean-Michel BELORGEY, président de la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901

L'objet de notre débat de ce jour me paraît fondamental. En effet, l'histoire des luttes pour la construction de la République se révèle, pour une large part, celle de la longue marche pour les libertés locales, d'une part, les libertés associatives, d'autre part (de la fin du XVIII^{ème} siècle à la fin du XIX^{ème} siècle).

Les libres collectivités locales et les libres associations sont les enfants d'un même projet et les fruits d'une même ambition. Un dialogue républicain a donc vocation à s'établir entre élus et associations, au travers duquel doit passer le souffle de la République. Car si divers problèmes de conciliation peuvent survenir dans le cadre de leur mise en place, libertés locales et libertés associatives sont fondamentalement complémentaires. Collectivités locales et associations dessinent en quelque sorte dans les trois dimensions le territoire d'une citoyenneté enracinée tout à la fois dans l'espace géographique et dans l'espace affinitaire ; c'est entre ces espaces que doit s'établir comme un jeu d'écho.

De fait, les associations sont depuis longtemps un élément essentiel du paysage humain, social et politique de nos communes et départements. Pour un certain nombre d'élus locaux, elles ont constitué le premier pas d'un engagement civique qui a pris, par la suite, un tour plus approfondi. Il n'est donc pas faux de voir dans les associations une sorte de réservoir à élites destinées à animer la vie locale. En outre, les élus locaux savent qu'ils ont besoin de relais pour agir en direction de certains publics et que les associations sont aptes à jouer ce rôle. Enfin, ils n'ignorent pas de quel poids les associations pèsent parfois dans la vie politique.

Parallèlement, on assiste, du côté des associations, à une faim de concours (financiers ou autres), de reconnaissance et de participation aux choix collectifs et à leur mise en œuvre, qui, certes, peut de temps à autre inquiéter les élus. Du syndicalisme d'habitat ou de parents d'élèves à la posture éventuelle de challenger politique en passant par l'offre de services sociaux, culturels ou éducatifs, les formes qu'est susceptible d'emprunter l'être-au-monde associatif s'avèrent extrêmement variables. Sans compter que les objectifs de l'action associative sont d'une nature autre que ceux de l'action des collectivités publiques, dans la mesure où l'action associative ne tend pas d'emblée à la réalisation de l'intérêt général mais à l'affirmation de préoccupations spécifiques " d'intérêts généraux particuliers " (pour éviter d'employer l'expression d'" intérêts particuliers " au sens négatif qu'elle revêt), tels ceux des jeunes, des personnes âgées, de l'environnement, etc., dont la prise en compte par les élus selon un dosage variable en fonction des conjonctures locales réalise précisément " l'intérêt général ".

Nombre d'associations tendent à considérer la cause qu'elles défendent comme la meilleure et à revêtir un caractère revendicatif à l'égard des décideurs publics pour peu que ceux-ci ne

partagent pas leur ferveur. Les tensions éventuelles compliquent d'autant plus la tâche des élus locaux qu'elles n'avaient traditionnellement pas lieu d'être au cours des décennies précédentes. Néanmoins, rares sont les associations qui peuvent se suffire, aujourd'hui, d'un budget de fonctionnement symbolique. Face à l'accroissement des coûts de production de services et d'équipements, les cotisations comme les concours privés ne dispensent pas les associations de faire appel aux ressources publiques pour couvrir leurs dépenses. Ceci implique que s'établissent des rapports harmonieux entre qui reçoit et qui donne de l'argent. Car recevoir de l'argent crée le devoir de rendre des comptes, et en donner justifie, à l'inverse, l'exercice d'un contrôle. D'où la nécessité d'établir un *modus vivendi* qui concilie indépendance d'action et transparence, ce qui peut là encore susciter quelques tensions.

Même si j'observe avec plaisir — l'enquête réalisée par la SOFRES vous en convaincra — qu'une certaine pacification se fait jour dans les rapports entre ces deux partenaires, les affrontements ne sont pas toujours cependant le signe d'un dysfonctionnement de la démocratie. Au contraire, ils peuvent constituer l'une des formes de son enrichissement. S'il ne convient pas de les rechercher, il ne faut donc pas non plus systématiquement vouloir les prévenir ou les éluder. L'enjeu de notre réflexion est bien de dégager, entre associations et décideurs locaux, une forme de relation apte à enrichir la démocratie politique et sociale. Dès lors, les associations pourront nourrir le débat public sans se trouver assujetties à d'excessifs empêchements et bénéficier d'une marge d'autonomie suffisante lorsqu'elles prennent en charge la gestion de services, tout en demeurant conscientes de leur responsabilité face à leurs excès ou défaillances éventuelles.

Si sérieusement que se pose dans certaines circonstances la question de la représentativité associative, cette problématique apparaît bien plus délicate dans le cas des associations que dans celui d'autres acteurs sociaux. Les démocraties évoluées n'obéissent pas qu'à la loi du nombre : elles accordent du prix à l'initiative, à l'expertise et aux attitudes innovantes, ou encore à ce que j'appellerai des " intuitions éthiques anticipatrices ". L'admettre me paraît de nature à renforcer, à long terme, le crédit des décideurs qui s'y résolvent.

Notre présence ici témoigne que les sénateurs, dont beaucoup sont des élus locaux, sont profondément conscients de tout cela. Ceci explique que la seconde chambre de la République ait pris, par le passé, la défense de la liberté associative — avec la détermination et le succès que rappellera tout à l'heure Jacques Robert. Cette liberté associative que les élus du Sénat ont ainsi contribué non seulement à sauver mais à consolider, merci à eux de l'aider à s'épanouir, aujourd'hui, en vue de faire cheminer le respect mutuel dans l'optique d'une volonté commune d'enrichir citoyenneté, cohésion sociale et démocratie.

II. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA SOFRES

M. Brice TEINTURIER, Directeur adjoint du département politique et opinion à la SOFRES

L'enquête que nous avons réalisée ne constitue pas un sondage mais une étude qualitative. Plus précisément, nous avons procédé par entretiens individuels semi-directifs de deux à trois heures auprès d'un échantillon diversifié d'une trentaine d'élus ou de responsables associatifs (présidents ou vice-présidents de conseils régionaux ou généraux, maires de villes de tailles diverses, responsables d'associations œuvrant dans un cadre local, régional ou national, etc.). L'analyse de ces entretiens nous autorise à dresser une toile de fond des relations et perceptions entre élus et associatifs.

I. Les relations entre élus et associations

1. Les constats formulés

a. Un respect et une confiance mutuels

A mon sens, le premier constat tient dans le fait que les deux mondes en question se respectent fondamentalement et reconnaissent clairement qu'ils ont besoin l'un de l'autre. Les élus, qui apparaissent souvent eux-mêmes issus du monde associatif, se révèlent d'autant plus sensibles à la valeur morale de l'engagement que représente la vie associative qu'ils y voient l'un des remèdes à l'individualisme contemporain. A leurs yeux, le simple fait que des associatifs s'engagent bénévolement constitue un point positif.

b. Une logique fonctionnelle de besoin

Deuxièmement, les élus interrogés concèdent sans ambages que les associations permettent de répondre à des besoins que les collectivités locales ne sauraient prendre directement à leur compte. D'où une logique fonctionnelle de besoin, sur laquelle je reviendrai.

c. Une reconnaissance d'alliances objectives

Le troisième constat, qui se retrouve à la fois dans le discours des élus et dans celui des associatifs, concerne le fait que ce système de renvoi permet également de créer des alliances objectives. En d'autres termes, les élus ont parfois besoin de nouer des alliances avec des associations pour pouvoir peser plus lourdement sur les pouvoirs publics et plus particulièrement sur l'État et ses administrations, en référence à certains dossiers. De même, les associations bénéficient souvent de la reconnaissance des collectivités locales pour peser sur d'autres pouvoirs publics ou nouer des alliances plus larges.

Cependant, des problèmes transparaissent rapidement des relations telles qu'elles sont vécues.

2. Les risques soulevés

a. L'optique des élus

Ainsi, les élus se disent tous fortement préoccupés par l'aspect du savoir-faire gestionnaire et juridique des associations. Pour celles-ci, effectivement, le montage de dossiers s'avère toujours plus complexe, ce qui justifie la nécessité d'une formation intégrée dans ces domaines. A défaut de cela, certains cas de figures pourraient conduire à des accusations de malversations ou de gestion de fait. Le deuxième souci des élus — moins important — concerne le risque de professionnalisation de la vie associative. Certaines grandes associations pourraient avoir tendance à se bureaucratiser et à travailler aussi bien à l'intérêt affiché qu'elles défendent qu'à l'intérêt de la préservation d'une structure devenue bureaucratique. Enfin, le troisième point qui inquiète les élus a trait à la crise constatée du bénévolat, dans la mesure où il devient de plus en plus difficile de mobiliser des individus en leur demandant de consacrer du temps et des efforts à la vie associative.

Venons-en, à présent, à la situation telle que les associations la perçoivent.

b. L'optique des associations

Si les associatifs reconnaissent eux aussi la complémentarité des rôles, leur souci premier consiste à trouver des interlocuteurs disposés à s'engager pleinement à leurs côtés en les soutenant en termes décisionnels, notamment en rapport à d'éventuelles aides matérielles ou financières. Deuxièmement, ils attendent des élus une fonction d'écoute et de prise en compte concrète de la remontée d'information qu'ils assurent sur des points de terrain. Enfin, les associatifs aspirent à une fonction de reconnaissance, c'est-à-dire à ce que les associations soient reconnues par les élus et les collectivités locales comme représentatives de tel ou tel intérêt, afin de générer des bénéfices internes en termes de motivation, d'une part, des bénéfices externes en termes de poids par rapport aux autres intervenants publics, d'autre part.

La problématique fondamentale, pour les associations, apparaît donc comme le fait de capter et de retenir l'attention des élus dans un objectif de synergie, en évitant la mise en place de systèmes de " guichets automatiques " révélant un manque d'intérêt total pour leur action effective.

A partir de cette toile de fond, centrée sur les notions de légitimité et de reconnaissance mutuelle, semblent se dégager trois évolutions majeures.

II. Les évolutions perceptibles

1. La dépolitisation des rapports

Tout d'abord, il semble que les relations entre élus et associations affirment une tendance à la dépolitisation. En vue d'éviter d'être accusés d'utiliser telle association à des fins partisanses ou d'opérer une gestion de fait, les élus sont amenés, concrètement, à édicter des règles précises pour assurer l'indépendance du milieu associatif et de la collectivité publique : interdiction pour un maire-adjoint de présider une association ou d'être membre de son conseil d'administration ; création de structures rassemblant diverses associations et s'affirmant comme actrices à part entière face à la ville ; etc. Les associatifs eux aussi concèdent que la tendance porte à marquer l'indépendance des rôles.

2. Le cadre d'un développement global du territoire

La deuxième évolution majeure tient dans le fait que les relations apparaissent de plus en plus pensées dans le cadre d'un développement global du territoire. Plus avant, il semble que se dégagent chez les élus deux modèles de développement en rapport aux associations : le premier consiste à voir dans la vie associative un moyen d'approfondissement du débat démocratique et renvoie donc à la problématique de la création du lien social ; le second envisage la vie associative comme un facteur d'amélioration des performances de la collectivité.

a. Le modèle de l'approfondissement démocratique

Le modèle de l'approfondissement démocratique admet comme objectif, pour la vie associative, de favoriser un sentiment d'appartenance commune, de transmettre des valeurs nécessaires à la vie en collectivité mais ayant tendance à se déliter et d'encourager l'implication démocratique. Se trouvent alors mis en place des processus de concertation tout autant comme objectifs que comme moyens. Par ailleurs, la vie associative se trouve également utilisée, dans ce modèle, comme appel à projet au niveau de l'ensemble des habitants. Les élus aident les associations à monter leurs dossiers de projets, leur fournissent éventuellement du personnel pour les aider sur les plans comptable et juridique et mettent à disposition des lieux de rencontre.

b. Le modèle de l'amélioration des performances de la collectivité

Le modèle de l'amélioration des performances de la collectivité admet pour idée que la vie associative doit avoir pour objectif, dans un système concurrentiel, d'augmenter le rayonnement de la ville et d'améliorer son image, tout en assurant aux habitants des commodités dont la seule collectivité ne pourrait se charger. Les efforts financiers sont ici importants mais également très sélectifs, ce qui induit une concertation poussée. D'où la mise en place, parfois, de commissions extra-municipales destinées à préparer les délibérations du conseil municipal.

3. Le développement de formes contractuelles de partenariat

Enfin, la troisième évolution relevée par l'enquête a trait au développement de formes contractuelles permettant d'établir des partenariats autour de projets communs.

a. Les objectifs

Dans certains cas, les chartes de partenariat mises en place adoptent des objectifs extrêmement précis et multiples : introduire davantage de rationalité et de transparence dans les rapports entre associations et collectivités locales ; redynamiser le monde associatif ; garantir la bonne utilisation des fonds publics ; resserrer les liens par les discussions afférentes aux objectifs ; ou encore introduire davantage de sélectivité dans les opérations sur lesquelles les élus acceptent de s'engager.

Ceci étant dit, il est des limites à ce type de développement, soulignées aussi bien par les élus que par les associatifs.

b. Les limites

En premier lieu, il ne s'agit pas d'une démarche pouvant s'appliquer systématiquement. A titre d'exemple, une association d'anciens combattants ne se trouvera pas dans le cadre d'un développement de forme contractuelle avec objectifs précis. En second lieu, il peut se trouver des associations jalouses de leur indépendance et désireuses de ne pas entrer dans des formes contractuelles trop marquées. Une autre limite, que soulignent surtout les élus, tient dans le manque de familiarité des associations avec la démarche de projet. Par ailleurs, cette démarche ne répond pas toujours nécessairement aux espoirs des élus en termes de lisibilité des résultats obtenus et de responsabilisation des associations. Enfin, le caractère négocié des objectifs n'exclut pas qu'il y ait des phases de tension, notamment en rapport à la définition des objectifs ou des moyens.

Enfin je terminerai par un troisième volet, afférent aux attentes et enjeux soulevés par les élus et les associatifs au niveau de leurs relations.

III. Les enjeux soulevés

1. Le cloisonnement des acteurs

Le premier enjeu a trait à la dissémination des décideurs et au cloisonnement des acteurs tant dans le camp adverse qu'en son sein propre, c'est-à-dire entre élus et associatifs eux-mêmes. La plupart du temps, ce problème renvoie très directement au découpage administratif du pays, dans la mesure où il s'avère difficile d'identifier puis de faire collaborer des personnes ne connaissant pas nécessairement leurs problèmes réciproques et n'adoptant pas systématiquement des intérêts convergents. Néanmoins, les projets Chevènement et Voynet afférents aux structures intercommunales semblent porter des espoirs dans ce domaine.

2. Le statut des associatifs

Le second enjeu concerne l'évolution du statut des associatifs, qu'il s'agisse des membres ou des responsables d'associations. A ce sujet, des besoins patents en termes de formation se font sentir. En outre, les élus comme les associatifs évoquent le problème de la disponibilité en temps, qui nourrit l'idée d'un droit permettant la prise de congés. Troisièmement, la question du dédommagement des associatifs, si elle fait l'objet de clivages marqués, n'en demeure pas moins évoquée. Pour certains, cette question doit être posée compte tenu de la crise du bénévolat et de l'implication des associations, tandis que d'autres considèrent, à l'inverse, qu'un dédommagement éventuel conduirait à un dévoiement de l'esprit associatif. Par ailleurs, on évoque également, en termes d'aides de l'État au niveau des associations, des allègements de charges possibles. Enfin, le dernier point, qui constitue une question, touche l'avenir des emplois jeunes, qui demeure incertain.

PREMIÈRE TABLE RONDE :
LE PAYSAGE ASSOCIATIF LOCAL

Cette première table ronde est présidée par M. Gérard MIQUEL,
Sénateur du Lot, Secrétaire du Bureau du Sénat

Elle est animée par M. Pierre-Yves LE PRIOL, Chef de service auprès de la Rédaction en chef du journal La Croix.

M. Gérard MIQUEL, Sénateur du Lot, Secrétaire du Bureau du Sénat

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est l'une des grandes conquêtes de la République, en ce qu'elle reconnaît la liberté fondamentale de s'associer sans en référer à une quelconque autorité. Célébrer son centenaire, c'est montrer que la liberté d'association est partie intégrante du patrimoine de l'histoire nationale.

Cette liberté a suscité des débats houleux avant de se trouver institutionnalisée. En effet, reconnaître à tout homme la liberté de s'associer équivaut à admettre que l'État ne doit pas tout superviser. Ceci explique que la période de la Révolution française, loin de la consacrer, a davantage tendu à se méfier des corporations, confréries et autres congrégations sous-tendant une vision jugée individualiste et restrictive de l'intérêt public. L'Empire a suivi la même logique en interdisant toute réunion de plus de vingt personnes. La société ayant changé, la troisième République a voulu libéraliser le régime : la loi sur la liberté d'association a été votée par le Parlement le 1^{er} juillet 1901. Depuis, elle a résisté à deux guerres, trois républiques et treize révisions constitutionnelles. Aujourd'hui, cette liberté est devenue intouchable car parfaitement consensuelle. Le tissu associatif, lui, n'a jamais été aussi dynamique.

Les associations fonctionnent grâce au dévouement des bénévoles, même si ce secteur emploie statistiquement plus d'un million de salariés. Elles permettent d'organiser la vie collective dans l'espace laissé vacant par les services publics et le secteur marchand et induisent, localement, une véritable dynamique sociale et culturelle. Au cœur de cette effervescence se mettent en œuvre de nouvelles pratiques de la démocratie comme nouveaux espaces de liberté. Les associations se révèlent souvent indispensables de par leur fonction d'accompagnement au quotidien, s'adaptant sans cesse aux évolutions sociétales, prenant le relais lorsque le service public s'avère défaillant et faisant remonter les besoins locaux comme les problèmes sociaux. Nombre de collectivités les subventionnent, qui comprennent parfaitement leur rôle essentiel dans le développement local et le maintien de la population sur un territoire.

Nous devons réfléchir, demain, pour mettre en place de nouvelles dispositions favorisant une meilleure application de la loi — aménagement de la fiscalité, législation de la concurrence

voire création d'un congé associatif. Quoi qu'il en soit, jamais centenaire n'aura été aussi bien portant !

M. Jean-Paul DELEVOYE, Sénateur du Pas-de-Calais, Président de l'Association des maires de France

Pour sa part, l'Association des maires de France (AMF), qui a analysé avec grand intérêt l'évolution des relations entre élus et associatifs, est frappée de constater qu'au moment même où s'exprime dans maints pays une interrogation quant à la légitimité d'un progrès semblant détruire des ressources sociales et environnementales se manifeste une véritable soif de réponses politiques dans des cadres non institutionnels et associatifs (organisations non gouvernementales, etc.). En effet, l'attente de nos concitoyens correspond, aujourd'hui, à des contraintes qui leur sont imposées et, notamment, au manque de connaissances face à un progrès dont les potentialités mais aussi les dangers apparaissent clairement. Ceci explique que la liberté d'expression se conjugue avec la soif de savoir. Il est donc besoin d'un espace nouveau, que j'appellerai tiers acteur, qui permette de situer les enjeux au cœur des préoccupations d'une population de caractère mondial. Nous voyons là tout l'intérêt de l'organisation associative de débat, à condition que celle-ci évite le piège de l'instrumentalisation par un pouvoir politique, économique ou philosophique.

Par ailleurs, une étude tout à fait intéressante révélant la forte adéquation entre structures familiales et politiques amène à penser que notre principal problème, aujourd'hui, tient dans l'éclatement du pacte républicain face à la montée des individualismes. La consécration du citoyen consommateur induit, pour l'avenir, l'alternative entre une mosaïque d'intérêts catégoriels situant État et les collectivités locales dans un espace public dont chacun cherchera à tirer un avantage particulier et, à l'opposé, un espace où nous pourrions tirer la richesse individuelle pour la mettre au profit d'un bien-être collectif. Or le monde associatif, lieu de médiation et de communion, me paraît là aussi correspondre à la nécessité non pas d'une liberté d'expression mais d'une capacité de discussion, d'échange et de mobilisation. Ceci apparaît d'autant plus important que nous sommes confrontés, aujourd'hui, à la disparition des outils de socialisation classique que constituaient la cellule familiale, l'entreprise, l'église, l'école ou la rue et que nous sommes davantage dans des cadres où l'espace public s'avère un lieu d'agressivité.

Le monde associatif joue sans doute un rôle sociologique primordial, dans la mesure où il peut reconstruire la dignité d'un homme en lui permettant de redevenir acteur autour d'un projet ou simplement d'une écoute, dans un monde qui a plutôt tendance à le traiter dans le handicap et l'isolement. C'est la raison pour laquelle, au-delà des aspects traditionnels entre collectivités locales et monde associatif et du débat afférent à l'instrumentalisation politique et financière, nous avons besoin d'un milieu associatif qui permette de donner du sens à la vie de nos concitoyens. La collectivité locale est une communauté de vie à laquelle chacun peut apporter sa contribution sous forme de réflexion et de propositions. Le milieu associatif peut induire la stabilisation du pacte républicain, en faisant en sorte que chacun enrichisse autrui de sa propre différence.

Par rapport à ce formidable enjeu de socialisation, nous devons mener une véritable réflexion sur la qualité de l'action associative comme sur celle de l'action politique. Or s'il ne peut pas y avoir de politique locale convenable sans une administration locale efficace, peut-il y avoir une vie associative sans une administration associative locale efficace ? D'où la nécessité de réfléchir à des statuts professionnels d'animation des associations, qui permettraient de

soutenir un bénévolat actuellement en difficulté bien qu'au cœur de la vie associative. Nous devons soutenir ce bénévolat, de même que nous devons éviter le piège de la professionnalisation.

Au moment où nous fêtons un centenaire alerte, nous avons donc, les uns et les autres, à retrouver le vrai sens de la démocratie, que je définirai comme une respiration démocratique en quatre temps : la pédagogie des enjeux ; l'organisation d'un débat ; la décision politique ; l'adhésion à cette décision politique. Nous voyons clairement toute la place du monde associatif dans cette respiration à quatre temps. C'est un formidable enjeu qui s'ouvre devant nous.

M. Philippe LIGNEAU, Vice-Président de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS)

Parlant au nom des associations de solidarité travaillant dans le secteur médico-social et dans celui de la santé, il me faut dire quels problèmes nous rencontrons dans nos rapports avec les élus territoriaux pour bien vivre notre fonction de veille civique. Ces difficultés portent sur deux points.

Le premier point consiste à savoir conjuguer notre action avec celle des élus territoriaux dans l'observation sociale de proximité. Cette observation sociale se révélant fort inégale d'un territoire à l'autre, il convient de mieux définir comment nous pouvons croiser nos regards pour produire des diagnostics plus justes, tant il est vrai que les lacunes essentielles consistent en des déficiences structurelles quant à la connaissance des besoins sociaux. Il s'agit donc de mieux connecter les réseaux existants les uns aux autres, de passer à une observation sociale systématique et d'appliquer des méthodes d'une plus grande rigueur dans l'analyse des résultats.

Le second point consiste à aider les élus territoriaux non seulement dans l'application des décisions politiques locales mais également dans la préparation de celles-ci. Les expériences de terrain peuvent permettre d'éviter certaines erreurs et enrichir la qualité de l'action finale. Au demeurant, une vérification de la manière dont seront suivies les applications devient alors possible. Il me semble que la législation met en place, au niveau communal, des possibilités de conjugaison de l'action des associations avec celle des élus locaux. Le monde associatif peut jouer, ici, un rôle de relais et d'informateur privilégié.

En définitive, je voudrais souligner le fait que dans tous les cas, le partenariat est à approfondir sinon à construire. Il n'est pas de règles précises de collaboration à développer : simplement, il est des bonnes volontés partenariales à mettre en pratique de façon concertée.

M. Jean-Jacques HYEST, Sénateur de Seine-et-Marne, premier Vice-Président du conseil général de Seine-et-Marne

L'action sociale, qui représente la moitié des budgets des conseils généraux, constitue bien l'une des responsabilités fondamentales de ceux-ci. Néanmoins, si les départements collaborent avec les associations dans ce domaine, il n'en demeure pas moins que les

politiques publiques n'ont souvent fait que suivre les initiatives associatives. Plus particulièrement, les associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence couvrent un champ extrêmement vaste et mènent des actions de terrain patentes.

A mon sens, la rencontre entre politiques publiques et associations doit, pour être fructueuse, inclure une discussion sur les objectifs (concrétisée par des contrats d'objectifs) et prévoir l'évaluation des résultats. A titre d'exemple, le Parlement a récemment imposé aux associations touchant plus d'un certain montant de fonds publics l'obligation d'avoir un commissaire aux comptes. Cette mesure a été critiquée mais elle me paraît légitime, compte tenu du fait que les associations, par leur proximité, leur savoir-faire et leur souplesse, remplissent pratiquement le rôle d'une délégation de service public.

Néanmoins, si des progrès me paraissent avoir été opérés, les associations, qui jouent un rôle considérable dans la vie locale, courent certains risques du fait du nombre de salariés qu'elles emploient parfois et du caractère de véritables structures entrepreneuriales rigides qu'elles revêtent alors. Ceci est également valable pour les associations qui naissent sur initiative des collectivités publiques et pour lesquelles ce problème de gestion me paraît crucial. Dans le domaine culturel, notamment, la collectivité ne doit pas accaparer l'ensemble du pouvoir décisionnel, sans quoi l'association mise en place n'en est plus véritablement une.

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Est-ce qu'il y a là une critique sous-jacente de la loi de 1901, afférente à sa souplesse excessive ?

M. Jean-Jacques HYEST

Non. Pourtant, il serait nécessaire que les services publics soient un peu plus souples dans leur gestion. En effet, il arrive parfois que l'on utilise ce moyen par défaut. Certes, les jurisprudences sont de plus en plus sévères en matière de gestion de fait mais d'une manière générale, il me paraît intéressant, en termes de vie sociale des collectivités et politiques publiques, de disposer d'associations mettant en œuvre des partenariats véritables.

Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX, Présidente de la Ligue de l'enseignement

La Ligue de l'enseignement, fondée en 1866, est à l'origine du dialogue républicain. Elle représente 33 000 associations locales, au nom desquelles je vais m'exprimer par la suite. L'idée centrale de mon propos tient dans le fait que nous avons besoin de réfléchir à une reconnaissance mutuelle avec les pouvoirs publics, qui soit une reconnaissance de qualité. Je déclinerai cette idée autour des trois niveaux de reconnaissance que constituent l'espace public, les politiques locales et le dialogue républicain.

Le premier temps de la reconnaissance a donc trait à l'espace public. En effet, les collectivités locales se développent sur des territoires publics — communes, intercommunalité, régions, départements... — et bénéficient toutes d'une architecture du pouvoir, localisée dans les locaux des hôtels de ville ou de région. Or les associations locales, elles, souffrent

continuellement de problèmes de locaux pour tenir leurs réunions ou informer les publics auxquels elles s'adressent. Mettre fin à cette querelle des locaux constitue réellement la première étape vers une reconnaissance de qualité. Dans cette optique, les Maisons des associations mises en place dans certaines municipalités constituent une réponse valable, en ce qu'elles mettent à disposition des locaux ouverts et permettent un travail en réseau.

Le second temps de reconnaissance concerne les politiques locales, qui sont sources de nombreux malentendus. Nous avons dit que les associations se révèlent diverses et souples sur le plan juridique. Néanmoins, nombreuses sont celles qui s'inscrivent dans un temps plus long que celui des représentants du peuple, tout en mettant en œuvre un temps de l'éphémère. Par conséquent, il me semble que nous ne devons pas tenter de domestiquer le temps associatif mais davantage nous atteler à le considérer dans sa diversité et parler clairement de contraintes budgétaires, juridiques ou institutionnelles le cas échéant. L'éphémère crée parfois, politiquement, un impact plus grand que le temps électoral. Les choses ne sont pas incompatibles. De même, le temps des politiques publiques liées aux politiques associatives comporte une pédagogie de l'état de droit, des valeurs de la République et de la citoyenneté à laquelle les associations peuvent tout à fait contribuer.

Quant au temps du dialogue républicain, il apparaît que si les associations alimentent le souffle même de la République, elles le font dans la complémentarité à tous les niveaux de décision — débats, élaboration des choix, mise en œuvre des décisions, évaluation réciproque des politiques publiques et associatives, etc. Il n'est pas de démocratie qui ignore l'un des maillons de cette chaîne. C'est donc sur le temps long de la décision des politiques publiques dans son ensemble que les associations peuvent apporter quelque chose, autant en termes de valeurs et d'intérêt général qu'en rapport à la qualité du quotidien de la vie démocratique. Nous ne sommes pas des auxiliaires inféodés mais des professionnels ou bénévoles compétents. Par conséquent, ne soyons pas comme ces personnages de la peinture de la Renaissance italienne qui considèrent la place publique à travers l'embrasement d'une porte ou d'une fenêtre, en soulevant un rideau !

M. Jean HUCHON, Sénateur de Maine-et-Loire, Vice-Président du conseil régional des Pays de la Loire

Si elle est connue et reconnue au niveau communal, l'action des associations semble moins visible sur le plan régional. Pourtant, elle n'en demeure pas moins importante à ce niveau, comme le démontrent les chiffres qui caractérisent ma région des Pays de la Loire : 53 % des habitants de cette région déclarent participer à une association ; 30 % d'entre eux déclarent prendre part à deux associations ; 1 669 associations reçoivent un soutien financier du conseil régional, pour un montant de 1 100 millions de francs, soit exactement le quart du budget régional. L'importance du mouvement associatif apparaît donc patente.

Dans le cadre des instances régionales, nous tentons de faire en sorte que ce mouvement associatif ne nous considère pas comme un " guichet automatique ", dispensateur régulier de fonds publics. Comme l'a précisé Philippe Ligneau, nous prônons la mise en place de partenariats véritables, négociés à tous les niveaux de décision — débats, discussions, élaboration des programmes, etc. En outre, nous préférons éviter l'institutionnalisation des associations et nous atteler à coordonner l'action des bénévoles et des para-fonctionnaires. Dans cette optique, nous menons un travail permanent et de longue haleine.

On constate que l'émergence de la Région a conduit certaines associations à se structurer et à régionaliser leur ressort territorial.

Cette régionalisation, qui concerne les grandes associations, exprime le besoin d'une plus grande cohérence des actions et d'une meilleure planification des projets.

Pour les actions culturelles, les interventions à caractère humanitaire ou les animations plus locales, la Région a mis en place un fonds spécifique. Il permet d'aider des opérations qui n'entrent pas dans le champ classique de la région mais, qui méritent un soutien compte tenu de leur intérêt et de leur originalité.

M. Hubert BRIN, Président de l'Union nationale des affaires familiales (UNAF)

L'UNAF, créée en 1945, a pour mission légale de donner son avis aux pouvoirs publics sur tous les sujets d'intérêt familial et de représenter l'ensemble des familles françaises et étrangères vivant sur notre territoire. Pourtant, si la raison d'être des associations familiales est d'exprimer les besoins des familles et personnes aux niveaux national et local, nous sommes régulièrement accusés de politisation.

Certes, il arrive parfois que des associations affichent un positionnement de projet de société, facilement assimilable, dès lors, à un choix politique partisan. Plus généralement, la question de la représentativité des associations se pose, au niveau local, lorsqu'il s'agit d'exprimer des besoins collectifs. Pour autant, il advient également que la majorité ou l'opposition locale prenne appui sur des revendications associatives pour justifier sa propre action politique. Tout ceci ne nous dispense pas non plus de considérer objectivement les diverses positions revendiquées par telle association, qui peuvent s'avérer, à certains moments, démagogiques ou populistes.

Je citerai trois exemples pour illustrer mon propos. Premièrement, lorsque l'UNAF s'est portée partie civile contre la mairie de Vitrolles, il s'est bien évidemment agit d'une position politique mais nous l'avons tenue au nom des missions qui nous ont été confiées de défendre l'ensemble des familles françaises et étrangères vivant sur notre sol. Nous n'avons pas mené une politique partisane contre tel ou tel parti de Vitrolles. Deuxièmement, il est arrivé que dans le cadre de la mise en place de politiques urbaines dans certains quartiers dits difficiles, des associations tenues par des habitants se trouvent écartées. A mon sens, nous ne sommes pas, ici, dans le cadre d'une démarche de partenariat et de reconnaissance du secteur associatif. Enfin, il est arrivé que l'un de nos représentants aux offices d'HLM s'engage dans une action politique municipale d'opposition contre notre gré. Son avis s'est trouvé, aux yeux du maire, représentatif de celui de l'opposition et non plus de l'ensemble des familles.

Dans le rapport entre élus et associations, nous devons réfléchir quant à la manière d'avancer sereinement en vue de la reconnaissance de la place des uns et des autres. Si les associations sont l'expression du premier mot, les élus politiques sont celle du dernier, dans la mesure où il convient, à un moment, de trancher en fonction de l'intérêt général. Il n'en demeure pas moins que le rôle des associations est de faire remonter l'intérêt de la population.

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Nous allons pouvoir ouvrir le débat. Au préalable, je propose aux intervenants de réagir à l'une de ces interventions s'ils le souhaitent. En résumé, il apparaît que les associatifs ont exprimé leurs souhaits d'un partenariat approfondi tout au long du processus de décision et de moyens en termes de locaux, tandis que les élus ont mis en avant leur crainte du système de guichet automatique et le risque de bureaucratisation...

M. Gérard MIQUEL

Je préciserai qu'une loi est entrée en application, qui prévoit de nouvelles formes d'organisation territoriale (la loi pour l'aménagement durable du territoire). Il me semble qu'elle constitue un cadre de partenariat organisé tout à fait intéressant de par la mise en place de conseils de développement conduisant à l'élaboration de chartes de territoire. Le rôle des associations me paraît primordial dans l'élaboration de ces chartes, qui nous permettront de concrétiser des financements pour mener à bien des projets territoriaux intéressants.

M. Philippe LIGNEAU

En ce qui concerne la question de l'évaluation des résultats, je pense qu'il nous faut inévitablement la considérer de face. La sphère associative de solidarité est tout à fait favorable à ce type de démarche. La difficulté tient dans ce qu'il nous faudra moduler les méthodes d'évaluation en fonction du secteur considéré. Quant au risque de bureaucratisation, il m'apparaît effectivement réel pour les structures de taille importante. Néanmoins, les élus territoriaux peuvent nous aider à le prévenir.

Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX

J'ajouterai simplement que je suis heureuse de la mise en place des conseils de développement et des projets de chartes de territoires, qui complètent habilement les dispositifs nationaux.

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Merci. La parole est maintenant à la salle.

Débat avec le public

M. Gérard BRABANT, brigadier-chef de la police nationale

Je tente actuellement de créer une association dénommée Action emploi Île-de-France, dont l'objectif consiste à organiser une bourse de l'emploi pour les conjoints des salariés ou fonctionnaires affectés en Île-de-France. Bien que cette création ne requière aucun fonds public puisqu'elle se fonde sur le mécénat privé — lequel s'est d'ores et déjà engagé à hauteur de 3 000 promesses d'emploi en CDI —, le préfet de police de Paris y a posé son veto. Je ne trouve pas cela légitime et je vous demande, aujourd'hui, d'intervenir en ma faveur.

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Apparemment, il n'est pas de limitation au droit associatif pour les policiers. En outre, votre initiative semble fort intéressante. Nous en parlerons cet après-midi avec le sénateur que vous avez déjà contacté.

M. Georges DE RIVAS, Maison de l'Europe

Il a été question de trancher en faveur de l'intérêt général dans la perspective d'un partenariat constructif entre élus et associatifs. Qu'est-ce qu'un acteur de la vie associative peut bien répondre à un élu local qui se trouve ne pas connaître la Journée de l'Europe et concéder, en privé, ne s'intéresser qu'aux retombées électorales des diverses initiatives ? Ne pourrions-nous pas envisager la création d'une sorte de comité d'éthique ou d'intercession ?

M. Jean-Paul DELEVOYE

Soyons francs : il est clair qu'un élu pense à sa réélection. Le soupçon d'instrumentalisation de la vie associative par le politique — et inversement — est donc voué à perdurer. L'important me paraît être de rebondir sur la nouvelle forme de management politique qui se met en place. Aujourd'hui, nous sommes dans une logique de réflexion quant à l'organisation concertée d'une offre territoriale. D'où le besoin d'espaces de discussions et de propositions. Ceci explique que je ne soutiens pas exactement Hubert Brin dans ses termes de premier ou dernier mot à avoir.

M. Philippe CHEVALIER, responsable départemental d'une association de parents d'élèves

Nous intervenons depuis trois ans sur le dossier des politiques éducatives locales. A ce titre, nous avons obtenu, en juillet 1997, que des textes fondent dans chaque département des comités départementaux de pilotage, avec une égalité de représentation entre usagers, associations, représentants territoriaux, etc. Dans mon département, ce groupe s'est enfin mis en place en septembre 2000, au bout de neuf mois de tractations. Or en novembre 2000, un

nouveau décret est paru, qui a subitement modifié l'ordre des partenaires. Ainsi, le premier partenaire est devenu le maire, le second partenaire les directions régionales et le troisième le conseil général, la CAF, etc. Les associatifs n'occupent que la dernière place, en qualité de membres de complément. Jacqueline Costa-Lascoux a utilisé une image picturale ; j'utiliserai, pour ma part, une image audiovisuelle : à la Plaine-Saint-Denis, les acteurs de complément sont qualifiés de figurants !

M. Jean-Jacques HYEST

Les organisations étatiques se scindent malheureusement en une multitude de commissions, dont les réunions ne sont pas nécessairement pertinentes et induisent des pertes de temps. Des méthodes de concertation efficaces restent à mettre en place. Il est vrai, par ailleurs, qu'en tant que parlementaires, nous avons tendance à peaufiner la représentation, de peur d'oublier quiconque...

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Est-ce que vous voulez dire que les élus n'ont pas à être présents dans tous ces types d'instance et que vous accepteriez, parfois, de vous effacer ?

M. Jean-Jacques HYEST

Non. Je crois que cela dépend de l'objet. Néanmoins, cette maladie de la "réunionite" constitue une perte de temps.

M. Gérard MIQUEL

Nous perdons beaucoup de temps dans les grandes messes au niveau départemental ou régional. L'action efficace et la collaboration entre élus et associatifs doivent se faire sur le terrain.

M. Philippe DURAND, représentant d'une association parisienne

Je voudrais simplement évoquer les difficultés économiques que rencontrent souvent les petites associations engagées dans les politiques de quartiers. Ces associations ont besoin d'une reconnaissance statutaire et de financements *ad hoc*. Par ailleurs, je pense qu'il faut réfléchir au statut du bénévolat, lequel représente, pour les petites associations, le mode d'implication majeur.

M. Jean-Paul DELEVOYE

La notion de contrat vers laquelle nous nous dirigeons ne sera pas sans poser problème quant à la définition des objectifs et méthodes d'évaluation et à la qualité des acteurs mais aussi des actions engagées. En outre, la notion de logique procédurale, dont la lenteur fragilise parfois gravement certaines associations, m'inspire un système d'annualisation budgétaire. Je crois qu'il nous faut aller vers une contractualisation pluriannuelle. Enfin, la question du statut des bénévoles rejoint celle du statut des élus : comment trouver une juste compensation dans ce cadre, alors que paradoxalement, l'implication dans la vie associative se révèle davantage un facteur de risque que de reconnaissance ?

M. Jean-Jacques WEBER, président d'une association de tourisme gastronomique

L'association que je préside a coutume d'en recevoir une soixantaine d'autres à dîner deux fois l'an dans des châteaux du Loir-et-Cher. Or je viens d'apprendre que la loi des 35 heures n'autorisera plus la tenue de ces réunions pour des raisons d'heures de repos à récupérer. Est-ce là la fin du tourisme gastronomique en France ?

M. Pierre-Yves LE PRIOL

Votre question a davantage trait à la thématique du temps de travail qu'à celle de la loi de 1901...

M. Jean DUMONTEIL

Nous en resterons là pour cette première table ronde, dont je remercie une fois encore les intervenants. Nous allons aborder, à présent, la deuxième table ronde, présidée par Paul Girod.

DEUXIÈME TABLE RONDE :

LES ASSOCIATIONS, ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA VIE LOCALE

Cette deuxième table ronde est présidée par M. Paul GIROD,
Vice-Président du Sénat, Sénateur de l'Aisne

*Elle est animée par M. Patrick PEPIN, Directeur général adjoint, chargé des antennes locales
et de l'action régionale à France Bleu.*

M. Paul GIROD, Vice-Président du Sénat, Sénateur de l'Aisne

J'ai l'honneur de présider cette table ronde, afférente aux associations comme acteurs incontournables de la vie locale et fondée sur les travaux thématiques organisés en régions. Si vous le permettez, je dirai un mot avant de passer la parole à son animateur.

Il se trouve que j'ai été président de conseil général pendant dix ans et que je suis maire d'une petite commune de 75 habitants depuis quarante-trois ans, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de vie associative. De par mes fonctions, j'ai donc noué des contacts avec de nombreuses associations, lesquelles me semblent, d'une manière générale, remplir un espace créé par le système juridique français lui-même. En effet, à partir de l'instant où nous partons de l'idée que la loi est une pour tous, il semble inévitable qu'elle néglige toute une série de domaines. Aussi, je considère le mouvement associatif comme la réaction normale d'une population désirant voir les lacunes d'une organisation préétablie comblées dans le domaine de la vie quotidienne. Tels sont votre rôle et votre honneur.

Je passe la parole à Patrick Pépin, en me réjouissant de la vitalité que vous manifestez tous et de cette rencontre entre le Sénat, institution représentative des collectivités territoriales, et ceux qui les font vivre dans la réalité.

M. Patrick PEPIN

Je dois avouer qu'au fil de ma carrière à Radio France, chaque visite à l'une des stations locales de mon groupe a été l'occasion pour son rédacteur en chef de souligner le caractère particulier de sa région en termes de développement associatif ! J'en déduis, au regard du débat qui nous intéresse, que le mariage entre vie locale et monde associatif s'avère bien plus important que ce que nous pouvons tous imaginer.

Les intervenants qui vont se succéder à la prise de parole ne feront que vous mettre en appétit, afin d'autoriser des échanges plus longs avec la salle. Nous allons commencer sans tarder en écoutant Danielle Tartakowsky autour du sujet particulier du patrimoine, lequel se révèle d'autant plus complexe qu'il apparaît traversé par deux contradictions : la relation entre public et privé, d'une part ; la relation entre valeur symbolique et intention économique, d'autre part. L'exemple de l'écomusée de Fourmies illustre parfaitement cette double contradiction au travers du comportement des collectivités locales qui, dans ce type d'affaire, recouvrent véritablement un rôle d'arbitrage.

LE PATRIMOINE

Mme Danielle TARTAKOWSKY, Professeur à Paris VIII, membre du comité d'organisation de la Mission interministérielle pour le patrimoine

Ce n'est ni au thème qu'il me revient d'aborder ni à ma personne qu'il faut attribuer le fait qu'il m'incombe d'ouvrir cette table ronde. Ce mérite en revient à ce que l'une des premières associations à s'être appuyée sur la loi de 1901 a été la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique, qui a fêté ici même, il y a quelques mois, son centenaire et, en révélant donc un compagnonnage ancien entre la question du patrimoine et celle des associations.

Le cas de l'écomusée de Fourmies peut constituer, de fait, un bel exemple de la difficulté qu'on peut avoir à satisfaire à la fois aux deux objectifs qui nous ont été exposés ce matin : améliorer les performances d'une commune, d'une part (en particulier, quand elle se trouve remise en question dans ses fondements, sa culture et son activité même) et approfondir la vie démocratique, d'autre part.

On était en 1991 – année du centenaire de la fusillade de Fourmies, dans une région et une ville ravagées par la désindustrialisation et en demande d'investisseurs nouveaux. La question qui se trouvait posée à l'écomusée et à la municipalité était de savoir comment la commune pouvait, devait commémorer son passé, devenu composante du patrimoine du mouvement ouvrier international sans nuire au second impératif. Pouvait-on, devait-on redonner corps à une image positive d'une commune en demande d'emploi en ravivant cette tragédie historique, fut-elle héroïque ? Comment pouvait-on gérer de pair intérêts symboliques et économiques ? La question – difficile – fut tranchée en faveur de l'héritage à assumer. Un choix dont chacun s'est à terme félicité dès lors qu'il est apparu que c'était là un moyen qui pouvait permettre à la commune de faire le deuil social d'un présent devenu aussi douloureux que ce passé dont on célébrait le centenaire.

Je voudrais terminer sur un aspect consensuel, et montrer comment un certain nombre d'élus et d'associations tentent aujourd'hui de prendre en compte ces deux impératifs, qui ne sont pas nécessairement faciles à concilier. Je prendrai l'exemple du département de la Seine-Saint-Denis. Certains de ses élus ont manifesté leur volonté de construire le XXI^e siècle en s'appuyant sur le passé, le patrimoine étant perçu comme un moyen d'intégration. A Saint-Denis, la municipalité et les associations, notamment les associations immigrées, ont organisé avec succès un chœur des enfants du monde dans la Basilique de Saint-Denis, un joyau du patrimoine. Cette organisation a impliqué les associations et les écoles de la ville, pour tenter d'opérer cette intégration, et par là même approfondir la vie démocratique.

M. Patrick PEPIN

Nous constatons aujourd'hui que le milieu rural devient de plus en plus hétérogène. Nous devons alors nous interroger sur le problème de l'arbitrage entre le financement des activités associatives traditionnelles et les besoins exprimés par les nouveaux résidents.

LES NOUVEAUX BESOINS ASSOCIATIFS DANS LE MONDE RURAL

Mme Jacqueline MENGIN, présidente de la FONDA, membre du Conseil économique et social

L'espace rural est aujourd'hui en pleine mutation. Pour un tiers, il reste désertifié, mais les périphéries des villes s'accroissent, et certains espaces ruraux accueillent une population très diverse : il peut s'agir de retraités dont les moyens financiers sont très variables ou de familles monoparentales en grande difficulté. On peut donc dire que la fonction essentielle du monde rural, aujourd'hui, est une fonction d'accueil. Cela ne va pas sans poser des problèmes parfois difficiles, et le monde associatif en offre un exemple.

Les associations sont évidemment à l'image des sociétés. Les sociétés traditionnelles rurales ont depuis longtemps leurs propres associations : des donneurs de sang, des joueurs de boule, des chasseurs, des pêcheurs, etc.... Les populations qui s'installent en milieu rural, elles, ont des besoins différents. Elles veulent par exemple que leurs enfants puissent pratiquer la musique, la danse. De manière générale, les jeunes adultes qui s'installent en milieu rural souhaitent développer des associations de type plus urbain, et demandent pour cela des subventions. Souvent, les conseils municipaux, qui sont encore aux mains de la société traditionnelle, ne sont pas très enthousiastes. Ainsi, les collectivités territoriales se retrouvent prises en tenaille entre des demandes provenant de populations très différentes, exprimées par les associations qui sont les émanations de ces couches sociales différentes. Cela peut aller jusqu'à des conflits assez importants.

Aujourd'hui, le développement important de l'intercommunalité en milieu rural, la création des pays et des conseils de développement sont en train de changer la donne. L'intercommunalité déplace l'expression des besoins et la réponse à ces besoins vers un espace élargi, qui facilite le règlement des conflits. La mise en place des pays et des conseils de développement est un élément fondamental pour que les associations puissent exprimer leurs besoins et travailler en commun avec les élus. Cela suppose que les élus s'ouvrent à ce travail avec les associations, mais aussi que les associations elles-mêmes prennent l'habitude de travailler ensemble sur un espace plus large que celui de la commune.

M. Patrick PEPIN

Vous savez tous que le mouvement associatif a beaucoup évolué depuis quinze ou vingt ans, notamment parce qu'il a commencé à s'intéresser à des activités de nature économique dans le secteur marchand. Cette évolution amène d'autres questions, notamment celle de la fiscalité du monde associatif. En outre, elle modifie les rapports entre les associations, l'État et les collectivités locales.

LES ASSOCIATIONS, L'ÉTAT ET LA VIE ÉCONOMIQUE

Mme Marie-Christine VERGIAT, Adjointe au Délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale

Le monde associatif connaît une profonde évolution par rapport aux activités économiques traditionnelles. Depuis vingt ans, les associations sont devenues des acteurs économiques à part entière. Je voudrais vous donner quelques chiffres pour illustrer cette situation souvent mal connue. On estime qu'il y a environ 800 000 associations, qui représentent un budget de 308 milliards de francs, soit plus de 3 % du PIB. Elles emploient 1 555 000 salariés, entre 900 000 et 1 million en équivalent temps plein. Si on évalue le nombre de bénévoles en équivalent temps plein, on arrive approximativement au même chiffre. C'est ce qui me fait dire que le monde associatif marche aujourd'hui sur deux jambes, les bénévoles et les salariés. Il faut bien sûr nuancer ces chiffres : seulement une association sur dix est employeur, et 20 000 d'entre elles emploient plus de 80% des salariés du monde associatif, concentrés dans quatre grands secteurs : le secteur sanitaire et social, le secteur éducatif, le secteur culturel et le secteur sportif

Ce bouleversement s'est opéré en partie sous l'impulsion des pouvoirs publics, qui ont beaucoup incité les associations à employer des salariés, et d'abord des salariés en difficulté, avec la politique des emplois aidés qui a fait peser une lourde responsabilité sur les associations. La politique des emplois-jeunes constitue un tournant dans ce domaine, puisqu'elle a créé de véritables emplois au bénéfice des associations, en changeant la nature de leur relation avec l'État. Elles ne sont plus considérées comme des outils de la politique des pouvoirs publics de lutte contre le chômage, mais comme des employeurs à part entière, à qui on offre les mêmes possibilités qu'aux collectivités locales.

Ce développement s'est également opéré pour répondre à des besoins non satisfaits, que ce soit par l'État ou par le secteur économique. Cela a modifié la relation entre les associations et les entreprises. Les associations se plaignent souvent, parfois à juste titre, de ce que les entreprises reviennent sur le champ qu'elles ont dégagé lorsqu'il devient rentable. Mais, parfois, certaines associations ont tendance à développer des activités économiques dans un champ concurrentiel traditionnel, ce qui pose le problème de la fiscalité. C'est un sujet fondamental, sur lequel nous avons travaillé intelligemment depuis trois ans, et même s'il reste des problèmes, je crois que le regard que l'État - notamment au travers de l'administration fiscale - et le monde associatif portent l'un sur l'autre a profondément évolué. C'est d'ailleurs le maître mot de la politique que nous essayons de mettre en place depuis maintenant trois ans, c'est-à-dire depuis les assises nationales de la vie associative. La Délégation interministérielle à l'économie sociale, que je représente aujourd'hui, est en quelque sorte le point de rencontre pour la mise en œuvre de ces politiques. Elle est l'interlocuteur des associations pour ces politiques transversales, sans se substituer à chacune des administrations pour les politiques sectorielles.

Depuis trois ans, l'État a essayé de définir un nouveau cadre juridique pour les associations, en écoutant les revendications du monde associatif, au niveau national, mais aussi local. Il a renforcé le rôle des délégués départementaux à la vie associative et mis en place des missions d'accueil et d'information des associations dans chaque département auprès des préfetures. Les résultats sont encore inégaux, puisqu'ils dépendent de la volonté des préfets d'animer une

politique en direction de ce secteur. Le centenaire de la loi de 1901 est d'ailleurs une occasion d'inciter les préfets à avancer sur ces dossiers. L'État a aussi opéré une clarification des règles fiscales, avec des instructions fiscales qui ont suscité beaucoup d'incompréhensions de part et d'autre. Un travail important a été réalisé secteur par secteur, pour essayer de comprendre les problèmes que rencontraient les associations. L'administration fiscale prend aujourd'hui beaucoup mieux en compte la réalité associative. Le maître mot en la matière est la spécificité de l'association par rapport au secteur concurrentiel. Si une association ne parvient pas à distinguer ses activités de celles que conduisent des entreprises du secteur concurrentiel, il est parfaitement normal que les règles fiscales soient les mêmes pour tous.

Le dernier point que je voudrais aborder concerne la mise en place des conventions pluriannuelles d'objectifs, par une circulaire du 1^{er} décembre 2000 signée par le Premier ministre, qui permet d'assurer un financement dans la durée dès lors que l'État souhaite travailler durablement avec une association. Cette circulaire s'applique aux services de l'État au niveau central, mais aussi au niveau déconcentré, où il reste encore beaucoup à faire. Bien évidemment, cette règle peut également s'appliquer aux collectivités locales.

M. Patrick PEPIN

Le milieu du sport a évolué de façon très importante ces 20 dernières années notamment avec l'irruption massive de l'argent, la médiatisation et la responsabilisation. Qu'en est-il alors de la relation particulière qu'entretiennent depuis longtemps le monde associatif et le sport ?

LES MUTATIONS DU SPORT ET LE MONDE ASSOCIATIF

M. Guy PARIS, Avocat, maître de conférences associé à Paris VIII

Le sport a une importance considérable dans le monde associatif. Sur les 800 000 associations qui existent aujourd'hui, on compte 171 000 clubs sportifs, le plus souvent gérés par des bénévoles.

Le secteur des associations sportives rencontre aujourd'hui des difficultés liées au problème de la responsabilité. L'activité sportive comporte des risques physiques, souvent pour des enfants. Dans une société qui accorde au droit pénal une importance grandissante, il faut absolument trouver un responsable, et les présidents d'associations sportives sont les premiers mis en cause. Ils auraient d'ailleurs probablement souhaité bénéficier du même traitement légal que celui qui a été donné aux agents publics et aux élus des collectivités territoriales sur le plan de la mise en jeu de la responsabilité pénale.

Le sport est également une activité de plus en plus professionnalisée. La loi sur les activités physiques et sportives a exigé que l'enseignement, mais aussi l'animation et l'encadrement soient, lorsqu'ils font l'objet d'une rémunération, dispensés par des personnels disposant d'un diplôme d'Etat. Des tensions se font jour entre les bénévoles qui endossent la responsabilité des associations sportives et ces professionnels, pour qui les bénévoles sont des amateurs. On retrouve cette particularité du sport au niveau national : l'Etat a délégué à des associations (les fédérations sportives) une grande partie des moyens de réglementation de cette activité physique et sportive. Or, ces fédérations sont également gérées par des bénévoles, qui se retrouvent parfois en butte à un certain nombre de professionnels du sport.

Enfin, le sport est aujourd'hui hypermédiatisé, au niveau national, mais aussi au niveau local : dans une commune, l'activité sportive est susceptible de créer un bénéfice d'image considérable pour les élus locaux, et, souvent, des présidents de clubs sportifs n'ont pas beaucoup de difficultés pour obtenir des subventions de la part des collectivités territoriales. Un certain nombre de financements normalement destinés au financement du sport chez les jeunes enfants sont plus ou moins dérivés vers des activités sportives à caractère professionnel.

J'avais l'habitude de dire à mes étudiants que le sport était une activité humaine dans laquelle on trouvait des choses que l'on ne trouve nulle part ailleurs. Un ancien directeur des sports au Ministère de la jeunesse et des sports, lui, considérait que le sport rendait fou. Effectivement, on ne compte plus ces grands capitaines d'industrie qui ont investi dans des clubs sportifs avec des résultats proches de la catastrophe. Ils ont parfois autorisé dans leur club des choses qu'ils n'auraient jamais admises dans leur entreprise. Le sport est un univers dans lequel l'émotionnel l'emporte sur le rationnel, et, de ce point de vue, les dirigeants des associations sportives ont à gérer une situation très spécifique, notamment en ce qui concerne le dialogue qu'ils sont susceptibles d'avoir avec les élus locaux.

M. Patrick PEPIN

S'il est vrai que le monde associatif est un lieu d'apprentissage de la citoyenneté, il est étonnant que la coupure entre l'école et le monde associatif ait été si grande pendant de nombreuses années. Daniel Maximin va maintenant nous expliquer comment on essaie, aujourd'hui, de résorber cette coupure.

L'ÉCOLE ET LE MONDE ASSOCIATIF

M. Daniel MAXIMIN, Conseiller à la Mission de l'éducation et de l'action culturelle, ministère de l'Éducation nationale

Lors du colloque que nous avons tenu à Marseille il y a quelques semaines, nous avons constaté que l'école est le lieu où s'édifie la citoyenneté. Nous avons également souligné que lorsque l'école de Jules Ferry a été créée, cette citoyenneté était plus perçue comme un projet que comme une réalité. L'école avait alors comme projet d'édifier une citoyenneté contre les réalités familiales, locales, régionales, culturelles, qui ne garantissaient pas un modèle unique de liberté et d'égalité sur tout le territoire. L'école a ainsi été conçue comme une sorte de forteresse qui devait exclure le monde adulte, le monde local, les cultures régionales, en somme tout ce qui ne pouvait pas être le ciment du projet républicain. A ce titre, tout ce qui était du ressort du monde de l'association était exclu. L'exclusion du corps, de l'émotion, de l'imagination, de l'expression culturelle de l'individu résultent de cette priorité donnée à la citoyenneté rationnelle, de cette table rase du spécifique au nom de l'enfant-citoyen. La chorale elle-même, par exemple, n'était pas perçue comme l'expression d'une émotion collective, mais, à la manière des chorales de l'Église ou de l'Armée, comme un moyen de donner une expression identique à l'ensemble des enfants.

Cette notion d'école fermée est aujourd'hui en crise. L'école a désormais besoin de l'extérieur, du social, du culturel, pour retrouver un dialogue avec ceux qui sont l'expression de cette citoyenneté conquise et acquise. Nous avons pris conscience que l'image de l'enfant citoyen collectif du nord au sud, de l'est à l'ouest, et jusqu'aux plus lointaines contrées, n'est pas utile, et peut même nuire à la cohésion de l'ensemble. Ce qui aujourd'hui peut faire le ciment de l'école, c'est au contraire le retour vers le local, le culturel, vers quelque chose qui n'est pas forcément totalement national, mais qui, par l'addition des spécificités, aboutit à une certaine forme d'unité, de cohérence et de confrontation. Du même coup, il ne s'agit plus de donner une petite place aux associations de parents d'élèves et aux associations sportives mais d'autoriser une confrontation beaucoup plus ouverte, où on prend le risque de la culture, de l'entrée du social, sans nier les inégalités, mais en les affrontant. En effet, il est préférable de connaître l'origine et le métier des parents, la situation sociale de l'enfant dans sa famille lorsqu'il rentre le soir, pour que l'école joue son rôle d'égalité et d'accession de tous à la citoyenneté. Du même coup, le rôle des associations de parents d'élèves devient celui d'une représentation générale de la société. Le dialogue avec les collectivités locales évolue également. Il ne s'agit plus seulement pour les écoles de demander à la mairie une aide pour des sorties. L'Éducation nationale doit jouer son rôle dans l'aménagement culturel et éducatif du territoire. L'école est parfois la dernière institution qui reste dans un village, et elle a alors un rôle social à jouer par rapport aux adultes.

L'école parviendra ainsi à retrouver, au sein même de la classe, les pratiques de la citoyenneté. Paradoxalement, la classe était plutôt un lieu d'affrontement, de concurrence, de sélection des meilleurs, alors que l'idéal de notre société est que la classe soit aussi le lieu de l'apprentissage d'une citoyenneté vécue dans la vie scolaire. En définitive, la classe doit devenir ou redevenir la première des associations.

M. Patrick PEPIN

Le monde associatif inscrit aujourd'hui son action dans un cadre plus vaste que l'espace local, et acquiert une dimension européenne. Nous devons alors nous interroger sur la possibilité pour les associations de vivre dans ce nouvel espace, sans voir disparaître les spécificités des mondes associatifs de chacun des pays.

LES ASSOCIATIONS DANS L'ESPACE EUROPÉEN

M. Michel GEVREY, Président du Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'Education nationale (CCOMCEN), membre du Conseil économique et social

Notre rencontre du 19 février 2001 au Parlement européen s'est intéressée aux associations dans l'Europe en devenant en dégageant quatre thèmes : les modes d'interventions associatives dans les pays de l'Union et dans les pays candidats (déclarés ou probables), le rôle socio-économique des associations en Europe, le lien associatif et la démocratie, et enfin le partenariat futur. Les associations se sont longtemps interrogées sur la volonté politique des autorités européennes de leur reconnaître une capacité de représentation participative : celle qu'exprime la mobilisation volontaire de la société civile, qui ne se substitue pas à la légitimité représentative. La présidente du Parlement européen déclarait : " Pour le Parlement européen, le dynamisme du tissu associatif est un élément fondamental de l'équilibre et de la vigueur de la démocratie ". Pour ce faire, les associations espèrent l'aboutissement rapide du statut de l'association européenne. L'engagement de Michel Rocard, président de la commission des affaires sociales, la prise de position sans ambiguïté des ministres des gouvernements français, suédois et belge au terme de la 7^e conférence européenne de l'économie sociale qui vient de se tenir en Suède, laissent augurer la prise en compte effective de la réalité associative en Europe, et l'adoption puis la promulgation de ce statut de l'association européenne. Cela permettrait d'aboutir à une traduction concrète du droit de s'associer, inscrit désormais dans la charte des droits fondamentaux. Ce serait aussi, pour les adhérents du comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG) l'aboutissement d'un processus long et chaotique. Ainsi, le rôle social, la fonction économique, l'intervention citoyenne des associations seraient, au-delà des droits nationaux, reconnus par le droit européen. Les associations, en particulier celles qui ont fait le choix de l'activité économique pour assumer leurs projets et leurs solidarités, seront identifiées dans cette approche confortée de l'économie sociale, dans leur originalité et leurs spécificités, aux côtés des mutuelles et des coopératives.

J'avais évoqué à Bruxelles, le 19 février dernier, les attentes et les revendications des associations pour mieux assurer ce rôle socio-économique en Europe. Celui-ci suppose des partenariats et des contractualisations à tous les niveaux, entre des associations européennes souhaitant agir conjointement, avec les diverses collectivités territoriales dont les tailles, les compétences et les pouvoirs diffèrent notablement d'un pays à l'autre. Une fois ce statut promulgué, il ne sera plus nécessaire pour créer une association européenne de recourir, par exemple, aux commodités de la loi belge, comme c'est le plus souvent le cas aujourd'hui. Mais un effort considérable devra encore être réalisé pour faciliter l'accès des associations aux réalités communautaires, favoriser les coopérations interassociatives et réduire les complexités administratives de toutes natures, y compris pour l'accès aux divers fonds structurels et sociaux.

Il n'est pas si fréquent que nos préoccupations apparaissent en tant que telles dans un document de l'importance de l'agenda social européen adopté à Nice. Nos associations y sont explicitement désignées comme partenaires des politiques de l'emploi. Certes, je réitère notre

refus du confinement des associations dans le champ des activités non-solvables, ou pas encore solvabilisées. L'emploi associatif concerne tous les champs de l'activité sociétale et de l'intérêt général, et non les seuls secteurs de la solidarité et de l'exclusion. Notre emploi est un substitut, certes modeste, mais réel, à l'emploi de l'économie publique ou libérale, et non une situation intermédiaire ou palliative. Je le souligne avec d'autant plus de force que l'entreprise traditionnelle ne prend pas toujours de précautions pour nous refuser la participation à la mixité sociale, sans laquelle il n'y a pas de véritable progrès social. Le concept de concurrence ne saurait s'appliquer unilatéralement.

Des documents récents insistent sur la solidarité volontaire et nécessaire entre mutuelles, coopératives, acteurs des entreprises solidaires et associations. Cette solidarité, loin de contredire la spécificité associative, marque l'exigence de passerelles entre ces diverses familles. Prenant appui sur les travaux de la conférence permanente des coordinations associatives, du CNVA, du CEDAG, nous militons pour des associations dynamiques et entreprenantes, non pas concurrentes, mais d'une autre nature que les entreprises du secteur privé, complémentaires mais indépendantes du secteur public, spécifiques et nécessaires, des associations qui n'oublient pas que lorsqu'elles ont une réalité économique, celle-ci est nécessairement, fondamentalement subordonnée à leur projet social, au service des personnes. Ces associations savent que l'ancrage local est source et moteur de leurs interventions. Elles savent aussi qu'un partenariat loyal, transparent, respectueux des compétences des élus représentatifs des villes et des régions, est l'outil indispensable pour nombre d'entre elles, qu'elles soient ou non fédérées.

M. Patrick PEPIN

Catherine Wihtol de Wenden va maintenant aborder les évolutions importantes qui touchent le monde associatif des étrangers.

LES MUTATIONS DU MONDE ASSOCIATIF DES ÉTRANGERS

Mme Catherine WIHTOL de WENDEN, Chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (CERI)

Il y a vingt ans, la loi du 9 octobre 1981 accordait la liberté d'association aux étrangers en les faisant entrer dans le droit commun des associations régies par la loi de 1901. Cette mesure a donné lieu à une effervescence associative, notamment avec le mouvement beur. Celui-ci a donné lieu à des formes de participation à la vie publique qui mêlaient citoyenneté et ethnicité, parfois suscitées par les pouvoirs publics pour calmer la violence dans les banlieues ou pour se constituer un vivier d'intermédiaires et d'électeurs potentiels. Les élites associatives en sont issues, avec leur dimension médiatique, leurs stratégies promotionnelles, oubliant parfois la base, mais non sans légitimité à l'égard des valeurs républicaines. C'est cette période de 1981 à 2001 que je voudrais vous relater, en insistant sur le passage de cette relation de questionnement des pouvoirs publics à une relation de faire-faire avec les pouvoirs publics, avec un enracinement au niveau local.

Quels sont les droits des étrangers en jeu dans cette évolution associative ? En 1981, il existait une vie associative régie par le décret-loi de 1939, déjà très active, notamment chez les Portugais. Les revendications concernent alors le thème de l'égalité des droits : le droit au séjour, qui anime par exemple les banlieues lyonnaises ; le droit de vote et la liberté d'association ; l'égalité de traitement à l'égard des crimes commis dans les banlieues contre des jeunes issus de l'immigration, l'égalité de traitement à l'égard des expulsions de jeunes qui ont toujours vécu en France. Le ton va être donné à partir de 1983, avec la marche des beurs pour l'égalité. A partir de 1985, d'autres droits sont mis en avant, avec les deux grandes associations, SOS Racisme et France Plus, qui s'affrontent autour du droit à la différence ou à l'indifférence, mais aussi avec la revendication d'une citoyenneté dissociée de la nationalité, permettant le droit de vote des parents. En 1986, on assiste à une mobilisation contre la loi Pasqua et les charters. En 1987, ces associations plaident pour un projet de réforme du droit de la nationalité, et mettent en avant la revendication de la citoyenneté de résidence, du droit du sol, et la valorisation de l'enracinement dans la commune. En 1988, on assiste à une effervescence associative autour des thèmes de la nouvelle citoyenneté, et notamment de la question de la participation à la vie de la cité comme fondement de la légitimité des droits de ceux qui y habitent. En 1989, les associations se mobilisent sur le droit à l'éligibilité, à travers la mobilisation associative relayée par France Plus pour avoir des élus municipaux dans les communes. Une série d'affaires (l'affaire du foulard, la guerre du Golfe) va également mobiliser ce monde associatif civique qui revendique le droit d'être Français autrement : droit d'être Français tout en étant musulman, ou en ayant des allégeances multiples.

L'année 1990 marque le grand tournant de cet enracinement dans la vie locale. Avec la politique de la ville, nous assistons à une municipalisation très forte de la vie associative. Les associations tournent le dos à la très forte médiatisation du mouvement beur, et adoptent un "associationnisme moral", qui lutte essentiellement contre l'exclusion, sur le terrain local et social, parfois en concurrence avec les associations musulmanes. On assiste ensuite aux mobilisations autour des sans-papiers, et du droit d'avoir des droits, avec en arrière-plan la question du droit de vivre en famille et du droit d'asile.

Aujourd'hui, les formes de l'associationnisme civique reposent sur une logique de " faire-faire ", de délégation de compétences, dans une relation de proximité avec l'administration, qui, n'ayant plus les moyens de gérer la politique de l'intégration à l'échelon national, pratique une sorte de gestion coloniale de l'immigration. Cette mutation s'est opérée au prix de l'accusation de récupération portée sur cette mouvance, et aussi d'une certaine ambiguïté entre les valeurs républicaines et les modes de fonctionnement communautaires.

Débat avec le public

Un représentant de la Confédération musicale de France

Elle regroupe 93 fédérations départementales et 23 fédérations régionales, et gère environ 8 000 associations musicales. De nombreuses associations locales ont embauché des emplois-jeunes, qui sont leurs piliers, et parfois leur seul employé. Quel sera le devenir de ces emplois-jeunes ?

M. Patrick PEPIN

Ce thème sera précisément traité cet après-midi, avec les bons interlocuteurs. Si vous êtes d'accord, je vous propose de passer à une autre question.

Le co-directeur d'une maison des associations dans le Nord et qui regroupe 300 associations

Je souhaiterais revenir sur la question de l'attribution du droit de vote aux étrangers, étant moi-même d'origine étrangère. Aujourd'hui, la population issue de l'immigration est appelée à rester définitivement en France. Que dire des parents qui ont passé ici 30, 40 ou 50 ans, et qui n'ont pas encore le droit de vote, alors qu'un Européen résidant depuis six mois est électeur et éligible ? Je pense qu'il s'agit là d'une injustice. Nous sommes aujourd'hui au Sénat, et je lance un appel pour aider à lever certains blocages, puisqu'au Sénat, je crois que les mentalités ne sont pas encore prêtes à accepter ce droit. Ces droits existent dans l'entreprise, puisque les étrangers peuvent se présenter pour être délégué syndical et voter aux prud'hommes. Ils l'ont depuis 1981 pour les associations. Mais ils ne l'ont toujours pas sur le plan local.

M. Patrick PEPIN

Votre intervention doit être entendue, mais elle ne me semble pas être l'objet du débat d'aujourd'hui qui porte sur les rapports entre le monde associatif et le monde local.

De la salle

Je voudrais simplement souligner que la législation n'est pas la même dans tous les pays d'Europe et qu'un certain nombre de pays ont franchi ce pas. Pour ma part, j'ai seulement constaté que l'attribution du droit de vote aux étrangers les avait aidés à s'épanouir et à trouver leur place.

Un sociologue, président d'une association de défense de l'environnement à l'île de Ré

Je m'étonne de l'absence à la tribune, ce matin, des associations de défense de l'environnement qui posent des problèmes spécifiques. Nous avons beaucoup parlé de partenariat, mais les associations sont encore mal acceptées. Elles inquiètent, elles menacent, et on leur accorde une sympathie amusée à condition qu'elles ne bougent pas trop, sans quoi

elles sont écartées. Cela est peut-être lié à un vice législatif : le scrutin en vigueur dans la plupart des communes de France - les 30 000 communes de moins de 3 500 habitants - est un scrutin de liste majoritaire, avec panachage, qui permet à un groupe, avec 51 % des voix, d'écarter pour six ans les 49 % restant. Dans des régions à démographie variable, beaucoup ont le sentiment de ne pas pouvoir se faire entendre. Sur le terrain, nous luttons quotidiennement pour demander des informations, être présents dans toutes les réunions. Certains maires se montrent très coopératifs et nous associent, mais en nous faisant remarquer que nous n'avons légalement aucun pouvoir d'intervention. Bien sûr, il y a l'article 121-8 du code de l'urbanisme, mais il n'est pas toujours respecté. En fait, nous subissons tous les inconvénients de la démocratie représentative. Une fois en place, les élus nous disent qu'ils vont penser pour nous, et, parfois, ils vont jusqu'à affirmer qu'ils " savent mieux que nous ce qu'il nous faut ". Or nous souhaitons continuer à penser. Nous demandons qu'à travers le mouvement associatif, la démocratie participative progresse. Nous souhaitons que la consultation polie devienne une concertation franche, ouverte, pour que les synergies en amont évitent les frictions en aval, cette " guérilla contentieuse " qui crée un climat désagréable et souvent se retourne contre nous.

Mme Danielle TARTAKOWSKI

Je souhaiterais répondre à votre question, au moins en partie. Lors de mon intervention, je m'en étais tenue à un seul exemple, mais il y en a bien d'autres. Il va de soi que, sous l'intitulé de patrimoine, la journée d'Angoulême avait très largement pris en compte la question de l'environnement, et s'était interrogée sur les raisons de l'émergence soudaine du terme " patrimoine ". Bien évidemment, les contradictions que vous soulevez ont été au cœur du débat. Je voulais seulement indiquer que nombre d'associations qui partagent vos préoccupations et qui étaient présentes lors de cette journée avaient attiré l'attention sur le rôle historique qu'elles revendiquent dans l'adoption d'un certain nombre de lois centrales sur ces problèmes (1906, 1910, 1930, 1962). Certes, cette législation ne règle pas tout. La protection réelle de l'environnement et du patrimoine ne peut émaner que des citoyens eux-mêmes, de leur mobilisation, de leurs associations. Je suis d'accord avec vous sur l'existence de ces contradictions.

Un président d'un comité de quartier à Nîmes

Je voudrais insister sur l'atteinte qui pourrait être portée à la loi de 1901 dans les discussions qui ont lieu actuellement à l'Assemblée nationale, sur les 39 articles de la loi Mauroy, qui vont mettre en place des conseils de quartier. La loi prévoit qu'un élu sera à la tête de ces comités, ce qui est en contradiction avec la notion de " liberté " reprise dans la loi de 1901. Nous avons discuté de ce problème avec les comités de quartiers de Marseille. Je pense que les sénateurs auront leur rôle à jouer dans la discussion de la loi en deuxième lecture et que le sénateur Gaudin doit proposer un amendement sur ce sujet. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un débat entre la droite et la gauche, mais d'un débat de bon sens.

Un Sénateur

Le texte sera examiné au Sénat à l'automne. Il constitue un moyen de forcer un certain nombre de municipalités ayant une conception trop centralisée de leur rôle à créer un système de relais. Cela ne doit pas empêcher les comités de quartier spontanés d'exister et de s'exprimer.

Mme Jacqueline MENGIN

Les associations particulièrement concernées ont vigoureusement protesté contre ce projet de loi. Je crains fort que devant ces conseils de quartier officiels, les autres aient beaucoup de peine à exister et à se développer. Dans un certain nombre de villes, on dispose d'une expérience très riche de ces comités de quartier, qui risque d'être balayée. Mais la protestation associative a commencé.

Un représentant de la Fédération franco-africaine de développement

Nous nous réjouissons d'être associés à cette journée. La communauté des immigrés en France a entrepris un travail de rénovation, de structuration et de professionnalisation qui doit faire d'elle un interlocuteur privilégié. On ne peut plus engager un débat républicain autour de la citoyenneté sans associer les immigrés. Nous voulons lancer un appel aux élus locaux, pour qu'ils ne prennent pas les immigrés seulement comme levier électoral, mais en tant que force de proposition, et leur donner la place qui leur revient dans les instances de décision et de conception de certains programmes. Cela renforcerait la citoyenneté et la démocratie locale.

M. Patrick PEPIN

Nous ferons passer le message.

Un représentant de la Fédération des écomusées et musées de société

Madame Vergiat, comment la politique de conventions pluriannuelles portant charges d'objectifs sera-t-elle mise en œuvre dans le cadre de la circulaire du Premier ministre ? Comment vaincre les résistances au changement des services de l'État dans les régions ? Est-il envisageable que ces conventions puissent être passées à la fois avec les services de l'État et les différentes collectivités locales et territoriales ? Je voudrais également ajouter un rapide commentaire sur l'intervention de Madame Tartakowski. Nous constatons effectivement des contradictions sur le thème de la mise en valeur des patrimoines, notamment des patrimoines sensibles qui sont une source de questions, même s'ils datent de cent ans, notamment en matière d'histoire sociale. Cela peut poser aussi des questions plus contemporaines, comme le musée dauphinois qui va traiter l'an prochain de la guerre d'Algérie. Le rôle des acteurs du patrimoine est de le mettre en valeur, y compris dans ce qu'il a de plus sensible. Et mettre en valeur le patrimoine, c'est aussi renforcer l'identité des territoires, offrir de l'activité supplémentaire, et éventuellement participer à la reconversion de zones économiquement en crise.

Mme Marie-Christine VERGIAT

La circulaire du 1^{er} décembre 2000 s'applique aux services déconcentrés comme aux administrations centrales. Sa mise en œuvre sera plus longue dans les services déconcentrés, notamment ceux qui n'avaient pas cet état d'esprit auparavant. Un comité de suivi se penche sur l'application de la circulaire dans l'ensemble des services de l'État. Elle s'appliquera dans les services déconcentrés, au ministère de la Culture comme ailleurs.

Le président de l'Association de l'union sportive de l'école du 1^{er} degré de Bruguières, une commune semi-rurale de la région toulousaine

Outre mes fonctions de président d'association, je suis aussi le porte-parole de la commission interassociative citoyenne de Bruguières pour la célébration du centenaire de la loi de 1901. Cette célébration a été organisée par les enfants citoyens, adhérents de l'UCEP / USEB, qui est à l'origine de ce projet. Dix-huit associations sur vingt-quatre ont réuni leur énergie et leur imagination pour réussir avec éclat cet anniversaire, dimanche dernier. Pour aider au financement difficile de cette célébration, nous avons sollicité la Mission interministérielle pour obtenir la déduction de TVA de nos frais. Le président de cette mission nous a répondu que ce problème avait été soumis au ministère des Finances. Avez-vous davantage d'informations sur ce sujet ?

M. Patrick PEPIN

Nous pourrions reparler de cette question cet après-midi, puisque nous allons précisément aborder des problèmes très concrets de gestion des associations.

TROISIÈME TABLE RONDE :

LES COLLECTIVITÉS LOCALES, INTERLOCUTEURS PRIVILÉGIÉS DES ASSOCIATIONS

Cette troisième table ronde est présidée par M. Gérard LARCHER,
Vice-Président du Sénat, Sénateur des Yvelines

Elle est animée par M. Christian DAURIAC, Directeur du projet numérique de France 3

Introduction

M. Jean DUMONTEIL

Après l'introduction de Jean-Michel Belorgey, la matinée s'est poursuivie avec la présentation de l'étude de la SOFRES sur les relations entre élus locaux et responsables associatifs. Les tables rondes suivantes ont abordé le paysage associatif local et les résultats des travaux thématiques organisés en région.

De nombreuses questions et de problèmes concrets ont émergé grâce au véritable dialogue républicain que nous avons instauré selon différentes nécessités : des règles partenariales entre les collectivités locales et les associations ; une attention portée aux dérives bureaucratiques, dénoncées par Jean-Jacques Hyst ; une logique de projet au lieu de celle du guichet ; la reconnaissance de l'engagement associatif pour les responsables étrangers désireux de s'insérer dans la démocratie locale ; la stigmatisation des contraintes fiscales des associations.

Monsieur le président Larcher, de nombreuses questions sont soulevées à l'occasion de votre table ronde, animée par Christian Dauriac, directeur du projet numérique à France 3.

LES DIFFÉRENTS PARTENARIATS ENTRE ASSOCIATIONS ET COLLECTIVITÉS LOCALES

M. Christian JOIN-LAMBERT, Secrétaire général du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

En tant que conseiller-maître à la Cour des comptes, je suis secrétaire général du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. C'est un service du Premier ministre, présidé par le premier président de la Cour des comptes. Cette entité indépendante de la Cour des comptes juge les travaux qui lui sont présentés et élabore des propositions pour améliorer le fonctionnement des services publics. Les élus locaux, les parlementaires, les fonctionnaires ou les syndicalistes sont représentés dans ce service.

I. La diversité du phénomène associatif

1. Son ampleur

Ce phénomène est massif : 700 000 associations, 20 millions de membres, 200 milliards de francs de dépenses et 800 000 équivalents temps plein salariés. Son ampleur ne doit toutefois pas masquer sa diversité avec des secteurs et des structures différents.

Le secteur " Education-Recherche-Santé- Services sociaux " regroupe 72 % de la dépense et 76 % des emplois. Il abrite de grandes associations gestionnaires. Il existe également un phénomène diffus d'associations plus petites présentes dans d'autres secteurs intervenant dans l'espace des grands services publics. Elles obéissent toutes à l'article 1^{er} de la loi de 1901 : " la mise en commun des activités et des connaissances dans un but non lucratif ".

2. La diversité devant le problème du financement

Selon les secteurs, les associations recourent aux collectivités territoriales, à l'État ou à la Sécurité sociale pour assumer les services rendus aux personnes non solvables. Selon la taille des associations, les dispositions fiscales ou les subventions sont différentes. Une circulaire du 15 septembre 1998 exonère les associations, dont les recettes sont inférieures à 250 000 francs, des taxes commerciales : TVA, impôt sur les sociétés et taxe professionnelle.

En ce qui concerne les subventions, le code des communes reprend les dispositions d'un décret du 30 octobre 1936. Il indique un contrôle potentiel des associations subventionnées par la collectivité et la nécessité d'un compte d'emploi des ressources perçues. La loi Sapin de 1993 relative aux subventions supérieures à 1 million de francs prévoit une délégation de service ou une contractualisation. Un commissaire aux comptes établit annuellement un compte de résultats, mais l'application du plan comptable n'est pas toujours aussi stricte que prévue.

L'information des autorités municipales est le but principal de ces dispositions. L'article 3 de la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, concernant les associations et les organismes privés subventionnés par les collectivités, inclut des dispositions visant l'information des citoyens. Pour accroître la transparence financière la loi impose aux administrations et aux associations des déclarations mises à la disposition des citoyens. Le seuil d'application de la loi n'a pas été fixé entre des centaines de milliers de francs ou un million de francs.

3. Diversité des attitudes face au partenariat

Michel Callon, un sociologue de l'École des Mines, définit trois types d'associations en fonction de leurs affinités idéologiques ou politiques.

a. Les associations opposantes

Elles rejettent toute intervention officielle, toute activité extérieure destinée aux autorités publiques ou tout partenariat. Certains estiment que les associations doivent bannir tout rapport avec l'État, l'argent ou le salariat. Ces associations "pures" s'inspirent des *charities* anglaises du XIXème siècle.

b. Les associations auxiliaires

Ces associations-relais que François Bloch-Lainé nomme les "associations faux-nez" rejettent également le partenariat au profit de l'identité. Elles reproduisent les structures et les comportements de leur collectivité de rattachement sans rechercher l'autonomie.

c. Les associations partenaires

Il s'agit de la catégorie la plus intéressante et qui pose le plus de problème. François Bloch-Lainé définissant la méthode associative comme la mise en œuvre d'intérêts contraires, ces associations partenaires génèrent parfois des réactions hésitantes et les opposantes de l'hostilité. Quant aux auxiliaires, elles sont dociles, mais manquent de réactivité devant des situations de crise.

II. Questions

I. La convention

Dans mes lectures de jurisprudences et des livres de sagesse, j'ai observé que du point de vue financier, du droit, des résultats fonctionnels obtenus par les associations comme du point de vue d'une analyse sociologique, les associations devaient résoudre des problèmes difficiles. Aussi, ne risquons-nous pas de confondre les ensembles réglementaires propres aux associations et ceux qui sont propres aux services publics dans lesquels elles agissent ? Quel est le juste rapport entre le droit et la gestion dans la vie des associations ? Pouvons-nous nous contenter de circulaires prudentielles, sans valeur réglementaire telles que celles du Premier

ministre de 1975, 1988 ou du 7 juin 1996 ? Ces circulaires contraignent les associations concernées, ne s'imposent pas juridiquement et contiennent toutes l'idée féconde de convention à passer entre la collectivité publique et l'association.

2. Ne perdons-nous pas l'essentiel au profit des réglementations contestables ?

L'objectif des associations " faux-nez " est effectivement de rémunérer des personnels ou de contracter des marchés en échappant aux règles publiques. En tant que membre de la Cour des comptes, j'observe ce phénomène dans les dispositions prises au nom de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Même s'il est légitime de ne pas cumuler ces deux fonctions, cette situation d'ostracisme ne devrait pas perdurer lorsque les individus ont régularisé leur situation.

3. Quelle transparence recherchons-nous ?

Les comptes-rendus comptables sont imposés pour les soldes des subventions ou pour le fonds de roulement d'une association. Toutefois, il lui est désagréable d'effectuer des reversements : la transparence ne paraît pas évidente. Quant à la rémunération des personnels, aucun effort, ni une rémunération excessive ne sont exigés envers les associations. Pour Bernard Hem, un sociologue, les associations exercent un usage utilitariste de l'engagement associatif en termes de gestion du personnel

4. Quel est le rapport des associations au marché ?

Outre sa volonté de tout conventionner, la loi Sapin contient l'éventualité d'une mise en concurrence des associations pour contracter avec les collectivités publiques ou locales sans définir le cadre juridique. Cette orientation relève exclusivement du partenariat dans lequel les fonctionnaires, les associatifs et les politiques doivent définir leur souhait quant à l'application de la loi.

M. Christian DAURIAC

Nous demanderons aux quatre sénateurs ce qu'ils en pensent.

PREMIER DEBAT -

L'ASSOCIATION, RELAIS OU PARTENAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

LES BÉNÉVOLES

M. Alain GOURNAC, Sénateur des Yvelines

Partenaires ou relais des collectivités locales ? Interrogé au sujet des associations, c'est immédiatement à la dimension partenariale que je pense. Ma réflexion s'appuie sur mon expérience de maire et c'est en ma qualité d'élu local que je m'exprime.

I. Un partenariat indispensable

1. Un soutien par les élus

J'ai toujours considéré les associations, dans leur grande majorité, comme des partenaires, jouant un rôle fondamental dans la vie de la cité et participant à l'affermissement de la cohésion sociale grâce à leurs actions. Le caractère bénévole, propre à l'engagement de leurs responsables, fonde leur vocation de partenaires indispensables des collectivités locales. Face aux associations, l'élu ne doit jamais oublier ni cette spécificité ni son devoir de soutien. Toutefois, il ne s'agit pas pour lui de mettre la main sur la vie associative, mais plutôt de soutenir ses activités. La collectivité étant partie prenante dans le domaine du bénévolat, il est nécessaire qu'elle contribue à son développement.

2. La nécessité du bénévolat

Aucune vie associative forte et authentique n'existe sans l'engagement volontaire et bénévole d'individus participant à la vie de la cité. Chaque fois qu'une collectivité publique met en place sous son contrôle une association para-administrative entrant en concurrence avec les associations autonomes, elle tend à les faire disparaître à terme. De plus, elle dévalorise la participation active des citoyens, et encourage les comportements d'assistance. Aujourd'hui, l'engagement volontaire et bénévole demeure le sang de la vie associative. Sans la participation effective, responsable et résolue des citoyens, celle-ci n'est plus qu'un instrument dénaturé aux mains d'opérateurs administratifs et commerciaux.

3. La vie associative dépend de la promotion du bénévolat

Partout où le bénévolat demeure vivace et actif, la vie associative se porte bien et participe au développement économique, social et culturel de la cité. Les capacités de création et de

rayonnement des activités associatives reposent - chaque élu peut en témoigner - sur le développement d'un tel bénévolat.

II. Des propositions indispensables

Au-delà d'un statut uniforme, la promotion du bénévolat suppose l'élaboration de mesures pour répondre à la diversité des attentes. Pourquoi n'étendrions-nous pas à la vie associative les temps d'absence accordés à certains salariés dans les entreprises ? Naturellement, une entreprise permettant à un salarié de participer à la vie associative doit trouver une compensation à ses efforts.

1. La reconnaissance du don de temps

Nous devons expliquer très tôt aux enfants, dès l'école, l'importance de la dimension sociale du bénévolat. Parallèlement, il conviendrait que le « don du temps » soit reconnu, à l'instar des autres dons, et encouragé. Pour cela, il serait intéressant d'élargir au « don du temps » la loi relative au mécénat.

2. Formation et information du bénévole

Nous devons également renforcer la protection juridique des bénévoles, améliorer leur information et développer leur formation. Il existe de nombreuses possibilités dans ce sens.

Ces quelques propositions, rapidement esquissées, ne peuvent que contribuer à orienter le rapport des associations et des collectivités locales dans le sens d'un partenariat toujours mieux compris.

M. Christian DAURIAC

Merci pour ces propositions. Depuis l'existence de la télévision parlementaire, les sénateurs respectent leur temps de parole. Le prochain intervenant est Paul Girod, rapporteur du texte relatif au statut des sociétés d'économie mixte.

LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE

M. Paul GIROD, Vice-président du Sénat, Sénateur de l' Aisne

Les SEM constituent un partenariat particulier avec les collectivités locales. Elles correspondent à la cohabitation de la puissance collective territoriale et du milieu économique ou associatif au sein d'une structure juridique unique.

I. Définition de la SEM

Au sein de la SEM, une collectivité territoriale s'associe avec des entités de droit privé pour rendre un service public dans des conditions plus efficaces que la régie directe ou les services locaux gérés par des fonctionnaires.

1. Les avantages

- **la souplesse**

Dans une instance unique, la SEM regroupe deux expériences différentes : celle des élus et celle des responsables économiques ou associatifs.

- **une meilleure adaptation**

Le caractère universel de la loi de 1901 engendrerait certaines difficultés du fait d'une inadaptation à la réalité du terrain. La gestion du dossier corse démontre l'inadaptation de nos réglementations nationales à des cas particuliers. Le mouvement associatif tend à combler ces lacunes issues d'une conception unitariste définie en 1789. Des dispositifs comme le mètre sont nés grâce à ces différentes initiatives, mais nous avons trop agi dans cette direction centralisatrice. Elle engendre des difficultés pour le mouvement associatif et l'existence des SEM.

2. Les dérives constatées

Le démembrement du service public influe sur l'abandon de règles prudentielles minimales. Un minimum de déontologie est nécessaire. Toutefois, ce danger reste mineur vis-à-vis de l'avantage de la coexistence dans la même structure de l'expérience et de la qualité du privé et de l'expérience et de la rigueur du public.

II. L'avenir des SEM

La réforme discutée actuellement comporte des vues divergentes entre le Sénat et l'Assemblée. Cette réforme cherche à changer les minimums de présence du privé et du public dans les SEM. Les sénateurs souhaitent conserver la règle limitant à 49 % la participation du privé et à 80 % celle du public. Les députés semblent s'orienter vers une participation du public jusqu'à 100 %. Dans ce cas, la SEM perdrait sa dimension mixte et deviendrait un démantèlement à caractère privé comme en Allemagne. Je me méfie à la fois d'un bras séculier privé et d'une participation minoritaire des collectivités locales. Cette voie est possible avec le souhait de l'Assemblée de ménager la présence du public à 34 %. Au contraire, je souhaite une relation dynamique entre le public et le privé. Ces innovations risquent de pas être très réfléchies alors que la prudence est nécessaire dans l'esprit des élus quand la judiciarisation permanente de leurs actions les expose davantage.

Naturellement, les associations de type loi de 1901 ne dominent pas dans les SEM. Toutefois, elles représentent une certaine ouverture de l'action des collectivités territoriales correspondant au thème de notre colloque.

Débat avec le Public

Un intervenant

Le sénateur Alain Gournac a défini d'excellentes propositions. Actuellement, les entreprises bénéficiaires peuvent financer les associations à hauteur de 0,25 % de leur chiffre d'affaires, ce qui est très peu. Une augmentation hypothétique à 0,25 % généralisée à davantage d'entreprises serait une avancée intéressante. Elle générerait une aide réelle dans le financement des associations car les entreprises sont intéressées par la vivacité et la créativité des associations.

M. Christian DAURIAC

Nous attendons le retour dans l'hémicycle d'Alain Gournac pour répondre à votre question.

M. Roger VERRET, président d'un centre d'accueil pour toxicomanes

Travaillant dans les Yvelines, je connais très bien les sénateurs Larcher et Gournac. Je regrette qu'en trente ans d'existence, les élus manquent toujours de reconnaissance pour le travail des bénévoles. Aucun d'entre eux n'est venu les remercier lors d'une assemblée générale. Je souhaiterais leur venue pour saluer ce travail difficile de recevoir quotidiennement des parents de toxicomanes.

M. Gérard LARCHER, Vice-Président du Sénat, Sénateur des Yvelines

Il est indéniable qu'un certain nombre d'associations comme celle de Monsieur Verret remplissent une fonction importante dans la vie sociale. Au conseil général des Yvelines dans nos communes, nous ne nous rendons pas souvent aux réunions, mais nous passons des conventions concrètes avec ces associations. Notre collaboration avec plusieurs associations et ce conventionnement préféré parfois au développement de nos services démontre notre reconnaissance des qualités de la vie associative.

Il convient également de définir les parts respectives du partenariat et de l'indépendance. Dans le cadre d'une convention, le problème n'existe pas car l'association reçoit une dotation pour sa prestation. Dans les cas d'expériences sociales, les associations nous apportent un point d'écoute et de rencontre. Elles constituent un facteur du lien social.

La question de l'indépendance se pose avec les associations recevant des subventions et entreprenant un recours en justice contre la collectivité locale, bailleur de la subvention. Nous connaissons ce type de problème avec les associations travaillant dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme. Aussi, je ne suis pas persuadé de l'entière indépendance de ces associations lorsqu'elles financent leurs recours avec le fruit des subventions.

Dans les Yvelines, dont je suis président de l'association des maires, nous finançons des logements sociaux pour lesquels nous sommes déficitaires par rapport aux crédits alloués. Or 50 % de ces logements sociaux font l'objet de recours d'associations agréées au titre de l'urbanisme, subventionnées par les collectivités publiques. Parfois, ces opérations satisfont

les collectivités. Le débat est ouvert et paraît complexe entre indépendance et interdépendance, une notion définie par Edgar Faure, un sénateur célèbre.

M. Francis CHARHON, Directeur général de la Fondation de France

La Fondation de France travaille souvent avec des collectivités locales en soutenant de nombreuses associations implantées localement. Nous observons les difficultés issues du partenariat, telles que la charge inhérente au contrat passé avec la collectivité pour les associations. Si le développement d'un réel partenariat est souhaité, il convient d'égaliser les moyens de chaque partenaire et de s'accorder sur certaines certitudes. Pour les associations, ces certitudes intègrent une augmentation des moyens octroyés par d'autres partenaires que les collectivités ou l'État qui octroient déjà 60 % des subventions des associations.

Pour atteindre cet objectif, il serait intéressant de développer les déductions fiscales en instaurant des critères non-discriminatoires au-delà des 60 % de subventions octroyées à trois causes exclusives. Cette fiscalité moins discriminatoire et généralisée pour les particuliers permettrait qu'ils interviennent dans la vie civile. Ces subsides constitueraient un contrepois aux subventions publiques. Il est également important de développer le mécénat d'entreprise. Au delà du pourcentage déduit des impôts, nous pourrions fiscaliser les ressources des entreprises en les soumettant à la TVA et en ouvrant un secteur de fiscalité. Les sénateurs perçoivent-ils le besoin immense des associations de bénéficier d'une certaine souplesse financière et d'une fiscalité plus moderne et plus engagée ? Cette fiscalité modernisée offrirait aux associations la capacité de recevoir des délégations d'intérêt général.

M. Paul GIROD

Nous pourrions rapprocher cette limitation à 0,25 % du chiffre d'affaires de certaines déclarations récentes sur la survie d'un club de football. Dans cette affaire, une personne physique seule engage des sommes très importantes pour éviter une rétrogradation. Même s'il s'agit d'une société anonyme à objet sportif, ce club représente une association. Les associations modestes peuvent être choquées par cette situation.

En ce qui concerne le statut fiscal, nous sommes confrontés à l'application unilatérale, aveugle et jacobine de notre système de législation. Nous manquons de lois adaptables au-delà des lois ordinaires et organiques qui ne peuvent pas s'appliquer de manière identique dans certains cas. La régionalisation peut représenter ce point de départ. En offrant un avantage fiscal général à des organisations juridiques, certaines les interpréteront à leur avantage et d'autres seront lésées. Néanmoins, en ménageant des capacités d'adaptation régionales au pouvoir réglementaire, les ennuis seront moindres. Nous éviterions également les débats parlementaires stériles pour définir des distances réglementaires de plantation d'arbres qui ne semblent pas du ressort législatif.

POUR UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

M. Gérard DELFAU, Sénateur de l'Hérault

Je vous remercie. J'interviens fort de mes deux expériences de vingt-quatre années de maire et de diverses présidences d'organismes tels qu'une MAS, un IME, un CESAP, une Maison des entreprises ou un Comité de bassin d'emploi dont j'ai assumé la présidence nationale pendant dix ans. Ces deux types d'implication se révèlent indispensables et consubstantiels à la société d'aujourd'hui.

I. Un cheminement partagé

1. Des idées très ancrées

La Révolution de 1848 nous a appris qu'outre le marché, le secteur privé, l'entreprise et l'État, la société civile doit pouvoir assumer librement certaines missions d'intérêt général : des domaines du loisir sportif à l'accueil des toxicomanes. Les coopératives, les mutuelles et les syndicats issus de 1848 ont précédé la législation sur les associations qui correspond à un ultime prolongement. Notre société actuelle n'a pas pris conscience de l'importance du cheminement mitoyen et autonome de la puissance publique, les collectivités publiques et l'État, et du secteur associatif. Nous sommes au début d'un chemin, nécessaire à parcourir pour rendre notre société plus citoyenne et démocratique et pour qu'elle agisse sur l'épanouissement des individus.

Contrairement aux propos de Gérard Larcher, aucune limitation au droit associatif ne peut exister. Le recours d'une association agréée et financée par une collectivité locale contre cette dernière correspond à l'esprit de la loi du 1^{er} juillet 1901.

2. Un refus de l'instrumentalisation

Les associations ne constituent pas des relais des collectivités locales. Aussi, nous nous accordons sur le refus de toute instrumentalisation des associations. Pour cela, il est nécessaire de faire disparaître les services para-administratifs en rénovant les régies directes ou en créant de nouvelles structures telles que les SEM. De même, le para-commercial doit être poursuivi par la loi et la justice. Dans le cas contraire, notre travail est vain. Pendant que nous bâtissons une société plus solidaire et plus juste, d'autres se servent de cet idéal pour réaliser des bénéfices.

II. Les contrats d'objectifs

1. Leur nécessité

Le secteur associatif ne peut pas néanmoins évoluer indépendamment des règles d'organisation sociale. Le "contrat d'objectif", que je préfère au conventionnement, est

aujourd'hui essentiel pour équilibrer les rapports entre collectivité locale, financement accordé et association. Ce conventionnement concerne l'ensemble des associations quelle que soit leur taille et peut éviter certains problèmes.

Ainsi, j'ai voté une subvention municipale importante par rapport au budget communal modeste à une association qui s'est défaite. Elle s'est trouvée en situation de faillite. Comment agir dans une telle situation étant responsable pénalement de l'utilisation des deniers publics ? Nous devons réfléchir aux issues possibles dans de tels cas qui remettent en cause l'organisation démocratique.

2. Des moyens supplémentaires

Le directeur de la Fondation de France, dont je salue le travail, le rappelait : il est primordial d'octroyer des moyens supplémentaires en termes de réflexion, d'expertise et de soutien au monde associatif. Les importantes fédérations doivent redevenir des structures d'animation au-delà de leurs anciennes dérivées pour progresser dans ce sens. Il importe également de savoir comment concilier l'autonomie, l'indépendance totale du secteur associatif et le suivi de l'utilisation des fonds publics.

III. Quelle articulation entre démocratie participative et représentative ?

La réponse à cette question passe-t-elle par des conseils de quartiers ? En effet, si la démocratie de proximité se limite à ce conseil municipal bis, l'objectif n'est pas atteint. Même si le poids du suffrage universel doit rester dominant, il importe d'égaliser les rapports entre partenaires pour qu'élus et associations préparent ensemble les décisions. L'assemblée élue valide ensuite ces décisions et les trois partenaires les appliquent ensemble et en assurent le suivi.

Ce cheminement correspond à une conception démocratique ne se limitant pas à l'élection. Il s'agit d'une démocratie exigeante au quotidien où chacun participe. Ce type de mesure existe déjà avec les commissions élaborant le prix de l'eau dans lesquelles des associations collaborent. A cette image, je milite pour l'utilisation croissante des commissions extra-municipales dans lesquelles les associations ont une place prépondérante. Le Sénat nous a offert la possibilité d'évoquer ensemble ces projets intéressants qui représentent la clé de la société de demain. Je vous remercie.

M. Christian DAURIAC

Merci de nous faire partager votre passion. Bernard Murat évoque le thème des associations sportives.

LES ASSOCIATIONS SPORTIVES

M. Bernard MURAT, Sénateur de la Corrèze

Comme plusieurs intervenants ont eu l'occasion de le dire ce matin, les associations sont des acteurs incontournables de la vie locale. Dans le domaine du sport, qui sera le pivot de mon intervention, le phénomène associatif est particulièrement implanté, sans doute le plus diversifié et le plus vivace.

Dans le cadre de la politique de la ville, le sport est un moyen privilégié pour instaurer un sentiment d'appartenance à une communauté, pour intégrer les jeunes en difficulté ou faire disparaître la fracture sociale.

C'est dire si la relation qui s'établira entre la collectivité locale et les associations revêt une grande importance.

Attitude des communes face aux associations sportives

En matière de sport, j'estime qu'il ne doit pas y avoir de débat entre petites et grandes associations sportives.

Le débat entre sport pour tous et sport d'élite ne doit pas avoir cours. L'un est complémentaire de l'autre, l'un est issu de l'autre.

Les trois étages de la pyramide sportive, c'est à dire les associations de sport pour tous, d'élite amateur et d'élite professionnelle, participent d'une même politique tout en exigeant une approche différente mais complémentaire.

Or, trop souvent les collectivités ne participent à la vie des associations qu'au travers du versement de subventions. Une telle démarche, même si elle est nécessaire, ne permet pas la mise en place d'un véritable partenariat au service de la politique sportive d'un territoire. Une telle démarche ne permet pas aux collectivités d'élaborer une stratégie en lien avec la politique de la ville.

De la commune « bailleur de fonds » au partenariat : les conventions d'objectifs.

Toutefois, on peut constater que les collectivités locales élaborent de nouvelles formes de partenariat avec les clubs sportifs.

En effet, de plus en plus souvent, le concept de « contrat d'objectifs » remplace celui de « subvention ».

La notion de contrat responsabilise beaucoup plus les associations qui doivent alors tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Je pense, notamment, aux objectifs de résultats sportifs, d'animation, de formation, ou encore, d'insertion des jeunes et des publics en difficulté. Avec cette contractualisation, la collectivité locale apparaît plus comme un partenaire que comme un simple « bailleur de fonds ».

Cas de Brive-la-Gaillarde

Ainsi, dans ma commune de Brive-la-Gaillarde, j'ai décidé de contractualiser les relations entre les principaux clubs sportifs et la commune afin de modifier la philosophie de notre relation.

Pour faire du « sur-mesure », j'ai mis en place de nouveaux outils. Outre une politique de *subventions diversifiées* en faveur de tous les clubs à la base, j'ai créé un *Passe-sport* pour insérer les jeunes en difficulté dans les clubs en finançant leurs coûts d'adhésion. Par ailleurs, nous avons élaboré des contrats d'objectifs avec 17 clubs de l'élite amateur et professionnelle, ainsi que des contrats clubs formateurs avec 20 clubs formateurs.

Ces conventions d'objectifs ont permis aux clubs sportifs de s'étoffer et de progresser dans leurs performances sportives. Ainsi, grâce à la première génération des contrats d'objectifs, le club de judo de Brive-la-Gaillarde est devenu l'un des 20 meilleurs clubs français.

De même, grâce aux contrats d'objectifs, le Lac du Causse a pu être aménagé, ce qui a permis que le site de Brive-la-Gaillarde reçoive les Championnats de France de bateaux courts, ainsi que la Coupe d'Europe d'aviron.

Le seconde génération de contrats d'objectifs, c'est-à-dire ceux pour la période 2001-2004, vise, par exemple, à l'organisation, en 2004, des Championnats du Monde universitaires d'aviron à Brive-la-Gaillarde, mais aussi à l'envoi de brivistes aux Jeux Olympiques d'Athènes, en 2004.

Enfin, ces conventions assurent une plus grande transparence. En effet, la mise en œuvre des contrats d'objectifs instaure une règle du jeu qui conjugue tout à la fois sagesse et efficacité dans l'utilisation des fonds publics.

Par exemple, dès la saison 2001-2002, un nouveau cadre juridique va être instauré entre le CAB et la ville pour définir les règles d'occupation et d'exploitation du stadium, notamment les loges, les tribunes et les emplacements publicitaires.

Il s'agit de créer une redevance pour équilibrer la relation juridique et financière entre la ville, d'une part, qui est propriétaire des installations et qui a la charge de son entretien, et le club, d'autre part, qui tire des revenus du stadium municipal. Et, je tiens à préciser que cette réforme majeure des relations entre le CAB et la ville de Brive-la-Gaillarde constitue une première dans le rugby professionnel en France.

Ainsi, les associations sportives deviennent de réels partenaires de la commune de Brive-la-Gaillarde.

En effet, en matière de politique sportive, je ne souhaite pas cantonner les associations au rôle de relais de la commune, au sens de suppléant ou d'intermédiaire. A mon sens, la commune ne peut et ne doit pas se décharger sur le tissu associatif dans l'élaboration de la politique sportive. Bien au contraire, grâce aux conventions d'objectifs, les associations deviennent les partenaires privilégiés de la commune étant donné qu'elles sont pleinement associées à la définition de la politique sportive et donc à la politique de la ville.

Toutefois, si l'on veut améliorer, de façon encore plus pérenne, le partenariat entre les collectivités et les associations sportives, il est nécessaire de clarifier la répartition des compétences entre les principaux acteurs.

Clarification des compétences entre les principaux acteurs du sport

Le sport est l'un des rares domaines qui ne fasse l'objet d'aucun article dans les différentes lois de décentralisation.

Par ailleurs, il est regrettable que la loi sport du 16 juillet 1984, et ses diverses modifications, n'aient jamais été l'occasion d'éclaircir les responsabilités des acteurs locaux dans le domaine sportif

Conclusion

En tout état de cause, au moment où nous célébrons le centenaire de la loi de 1901, nul ne peut contester, et moi le premier, ses apports à notre organisation sociale.

Ceci ne se limite pas au monde sportif, mais concerne l'ensemble des secteurs de notre société. Grâce à ses principes d'auto-organisation et de liberté d'expression, la loi de 1901 a renforcé notre République, permis de répondre à de nombreux besoins qui ne pouvaient pas être pris en charge par les pouvoirs publics.

A nous de l'adapter aux nouveaux défis du XXI^{ème} siècle.

A nous de préserver la liberté qui caractérise la vie associative. Même si l'on se doit de renforcer leur transparence financière, nous ne devons à aucun prix fonctionnariser les associations.

A nous de rendre le tissu associatif toujours plus vivace et plus actif. Or, le manque de temps et le coût financier d'une activité bénévole freinent considérablement la participation à la vie associative.

Aussi, comme d'autres parlementaires, je suis en train de réfléchir à l'instauration d'un véritable « statut du bénévole », afin que notre société puisse compter, en son sein, des femmes et des hommes toujours plus nombreux, mieux formés, mieux protégés et, surtout, pouvant bénéficier de véritables crédits d'heures pour être plus disponibles.

Enfin, je souhaite préciser que tous les maires souhaitent qu'une clarification soit rapidement faite sur les rapports des associations et des collectivités afin de ne pas être mis en cause par les chambres régionales des comptes, par manque de lisibilité de la loi, alors que les maires pensent agir de bonne foi.

Je vous remercie de votre attention.

LES VOIES DU PARTENARIAT

M. Marc de MONTALEMBERT, Président du Centre d'étude, de documentation, d'information et d'action sociale (CEDIAS)

Le CEDIAS-Musée Social est une Fondation reconnue d'utilité publique depuis 1894 – je suis un vieux centenaire qui vient féliciter une très jeune centenaire – et qui étudie tout ce qui concerne ce qu'on appelle “ la question sociale ” hier et aujourd'hui. Sous la III^e République, on disait du Musée Social qu'il était l'antichambre de la Chambre, parce que nombre de lois sociales ont été en partie élaborées et débattues dans notre maison. C'est parfois encore le cas aujourd'hui.

En tant qu'enseignant, je forme des étudiants qui occuperont des fonctions de responsables dans les associations sanitaires et sociales et surtout dans les fonctions publique, hospitalière et territoriale.

Notre débat a pour titre : “ L'Association relais ou partenaire des collectivités locales ”. C'est un titre choc qui semble imposer le terme partenaire pour éviter celui de relais qui fait un peu « supplétif ».

En bon universitaire, j'ai cherché le “ Robert ” pour vérifier le sens des mots :

- Relais – 1549 : chiens postés sur le parcours d'une chasse pour remplacer les chiens fatigués. Utilisé ensuite pour les chevaux, puis la course à pied – passe ensuite au monde du travail. Au sens technique : dispositif permettant à une énergie relativement faible de déclencher une énergie plus forte. Finalement, ce n'est pas si mal d'être un relais.
- Partenaire – 1781 : personne avec laquelle on est allié contre d'autres joueurs – puis partenaires pour la danse – partenaire pour des relations sexuelles – ça ne cadrerait pas très bien... – heureusement, la définition du partenariat est rassurante : association d'entreprises, d'institutions en vue de mener une action commune.

Première réflexion donc : les mots employés n'ont pas forcément leur sens premier.

Deuxième réflexion : je ne veux pas rompre le consensus manifesté depuis ce matin, par conséquent je ne dirais pas :

- Qu'il existe aussi des associations étranges, courroies de transmission, d'idéologie politique ou de structures au service des intérêts de certains ; des associations dont les objectifs et les comptes ne sont pas au-dessus de tout soupçon.
- Que certains mettent en place des associations “ faux nez ” des collectivités territoriales ou de la puissance publique pour tourner certaines lourdeurs ou lenteurs administratives ou de gestion, voire à finalité purement électoraliste.
- Que le fait de présider une association ne vous investit pas d'une légitimité semblable à celle d'un élu politique et que la rétribution symbolique des dirigeants d'associations n'est pas nulle.
- Ou encore que la légitimité représentative issue du suffrage universel doit accepter deux autres légitimités, une participative et une sociale (encore faut-il que, dans ces derniers cas, les mandats soient régulièrement renouvelés).

Mais les deux questions essentielles sont les suivantes :

- Pourquoi les associations et les collectivités territoriales travaillent-elles beaucoup plus ensemble qu'il y a une trentaine d'années ?
- Peut-on améliorer ces relations ?

Pourquoi ?

- Le rapport au temps a changé : on parle maintenant de temps réel, d'urgence ; on veut être servi tout de suite, reçu immédiatement, avoir une réponse dans l'heure. Les administrations qui ont une temporalité différente peinent à satisfaire cette exigence. C'est souvent dans cet espace que les associations se sont glissées et qu'elles tissent du lien social.
- Le rapport à l'espace a changé. Il y a encore peu tout était simple : la commune, le canton, le département, la région, l'État, l'Europe. Aujourd'hui on est *proxi-mondial* – local et mondial – en plus on appartient à une agglomération ou à un pays qui, eux-mêmes, sont inter ou en réseaux – on est branché sur des flux – les séparations classiques elles-mêmes deviennent plus floues – le privé se publicise et le public se privatise – le politique s'associe et réciproquement.
- Avec la montée de l'individualisme, le rapport à l'être humain a changé. Tous les grands textes de loi mettent l'usager citoyen au cœur des dispositifs et des institutions. Jean-Paul Delevoye, dans le rapport qu'il a dirigé il y a trois ans, montrait bien la demande de corps intermédiaires à l'égard des collectivités territoriales, sans que cela porte atteinte aux principes républicains d'égalité de tous devant la loi – et bien des associations font partie de ces corps intermédiaires nécessaires
- Enfin, le recul de l'État Providence – la fin du modèle fordiste des Trente Glorieuses – la mondialisation et la décentralisation ont entraîné une implication plus forte des pouvoirs locaux dans la prise d'initiatives. Mais ni l'État, qui doit impérativement selon moi garder son rôle d'instituteur du social – pour reprendre la belle expression de Pierre Rosanvallon – ni les collectivités locales ne peuvent seules exprimer l'intérêt général qu'ils sont chargés de garantir. Si la décentralisation a développé une nouvelle répartition des compétences, elle n'a rien dit de celles réservées aux citoyens et aux associations. C'est une démarche difficile, mais qui mériterait d'être approfondie.

Toujours est-il que leur champ d'intervention s'élargissant, les collectivités locales rencontrent de plus en plus souvent les associations – certes souvent d'intérêt particulier – mais aussi porteuses d'intérêt général. Il ne faut pas oublier que les associations ne se contentent pas de révéler, ou de commencer à satisfaire la demande sociale ; elles permettent aux personnes d'être coauteurs d'un projet collectif, d'avoir une fonction créatrice de lien sociale ; elles ouvrent des espaces sociaux qui ne sont pas directement de l'économie marchande ou non marchande (je ne crois guère à l'entreprise citoyenne, mais toute association se doit d'être citoyenne et solidaire). L'association peut et devrait être un des lieux privilégiés de la formation des citoyens. C'est la formation permanente de la démocratie par sa pratique de la participation, de l'apprentissage de la responsabilité et de la découverte de l'intérêt général.

C'est pour cela qu'il ne faut pas que les associations les plus dynamiques soient instrumentalisées par les collectivités locales, sous prétexte qu'elles seraient un relais commode pour innover, organiser, mobiliser. Je crains que la conception des collectivités locales ne soit parfois du type :

- les associations peuvent être ou seront de bons auxiliaires (acteurs de complément ou figurants disant quelque'un ce matin) de notre politique ;
- ou encore plus radical, association externalisation de mon action ou sphère d'influence à cultiver et à inventer.

Si ce devait être cela, alors les associations auraient tout à craindre du local.

Comment ?

Alors comment faire pour créer les conditions d'un partenariat souhaitable et souhaité ?

Partenariat sous entend une voie contractuelle négociée, une installation dans la durée et la transparence d'engagements qui doivent être validés et contrôlés. Le partenariat, ce n'est pas l'arbitraire dans les décisions, la rupture inopinée des engagements ou la captation des objectifs de l'association.

C'est pourquoi je soutiens la charte d'engagements réciproques qui va être signée dimanche à Matignon, parce qu'elle est fondée sur la confiance réciproque et le respect de l'indépendance des associations, et ce que je suggère, c'est que ce qui se décide entre l'État et les coordinations associatives soit transposé au niveau des collectivités territoriales.

Mais il me semble que le tableau présenté ce matin par la Sofres est un peu idyllique. Il y a en réalité attirance mais aussi résistance, vis-à-vis du local dans les associations. La proximité enrichit un projet qui peut ainsi plus facilement se développer, être mieux réalisé, multiplié, pérennisé, mais la culture de projet et d'évaluation nécessaire n'est pas encore acquise dans bon nombre d'associations. Cependant la proximité peut donner un caractère partisan, voire brouiller les différences ; le risque d'instrumentalisation ou de récupération politique existe plus fortement qu'avec la puissance publique, forcément plus éloignée.

D'une certaine manière, nous pourrions utiliser l'exemple de ce qui s'est passé à partir de 1986, lors de la décentralisation de l'aide sociale. Les relations de méfiance, voire de franche hostilité, étaient nombreuses entre les élus, les travailleurs sociaux et les institutions sanitaires et sociales. Il n'est que de relire des ouvrages comme « *Le grand bazar de la charité* » ou « *Associations lucratives sans but* ». Progressivement, sont apparus une meilleure connaissance réciproque de la spécificité de chacun, des conventions d'objectifs, un apprentissage mutuel de l'intérêt général, des mises en réseaux, un vrai travail de partenariat où chacun accepte de ne pas être le seul à détenir la vérité et/ou le pouvoir voire la légitimité. Ayant été un des acteurs de ces dispositifs, je sais que tout est souvent à renégocier, mais en quinze ans on a appris à travailler ensemble et à s'estimer.

Donnons-nous quinze ans pour transformer le partenariat entre associations et collectivités. Prenons ce temps pour le mettre au point et le faire vivre.

- Commençons par nous faire confiance, fixons les objectifs, définissons ensemble les engagements pris et les financements accordés ;
- acceptons l'idée que les associations exercent une fonction critique indispensable au fonctionnement de la démocratie ;
- réciproquement, du côté associatif, apprenons à travailler avec des objectifs et à évaluer les résultats. Jean-Claude Sandrier vient de rendre à Claude Bartolone un rapport sur les associations œuvrant pour la politique de la ville qui pourrait utilement servir de réservoir à idées.

Un mot pour finir. Depuis ce matin on parle de crise du bénévolat. Je n'y crois pas du tout. Que les formes du bénévolat soient en *train de changer* et que nous ayons du mal à les observer selon nos critères habituels, met en cause non pas une chute du bénévolat mais une difficulté de création d'indicateurs pour l'observation sociale. On travaille encore trop peu le champ associatif, il serait intéressant d'appuyer et de conforter ceux, encore trop peu nombreux, qui s'y sont attelés.

CULTURE POLITIQUE ET DÉMOCRATIE

M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, Président de Solidarités nouvelles face au Chômage

L'association Solidarités nouvelles face au Chômage aide des citoyens ordinaires à se regrouper pour partager du temps et des revenus et accompagner des demandeurs d'emploi en difficulté en leur fabriquant un emploi. En subventionnant cet emploi, l'association leur offre une activité, un revenu et un lien social.

I. Une crise sociale et politique

Cette table ronde a défini des orientations intéressantes concernant les souhaits de partenariats solides et de méthodes permettant la transparence par le biais du contrat. Malgré tout, notre débat se déroule sur un fond de crise politique et sociale important. Face à la montée en puissance de l'économie, devant laquelle le politique ne peut pas réagir et la société s'atomise, un discours consensuel et favorable à l'associatif risque de devenir un discours de type "bouée de sauvetage" du politique en crise. Il est nécessaire d'améliorer l'équilibre existant entre élus locaux et associations. Pour cela, il importe de progresser en termes de culture politique, plus adaptée à notre société. Les liens établis entre secteurs associatifs et élus locaux permettent une gestion de la crise, mais pas sa résolution ni sa transformation.

II. Les trois types de cultures politiques

1. La culture de la résistance

Elle correspond à une culture critique et de la contestation. Elle reste fondamentalement nécessaire, car même si elle est brutale et sans nuance, elle déclenche les prises de conscience

2. La culture de la régulation

Pour cette culture, nous travaillons dans le temps et nous instaurons de nouvelles règles du jeu. Elle est fondamentale car elle universalise les droits et les devoirs. Néanmoins, elle demeure toujours imparfaite et reste à améliorer. Elle déçoit par ses actions complexes, même si elle correspond à la base de la société.

3. La culture de l'utopie

Cette culture du changement et de l'idéal d'un monde meilleur a été polluée par des idéologies totalitaires, mais elle ne doit pas être oubliée. Le but de l'homme est toujours de dépasser la condition humaine et de la transformer.

III. Une nécessaire mise en commun

Ces trois cultures restent en jachère dans notre société et semblent antagoniques alors qu'elles sont profondément complémentaires. Pour évoluer, il convient de travailler simultanément sur ces trois cultures et de dépasser la pensée et l'attitude borgne consistant à observer uniquement son créneau. La vie associative et la vie locale doivent se consulter sur ce point. En effet, les associations évoluent dans la culture de la résistance et de l'utopie d'où elles tirent leur force et leur grandeur. Les élus locaux fonctionnent davantage sur des régulations, même s'ils ont besoin de résister à des mouvements de société et de nourrir l'utopie sans pouvoir la créer eux-mêmes. Parallèlement, la vie associative ne doit pas uniquement aider les individus, mais elle doit également créer de nouvelles règles du jeu.

L'enjeu actuel est de favoriser le développement humain. Or, cela implique une participation possible de chacun à la société grâce au travail et à l'action sociale. Chacun doit pouvoir s'intégrer dans le lien social, ce qui n'est pas le cas actuellement. Chacun doit également pouvoir donner de l'identité à sa personne et du sens à sa vie. La vie associative est davantage capable de produire du sens, du lien social et de la participation que n'importe quel autre partenaire tel que l'entreprise ou la politique. L'association ne semble pas suffisamment consciente de ce rôle et ne s'en montre pas toujours digne.

Nous devons accepter d'être confrontés à des transformations culturelles et gestionnaires nécessaires. A cette condition, nous ferons progresser la démocratie représentative, la démocratie participative en lien avec la première et la démocratie sociale sans laquelle la première et la seconde ne valent rien.

Débat avec le public

M. Jacques CHEMOUL, Association ARG1

Notre association basée à Neuilly-sur-Marne prend une initiative citoyenne pour que les habitants de la ville s'approprient l'outil Internet en relation avec les acteurs socio-économiques de la ville. Ce principe a été retenu au Festival de la Ville et par le secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire. Malgré une mobilisation importante, nous sommes confrontés à un problème local de financement : le sénateur-maire n'encourage pas notre action.

Que faire quand des subventions nous sont accordées par le département et qu'elles sont bloquées par la ville ? Que faire lorsque les fonds permettant la pérennisation de l'association sont refusés systématiquement ?

M. Gérard DELFAU

Seul le suffrage universel résoudra ce conflit. Il s'agit d'une dimension primordiale, car dans le cas contraire, cela signifierait la présence d'une tutelle d'un secteur sur l'autre.

M. Léon DUJARDIN, Président du Réseau européen d'action sociale

Le Réseau européen d'action sociale a signé la Charte ratifiée le 1er juillet par le Premier ministre. Lorsqu'un partenariat avec des élus est envisagé, ne devons-nous pas intégrer la réalité de l'association ? Il s'agit de dépasser le strict aspect des finances en intégrant le temps consacré par les bénévoles grâce à un outil capable de l'évaluer. La loi relative à la générosité du public imposait la présence d'annexes. En tant que trésorier du Secours populaire, je travaille dans cette voie. Les élus et les institutions doivent également participer à cette évaluation car ce temps offert représente un certain poids économique.

M. Bernard MURAT

Nous cherchons avec Alain Gournac à instaurer un véritable statut du bénévole. Le don du temps ayant un prix, il est nécessaire de l'évaluer pour l'association et pour l'économie en travaillant dans la philosophie du monde syndical. Un bénévole associatif est aussi utile à la société qu'un représentant syndical.

M. Alain QUEDILLAC, membre du Groupe 27

Nous avons réuni cinq cents associations depuis dix ans pour sauvegarder le couvent des Récollets à Paris construit au XVII^{ème} siècle par l'architecte du Sénat et l'unique jardin public du X^{ème} arrondissement. Après de nombreuses opérations de déstabilisation, ces deux

lieux sont sauvegardés. Notre projet était de créer une maison des associations liée au sauvetage des patrimoines naturels et culturels dans le monde, à l'interaction entre le local et le global, aux nouvelles solidarités et au développement durable.

Les élus prônent la délégation de service public indispensable et un refus de l'instrumentalisation. Or, les acteurs du sauvetage du couvent ont été évacués de l'opération au profit d'associations " faux-nez ". Les déclarations actuelles ne correspondent pas à la réalité du terrain.

M. Gérard LARCHER

Nous avons discuté récemment une proposition de loi présentée par Ivan Renar sur l'établissement public culturel. Elle clarifiera les rapports et l'utilisation des fonds car nous ne pouvons pas poursuivre la gestion de fonds importants sans jouir des structures adéquates. Aujourd'hui, il est nécessaire d'inventer une structure dans laquelle se conjuguent une rigueur de gestion et la possibilité de la diversité d'expression.

DEUXIÈME DÉBAT -

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU SECTEUR ASSOCIATIF

LES ASSOCIATIONS DANS LES BUDGETS LOCAUX

M. Jean-Pierre GASTINEL, Président de la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais

Merci. Une remarque liminaire : je n'évoquerai pas ici les associations « faux-nez », car seule une minorité d'associations agissent ainsi et ces entités n'ont d'association que le nom ; il importe donc de les écarter de notre débat. Ce thème de la place des associations dans les budgets locaux est complexe. En effet, l'approche globale des relations entre association et collectivité est délicate et leur développement constant exige l'attention constante des autorités locales du fait des risques importants.

I. Une approche globale difficile

Mon propos va du plus simple au plus complexe.

1. La définition de l'association

D'autres intervenants l'ont déjà évoqué. Je n'y reviendrai pas, sauf pour signaler que ce terme recouvre des formes de groupements dont la dimension, le champ d'activité et les modes de gestion sont très variés, certains étant de véritables entreprises, même si elle s'en distingue par l'interdiction de réaliser des profits distribuables.

2. Les budgets locaux

Il faut entendre ici les budgets des régions, départements et communes, mais également de leurs groupements comme les syndicats intercommunaux : communautés urbaines, d'agglomération, de ville ou de pays. Ajoutons que les établissements publics locaux tels que les caisses des écoles, les lycées, les collèges et les hôpitaux entretiennent des relations comparables avec les associations. Ce phénomène est donc très vaste dépassant celui traditionnel de la subvention communale à une association organisatrice d'un concours de pêche à la ligne.

3. La place de l'association dans les budgets locaux

Il convient de définir la forme prise par la participation du budget local au financement de l'association.

a la subvention

Elle correspond au concours accordé par la collectivité publique à une association pour l'accomplissement de sa mission. Elle tend à devenir le mode de financement minoritaire, sinon en nombre, au moins en masse

b. Le prix de la prestation

L'association perçoit de la collectivité une rémunération correspondant à la contrepartie du service qu'elle rend. Le prix de journée pour les séjours dans des établissements gérés par des associations, payé par les départements, représente la forme la plus connue.

c. La délégation de service public

Par cette action, la collectivité locale délègue à une association le soin de gérer un service public. Naturellement, l'association n'émarge plus au budget de la commune, mais elle perçoit un financement provenant au moins indirectement de celle-ci

Cette diversité rend impossible de déterminer le montant des sommes que les collectivités locales octroient aux associations. Pourtant, toutes les études démontrent une augmentation constante de cette participation.

II. Un développement permanent, nécessaire, mais risqué

1. Un développement continu et nécessaire

D'une part, l'association constitue une école de démocratie et une forme de citoyenneté et de solidarité dont l'importance est croissante.

D'autre part, les collectivités publiques sont parfois moins bien placées pour effectuer directement certaines missions que les associations, mais celles-ci n'ont pas les fonds nécessaires. Par conséquent, la coopération financière entre collectivités locales et associations est devenue indispensable.

Enfin les secteurs concernés sont de plus en plus nombreux : aux activités culturelles, sportives, s'ajoutent les actions sociales et éducatives dont le coût financier est considérable.

2. Les risques encourus

Ces risques spécifiques aux relations entre collectivités locales et associations peuvent être regroupés autour de trois thèmes :

a. La fragilité financière des associations

Faute de fonds propres, les associations sont fragiles, ce qui peut entraîner leurs partenaires dans des situations délicates. Ainsi, pour pallier cette absence de fonds, les associations contractent parfois des emprunts en sollicitant la garantie de la collectivité publique. En cas d'impossibilité de rembourser, cette dernière est contrainte de se substituer à l'association. Or, faute d'actifs suffisants de celle-ci, lors de l'octroi de la garantie, la collectivité n'a obtenu aucune sûreté. L'opération se traduit alors par une perte sèche.

Plus grave : si la collectivité locale poursuit son aide au-delà de la garantie, elle peut être poursuivie pour soutien abusif. De même, lorsqu'une association est acculée à la faillite, il est arrivé que le juge des prud'hommes considère que l'employeur réel est la collectivité, si l'association vit exclusivement d'argent public et les dépenses de personnels sont alors mis à la charge de la collectivité.

Cette fragilité se traduit parfois par la volonté d'aider l'association à assurer sa trésorerie. Il paraît normal que l'association ne soit pas victime de retards dans le règlement des aides ou des prestations. Toutefois, l'aide ne doit pas conduire à une violation de la loi. Il peut paraître légitime de favoriser une association, mais de faveur à favoritisme. Il existe un pas qu'il convient de ne pas franchir.

b. L'approche commune des problèmes

Lorsqu'une collectivité traite avec une entreprise, l'intervention de cette dernière repose sur la volonté de développer son activité ou ses profits. La vigilance est alors, je dirais, naturelle : elle s'émousse si la collectivité traite avec une association dont les préoccupations sont voisines des siennes : intérêt général, dévouement au public et absence de but lucratif. Au risque financier et pénal inhérent, j'ajouterai le risque politique de suspicion qui s'accroît avec la taille de l'association et avec l'origine publique des fonds qu'elle gère.

Un exemple : il y a six ans, les dénonciations calomnieuses et anonymes reçues par un président de CRC portaient sur la construction de la maison du maire par les employés communaux ou des entreprises travaillant pour la commune : aujourd'hui, elles stigmatisent les subventions aux associations employant les membres de la famille d'un élu.

c. le professionnalisme

Les dirigeants des associations ne disposent pas tous de la formation et des compétences requises pour satisfaire au dialogue financier et comptable avec les élus locaux.

Cet ensemble de risques accroît la nécessité du contrôle. Sans insister sur ce point, je tiens à souligner qu'en ce domaine la législation me paraît suffisamment protectrice pour les collectivités locales : encore faut-il que celles-ci utilisent les instruments d'information pour assurer la transparence et la clarté. Je vous remercie.

LES ASSOCIATIONS DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

M. Philippe RICHERT, Sénateur du Bas-Rhin

Je partage cette vision d'une législation en vigueur suffisante. Par ailleurs, en tant que parlementaire, je fête ce centenaire, mais je me trouve dans une situation particulière étant alsacien. En effet, la loi de 1901 des associations ne s'applique pas en Alsace-Moselle dont le statut local des associations est issu de la loi de 1908. Il présente quelques particularités intéressantes qu'il conviendrait d'observer et éventuellement de développer sur le reste du territoire national.

I. Le poids économique des associations

La loi de 1901 a offert le droit aux citoyens de s'organiser ensemble pour développer un projet et une action commune sans contrôle de l'administration. Les seules conditions sont le désintéressement et la conformité aux lois. A l'origine aucun statut n'était prévu pour générer ou encourager le développement économique et la force économique des associations n'était pas prévue par les législateurs. De plus, la non-lucrativité renvoie à une gestion désintéressée alors que les activités associatives peuvent générer des flux financiers considérables.

1. Les chiffres

Il existe en France 880 000 associations actives et vivantes réalisant un budget cumulé estimé à 308 milliards de francs, soit 3,7 % du PIB. Elles occupent environ 1,65 million de personnes soit 907 000 équivalents temps plein et 716 000 temps plein de bénévoles et 127 000 emplois salariés mis à disposition par d'autres organismes.

2. Des différences de tailles

La comparaison entre les fonctionnements des ASSEDIC, d'une régie de quartier ou d'une association sportive ou culturelle est pertinente pour souligner les différences et la complexité de leurs fonctionnements. Sur 880 000 associations actives, 735 000 ne comptent que des bénévoles et disposent de petits budgets essentiellement alimentés par les cotisations et par des recettes d'activité. 680 000 gèrent un budget inférieur à 100 000 francs.

76 % des associations réalisent 4 % du budget total et perçoivent 1 % des financements publics. A l'opposé, 6 % des associations réalisent 82 % du budget total et bénéficient de 91 % des financements publics. Du fait de modes de fonctionnement différents, il existe deux mondes dans le paysage associatif.

3. Des secteurs multiples

Les secteurs des sports, de la culture, des loisirs, de l'éducation populaire, du tourisme social et de la défense d'opinion représentent 77 % des associations, mais seulement 33 % du budget généré. Les secteurs de l'action sociale, de la santé, de l'éducation, de la formation et de l'insertion représentent 16 % du nombre, mais 58 % du budget. Les financements publics divergent également selon les associations.

II. Quelle approche développer ?

1. Historique

Initialement, l'objectif de la loi a profité aux œuvres charitables et a entraîné la reprise d'une partie des actions gérées par les différentes églises. Puis, le développement des associations d'éducation populaire, les colonies de vacances et les activités périscolaires, sportives et culturelles ont répondu aux attentes de la population en se légitimant par cette liberté d'initiative personnelle, contractuelle, gratuite et civique.

Depuis les années quatre-vingt, les lois de décentralisation ont multiplié et accéléré la participation des associations aux services publics en concurrençant le privé. Certains phénomènes habituellement publics sont apparus : multiplication des délégations dans le secteur social ; lutte contre l'exclusion, création d'emplois et de services publics de proximité.

2. Des interventions tous secteurs ?

Impuissant face aux problèmes du chômage, de l'exclusion ou des dérapages violents des villes, nous avons favorisé des réponses associatives dans le secteur de l'économie solidaire. Or, ces réponses ne sont pas obligatoirement adaptées aux règles et contraintes des domaines investis. Même si elles s'adaptent à un travail préventif local, nous pouvons nous interroger sur leur capacité à suppléer la police dans le maintien de la tranquillité publique. Si l'association constitue un excellent support pour développer des actions dans les domaines du social, de la santé ou de l'aide humanitaire, elle a révélé ses limites dans les scandales des fondations et dans le caritatif médiatique. Si l'association accomplit parfaitement les actions d'accompagnement du développement économique, peut-elle assumer seule cette tâche ?

Les élus doivent répondre à ce type de questions dont les réponses se formaliseront dans des partenariats respectueux de l'identité de chaque partenaire. Ainsi, j'ai vécu de nombreux conflits avec des associations de défense de l'environnement avec qui nous travaillons, mais qui demeurent militantes. Ces champs de conflits potentiels nous amènent à nous repositionner pour l'avenir.

III. L'avenir

Nous devons nous engager sur quatre points :

- Un soutien aux nombreuses petites structures représentant un poids important et une sphère unique où fleurit l'initiative citoyenne.
- Une aide à l'accroissement de la transparence en recherchant des partenariats confiants dans lesquels chaque acteur respecte la démarche de l'autre sans renier son sens critique, sa légitimité et ses actions spécifiques.
- Une attention particulière aux éventuelles modifications de la loi pour ne pas la dénaturer. Si des adaptations sont nécessaires, la loi reste adaptée au plus grand nombre et doit poursuivre sa mission de progrès social
- Une exigence de transparence et d'application des règles fiscales. Toutefois, en demandant davantage de formalisme, nous obtenons davantage d'introspections. Elles génèrent un encadrement des libertés associatives représentant l'une des richesses les plus importantes.

Je vous remercie.

TABLE RONDE FINALE ET CONCLUSIONS DU COLLOQUE

LES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES ET ASSOCIATIONS SONT-ILS APPELÉS À SE RENFORCER ?

Mme Edith ARNOULT-BRILL, Présidente du Conseil national de la vie associative

Merci. Il est difficile de conclure sur des sujets porteurs d'enjeux et suscitant des débats et des prises de positions aussi tranchées.

I. Relations entre associations et collectivités locales

1. Historique

Au cours des vingt dernières années, les fonctions politiques et économiques des associations se sont développées dans un contexte de mutations politiques et sociales importantes qui ont influé sur leurs rapports avec les pouvoirs publics. Par ailleurs, associations et pouvoirs publics interviennent dans un espace symbolique fort, celui de l'intérêt collectif et celui de l'intérêt général, chacun revendiquant l'idée d'un monopole dans ce secteur, ce qui amène souvent à un conflit de légitimité. Toutefois, les derniers textes parus, dont la Charte des engagements réciproques, contiennent une volonté forte de la part de l'Etat : la reconnaissance de la légitimité des associations à prendre en compte, l'intérêt général dont les pouvoirs publics ne revendiquent pas le monopole mais dont il reste le garant. Ceci est sans conteste une avancée.

Un changement des relations est intervenu dans les années quatre-vingt avec le recul de l'Etat-providence, la raréfaction des crédits publics et les lois de décentralisation. Ceci a conduit à une implication plus forte des pouvoirs publics dans la prise d'initiative. Les associations ont alors été confrontées à une logique de dispositifs. Ce phénomène est à l'origine de l'instrumentalisation des associations, celles-ci étant du même coup davantage considérées comme des auxiliaires des pouvoirs publics que comme des partenaires.

2. Evolution des relations

Depuis cette période critique, nous avons progressé notamment par les travaux menés sur les rapports entre pouvoirs publics et associations. Dernièrement, le Premier ministre a saisi le CNVA sur la réforme de la commande publique, sujet qui peut paraître éloigné du débat mais qui s'inscrit au cœur des enjeux liés à la construction d'un véritable partenariat.

En évoquant tout à l'heure la place des associations dans l'économie, vous avez parlé des collectivités et de la délégation de service public. Du constat que nous avons établi il apparaît que bien souvent il est fait usage des dispositifs régissant la commande publique plutôt du fait de l'insécurité juridique du décideur public et de l'insécurité financière de l'association que par adaptation aux objectifs poursuivis. La frontière entre la subvention, le marché public et la délégation de service public est particulièrement floue. Dans notre Avis, nous développons ce thème en démontrant un écart entre le droit et l'usage. Dès lors, il est fréquent que l'objet social des associations devienne abusivement un service public. Dans ces conditions il est opportun de clarifier la nature juridique du contrat passé entre les associations et les collectivités locales dans l'objectif « d'outiller » qualitativement la relation de ces deux acteurs.

3. Le conventionnement

La relation pouvoirs publics-association est souvent proche du contrat de prestation de service ; elle s'incarne plus rarement dans un partenariat équilibré et inscrit dans la durée. Il doit reposer davantage sur l'identification et le partage d'objectifs communs et dans le respect de l'identité de chacun. Pour cela, la convention pluriannuelle constitue le meilleur outil juridique. Elle induit une "co-conception" de projet inspirée de la logique publique nourrie de la volonté politique et de la logique privée de l'association nourrie par une logique citoyenne. Néanmoins, cette légitimité partagée ne suffit pas, il faut que chaque partenaire s'engage à reconnaître des droits et à observer des obligations. La convention constitue dans ces conditions le meilleur cadre contractuel dès lors qu'un souci d'équilibre est préservé. La définition de l'objet par exemple est primordiale. A certaines conditions, la convention comporte un sens profond, indépendant du cadre qu'elle fixe sur le plan technique. Ainsi, lors de l'élaboration de l'objet, elle oblige la tenue de négociations évoluant dans un rapport égalitaire difficile certes, du fait de la différence de puissance d'intervention de chaque partenaire.

II. La transparence

1. Un effort nécessaire

Ce cadre conventionnel engendre des éléments de transparence, une notion évoquée dans l'article 10 de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Dans cette loi, il ne paraît pas pertinent de déposer les conventions en préfecture au nom de l'information des citoyens sur l'utilisation des fonds publics. D'autres moyens seraient plus judicieux. L'objet des conventions relève en effet de l'intimité des deux partenaires et n'intéresse pas le citoyen. En revanche, la mention du financement attribué reste capitale.

La transparence constitue un sujet récurrent dans les débats publics, elle concerne aussi bien la classe politique que le monde économique. Les associations ne doivent pas forcément être plus vertueuses que le reste de la société, mais elles doivent l'être dans le respect des libertés attachées au droit de s'associer. Cette exigence est toutefois légitime pour les fonds publics et elle s'impose aussi aux pouvoirs publics.

2. Régulation et évaluation

L'évaluation du volume des financements publics destinés aux associations est très difficile à cerner dans l'état actuel des supports d'informations. Le CNVA a fait des propositions en la matière comme la réforme du jaune budgétaire et l'édition de documents explicites et sobres par les collectivités publiques à la charge de leur exécutif.

Pour conclure mon propos je dirai que si la construction d'un partenariat solide, durable et équilibré se heurte à l'impact des dispositions législatives et réglementaires françaises et européennes, il convient de revenir au fond et de distinguer les besoins propres de la collectivité des missions d'intérêt général que celle-ci peut confier à l'association en raison de son projet et des activités qui en découlent.

Je vous remercie.

Conclusion

M. Hubert PREVOT, Président de la Conférence permanente des coordinations associatives

Je ne pense pas tirer d'ultime conclusion de travaux aussi denses et complexes. Du fait de ma présence avec le Premier ministre pour la signature de la Charte, j'ai écouté les discours indirectement. J'ai été ravi du soutien indéfectible apporté à la vie associative. Je les en remercie.

M'estimant en partie responsable des progrès de cet univers, je demeure attentif aux critiques. Je souffre de nos lacunes lorsqu'elles sont correctement dénoncées et de nos insuffisances quand nous ne savons pas renouveler notre action. En revanche, je ne supporte pas les attaques venimeuses en provenance d'individus ne possédant aucune expérience. C'est le cas dans la presse.

I. Des rapports difficiles

1. Les causes

Ces rapports difficiles existent car collectivités locales et associations vivent sur un même territoire avec des fonctionnements différents. Naturellement, les élus ont effectué des tentatives d'instrumentalisation. De leur côté, les associations se sentaient incomprises. Malgré des années de travail en commun, elles attendent une reconnaissance de la part de partenaires majeurs. Elles attendent également une clarification des compétences dans un système complexe. Avant, les associations traitaient avec l'État et le préfet. Aujourd'hui, nous nous adressons à différentes personnes qui financent ou autorisent

Des progrès ont été réalisés depuis quinze ans : reconnaissance mutuelle, atténuation des procès d'intention et des soupçons. En vivant ensemble les partenaires se connaissent mieux et se respectent quotidiennement. Par ailleurs, un associatif instrumentalisé réduit à un service public para-administratif ne profite plus à la politique exigeante d'un élu qui se réjouit en vain de cette relation.

2. Un outil humain nécessaire

Si l'outil humain apte à répondre aux besoins d'une population est réduit à une bureaucratie privée, l'acteur associatif n'est plus utile sauf à distiller un service normalisé inopportun. Si une telle demande existait, nous créerions de nouveaux postes de fonctionnaires sans solliciter les associations dont l'intelligence est au service d'une adaptation constante de l'outil au besoin

3. L'association : un interprète permanent des entités locales et un intermédiaire entre les élus et la population

Les partis politiques semblent avoir progressivement abandonné cette tâche de l'intermédiaire en s'adressant aux associations. Il convient de préparer et d'appliquer ensemble les décisions grâce à cet échange d'expériences. Cette coopération peut recouvrir les plans de cadrage et les stratégies sociales grâce à la connaissance parfaite des populations concernées par les deux partenaires. Ainsi, il convient d'organiser une politique municipale culturelle, sportive ou sociale dont les associations constitueront des acteurs à part entière dans le respect de l'indépendance de chacun. Les créations d'associations dans des territoires fragiles démontrent la vivacité du secteur associatif. Ces nouvelles petites flammes se créent à l'école, à la mairie ou chez un habitant. Elles semblent refuser le déclin, l'ennui ou la solitude et souhaitent agir.

II. Les principes défendus par la CPCA

La CPCA constitue le rassemblement des plus importants structures et réseaux associatifs représentant 300 000 associations. Nous sommes partisans de trois principes fondamentaux pour bâtir nos relations

1. La décentralisation

Elle constitue un rapprochement de l'habitant avec les décideurs politiques. Elle n'engendre pas toutefois de renonciation de l'État qui définit les orientations, fixe les grandes règles et apporte son concours. En revanche, l'État ne doit pas reprendre d'une main ce qu'il a concédé de l'autre. Pour profiter de cette décentralisation, il faut définir clairement les niveaux de compétences.

2. La primauté du politique

L'affirmation de la primauté du politique paraît indéniable. Aucune société civile ne peut vivre, se développer et être efficace si la démocratie politique, le suffrage universel et le pouvoir des élus ne sont pas respectés. L'élu au suffrage universel étant garant du projet communal, nous souhaitons baser nos relations sur cet aspect.

3. Le contrat

Ce contrat devrait servir de base aux relations entre élus et associations. Les élus doivent admettre l'émergence d'un tiers acteur dont le professionnalisme est exigé. La Charte des engagements réciproques entre l'État et les associations représentées par la CPCA, repose sur des principes partagés : confiance et dialogue, partenariat entre acteurs ; reconnaissance de l'indépendance et du droit à la critique des associations ; participation à l'élaboration et à l'exécution des politiques publiques.

Au Conseil économique et social, Monsieur Dermagne estime qu'une politique publique élaborée sans les associations équivaut à une association orpheline. Selon Monsieur Thibault, de la CGT, et d'autres syndicalistes, trois types de partenaires sociaux existeraient : le patronat, les syndicats et les associations. Il convient d'en tirer les conséquences. Je souhaite rencontrer à nouveau les présidents des grandes organisations d'élus communaux,

départementaux et régionaux. Ils souhaitent une consultation dès la rentrée pour examiner les voies de clarification des rapports des associations et des élus locaux. Quinze ans seraient nécessaires pour obtenir une évolution. Donnons-nous rendez-vous dans quinze jours.

DEUXIÈME PARTIE

LE SÉNAT

DÉFENSEUR DES LIBERTÉS PUBLIQUES

- *LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT DANS LA DÉFENSE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION : LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 16 JUILLET 1971*
- *LE SÉNAT ET LES LIBERTÉS*
- *LA SAISINE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT, LA QUESTION PRÉALABLE DU SÉNATEUR PIERRE MARCILHACY, LA DÉCISION DU 16 JUILLET 1971 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL*

LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT DANS LA DÉFENSE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION : LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 16 JUILLET 1971

*Intervention de M. Jacques ROBERT, Professeur émérite des facultés de droit, ancien
membre du Conseil constitutionnel*

Monsieur le Président,
Messieurs les Sénateurs,
Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

Il en est dans la vie des institutions comme dans celle des hommes. Certaines dates marquent. Soit qu'elles définissent un commencement, soit qu'elles symbolisent une étape, soit qu'elles sanctionnent un achèvement. Et à l'évidence, les deux dates du 1^{er} et du 16 juillet 1971, l'une étant celle de la saisine par le Président Poher du Conseil constitutionnel sur les modifications apportées par le Parlement à la loi de 1901, l'autre étant celle de la décision rendue sur cette saisine par le Conseil constitutionnel, ces deux dates, à l'évidence, constituent des jalons importants dans l'histoire politique et constitutionnelle de la Ve République.

C'était la première fois, depuis son institution, que le Conseil constitutionnel se désolidarisait d'un choix important de l'exécutif en décidant que les dispositions essentielles votées par le Parlement pour renforcer la législation de 1901 étaient non conformes à la Constitution. Le Conseil infligeait un désaveu public au Gouvernement qui était à l'origine du texte, donnait un coup d'arrêt au pouvoir et affirmait son indépendance. Sur le plan juridique, sa décision amorçait un tournant fondamental. Le Conseil constitutionnel démontrait que son contrôle n'était pas limité au seul plan des relations entre les Pouvoirs publics mais pouvait -et devait- s'étendre à celui des droits et libertés des citoyens.

Ainsi, d'auxiliaire conscient ou inconscient du pouvoir, le Conseil constitutionnel se transformait, grâce à l'initiative du Président Poher, en un défenseur vigilant des libertés.

Quelle conjoncture avait permis ce recours du Président du Sénat ? Comment a été rendue la décision historique du Conseil constitutionnel ? Quelles en furent les conséquences ? Tels sont, si vous le permettez, les trois points que je voudrais rapidement évoquer : *la « chance » du Président Poher ; le fabuleux destin du Conseil constitutionnel et, en troisième lieu, le hasard ou la nécessité ?*

*

*

*

Par quel long cheminement est-on parvenu à ce recours ? Mûri depuis de longues années, le projet du ministre de l'Intérieur de l'époque de soumettre au Parlement une modification de la loi sur les associations, avait pour but de permettre à l'autorité administrative de ne pas délivrer automatiquement le récépissé de sa déclaration à une association qui paraissait suspecte.

Ce projet devait se concrétiser après des décisions rendues par des juridictions administratives dans la fameuse affaire qui opposait Simone de Beauvoir au ministre de l'Intérieur. Une première fois, en effet, l'association des Amis de la cause du peuple, dont le but semblait de venir en aide plus ou moins efficacement aux gauchistes accusés devant la Cour de sûreté de l'Etat d'avoir voulu reconstituer la Gauche prolétarienne, avait demandé au tribunal administratif de Paris, par l'intermédiaire de Mme de Beauvoir, qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision verbale du préfet de police refusant de lui délivrer le récépissé de la déclaration préalable. Le tribunal administratif, saisi de cette demande de sursis, a estimé que, en rendant une décision favorable aux Amis de la cause du peuple, il serait amené à adresser une injonction à l'administration, mesure interdite aux juges par le principe de la séparation des pouvoirs. En outre, le sursis à exécution ne pouvant se concevoir pour une décision négative tel que le refus de délivrer une pièce, il avait rejeté la demande de sursis.

Saisi en appel, le Conseil d'Etat confirma le jugement du tribunal administratif mais le commissaire du Gouvernement laissa entendre, sans pour autant aborder le problème de fond, que le refus du préfet lui paraissait manifestement illégal.

Restait donc à saisir la juridiction administrative sur le fond. C'est ce qui a été fait. Et sur ce fond, le tribunal administratif n'a pas hésité à donner raison au fondateur de l'association incriminée en annulant la décision du préfet de police notifiée verbalement à Mme Simone de Beauvoir. Et il l'a fait sur la base de trois considérations principales qui sont intéressantes car elles seront reprises ensuite par le Président du Sénat dans sa saisine et confirmées par le Conseil constitutionnel dans sa décision.

Tout d'abord, le tribunal rappelle que la seule formalité à accomplir est une déclaration dont il sera donné récépissé. Cela veut dire que le législateur de 1901 n'a entendu assortir la reconnaissance aux associations de leur capacité d'exister d'aucune formalité à remplir et d'aucune condition. Le tribunal continue en disant que, de toute manière, à l'égard des associations qui seraient fondées sur un but ou sur une cause illicite, le législateur a prévu des sanctions - elles sont simplement pénales et non pas administratives comme le refus de délivrance du reçu - et que, en ce qui concerne la déclaration, l'autorité administrative n'a d'autre attribution légale que celle d'en constater l'accomplissement par la délivrance d'un récépissé, exclusive de toute appréciation relative au fond de l'association et à son activité. Le tribunal administratif est donc légitimement amené à considérer que le préfet de police était tenu de délivrer le récépissé et qu'en le refusant, il avait, quels que soient ses motifs, excédé ses pouvoirs. Il fallait donc annuler la décision attaquée.

Cette décision - je passe rapidement pour ne pas être trop long - n'avait pas de quoi surprendre. Elle était dans la ligne de la jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat comme du Conseil constitutionnel. Il ne vous étonnera pas que la décision du tribunal n'ait guère été appréciée par le ministre de l'Intérieur de l'époque décidé, déjà, à demander la modification de la loi. Il se saisit de l'occasion pour agir au plus vite. Ainsi vit le jour le projet de loi du 11 juin 1971 relatif au contrat d'association.

Les intentions des rédacteurs de ce projet étaient évidentes. Puisque, selon la jurisprudence, le récépissé de déclaration des associations devait être délivré immédiatement, quels que soient la cause et l'objet de l'association, il en résultait nécessairement que les autorités préfectorales devaient, pour l'avenir, simplement enregistrer la déclaration. Dans l'esprit du ministre de l'Intérieur, la chose était impensable car si on ne mettait pas une condition au dépôt et à la

délivrance du récépissé, alors on « lançait dans la nature », sur une simple déclaration suivie d'un récépissé, des associations dont certains étaient sûrs qu'elles étaient plus ou moins suspectes ou illicites.

Donc, il fallait modifier la loi pour conférer à l'autorité administrative le pouvoir de suspendre éventuellement la délivrance du récépissé, donc la capacité juridique de l'association, à une enquête – on n'avait pas encore une idée très claire de ce qu'elle serait – et donc de ne pas délivrer automatiquement le récépissé.

Ce projet gouvernemental, qui reçut curieusement d'ailleurs un accueil favorable du Conseil d'Etat, se présentait sous la forme d'un article unique à quatre alinéas.

Le premier alinéa disposait qu'en cas de déclaration faite par une association apparaissant fondée sur une cause ou un objet illicite, le préfet, avant de délivrer le récépissé, devait communiquer la déclaration au Procureur de la République. Voilà le premier point du texte ; il ne fallait pas se méprendre sur la portée de cet article. Il signifiait ni plus ni moins qu'était reconnu désormais au préfet le droit d'apprécier, au vu de la déclaration qu'elle dépose, si une association apparaissait ou non fondée sur une cause ou un objet illicite.

Le second alinéa précisait le rôle du Procureur. Si, à la suite de la communication de la déclaration par le préfet au Procureur, et dans un délai de deux mois, le tribunal saisi par le Procureur a ordonné la fermeture des locaux ou l'interdiction de réunion, pas de récépissé bien entendu. Dans le cas contraire, le récépissé est délivré à l'expiration du délai imparti. Cela voulait dire que, désormais, la délivrance du récépissé se trouvait subordonnée à la décision d'un tribunal qui ne pouvait être saisi que par le Procureur de la République sur la requête du préfet. L'association n'était rendue publique que sur justification de la délivrance et, enfin, il n'était pas délivré récépissé d'une déclaration faite par une association dont la nullité a été constatée. Cela voulait dire qu'il suffirait aux autorités préfectorales, et c'est ce que souhaitait le ministre de l'Intérieur, de soutenir que l'association qui veut se constituer n'est que la résurgence d'une autre dont la dissolution a été naguère régulièrement constatée pour que le récépissé soit refusé à cette association. C'est précisément ce que désirait le ministre de l'Intérieur. Il n'avait pas caché ses intentions. Pour lui, les Amis de la cause du peuple n'étaient que la reconstitution, sous une autre dénomination, de la Gauche prolétarienne dissoute par décret.

Telle est l'économie générale du projet gouvernemental du 11 juin. On comprendra que le caractère exorbitant d'un tel texte ait suscité des réactions nombreuses et indignées. Il était tout à la fois *contradictoire, inutile, dangereux, inopportun*.

Contradictoire, car il tentait de concilier une loi basée sur la notion libérale de la déclaration préalable avec la notion autoritaire d'autorisation préalable. On voulait concilier deux notions radicalement dissemblables.

Inutile, parce que le Gouvernement n'était pas désarmé, tant s'en faut, contre les associations mettant en péril les institutions. Il disposait d'une législation pénale parfaitement appropriée.

Dangereux, parce qu'il donnait à l'autorité administrative le droit de présumer la légalité d'une association et de s'ériger en juge de sa nature.

Inopportun, enfin, car c'était aux tribunaux judiciaires que l'on confiait, pour leur en faire porter officiellement la responsabilité, la tâche ingrate de se prononcer sur les intentions prêtées par les autorités administratives aux fondateurs des associations suspectées.

« Un pari douteux sur une activité hypothétique, fondé sur des données policières », telle est, écrivait Robert Badinter dans *Le Monde* le 30 juin 1971, « la haute mission que le Gouvernement entend, par ce texte, confier aux tribunaux. »

L'Assemblée nationale adoptait en première lecture ce texte mais elle le modifiait sur deux points importants pour que les critiques se fassent moins violentes.

Le premier alinéa disait : « Il sera donné récépissé dans le délai de cinq jours » Pas tout de suite, mais dans cinq jours. Mais le second alinéa était plus délicat. Ce n'est plus à l'autorité administrative qu'il appartiendra de saisir le procureur de la République en cas de déclaration faite par une association suspecte, c'est le procureur de la République qui, dans le délai de cinq jours, assignera le déclarant devant un tribunal de grande instance. Celui-ci rendra son ordonnance dans un délai de huit jours. S'il ne la rend pas à expiration de ce délai ou s'il n'a pas ordonné de sursis, le récépissé sera délivré.

Ce texte, vous le voyez, était en retrait par rapport au précédent. Il n'en demeurait pas moins qu'il donnait satisfaction au ministre de l'Intérieur puisque la délivrance du récépissé n'était plus automatique dans tous les cas, dès l'instant que le procureur de la République pouvait la différer par une action laissée à son initiative.

Ce texte fut voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 24 juin.

Mais, dès le lendemain, la commission des lois du Sénat, saisie à son tour du projet, déclarait irrecevable un tel projet - je passe sur la procédure - en faisant déposer et en déclarant recevable une demande de question préalable formulée par le sénateur Pierre Marcilhacy. J'ai plaisir à évoquer, en cette enceinte, le nom de Pierre Marcilhacy, qui devait plus tard devenir membre du Conseil constitutionnel et dont naguère, quand je préparais l'agrégation de droit, j'avais été pendant deux ans le collaborateur. Suivant les conclusions de cette commission, le Sénat adoptait, à son tour, la question préalable de M. Marcilhacy et rejetait le projet de loi. Il y eut toute une bataille de procédure, réunion de la commission mixte paritaire, maintien du refus du Sénat...

Obligée finalement de statuer à la fin du processus, l'Assemblée reprenait son texte et le votait le 30 juin.

C'est alors que, le 1^{er} juillet, le Président du Sénat décidait de saisir le Conseil constitutionnel en lui demandant de dire le droit. Même si, comme on l'a prétendu, M. Alain Poher ne s'est décidé à ce moment-là qu'après de nombreuses *hésitations* - et c'est sans doute à son honneur- (« *réflexions* », précise M. Poncelet) et sur la demande instante de certains de ses amis, le fait qu'il se soit en fin de compte résolu à saisir le Conseil constitutionnel montrait qu'il avait pour le moins de sérieux doutes sur la constitutionnalité d'un texte que son Assemblée venait de rejeter à plusieurs reprises et lui, comme son Assemblée, avaient entièrement raison. La saisine du Conseil suspendait la promulgation. Le débat constitutionnel était officiellement ouvert. Se nouait, ce jour-là, le fabuleux destin du Conseil.

*

* * *

Trois points étaient en débat.

Le premier avait déjà été évoqué et portait sur la constitutionnalité du texte soumis au vote et tiré de l'article 4 de la Constitution qui dit, comme vous le savez, que « les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement »

Ce texte exclut à l'évidence l'éventualité de tout contrôle préalable aussi bien judiciaire qu'administratif. Un tel contrôle préalable ne saurait dès lors être exercé sur les associations puisque les partis politiques ne sont rien d'autre, juridiquement, que des associations. Et M. Marcihacy le déclarait à la tribune du Sénat : « La Constitution n'admet que le contrôle a priori et non celui par antériorité résultant du projet de loi du Gouvernement. Il s'ensuit que les dispositions du projet, si elles concernent de nombreuses associations sans but politique, visent aussi les partis politiques, ne peuvent ni faire de distinction entre les uns et les autres, ni être admises sans violer le texte constitutionnel. »

Le deuxième point était celui de savoir si la loi violait un principe constitutionnel : la liberté d'association.

S'agissait-il – nous sommes en 1971- d'un principe constitutionnel ? A notre avis, la question ne faisait pas de doute et je l'ai écrit, l'un des premiers, avec Olivier Dupeyroux et Robert Badinter. La preuve est facile à administrer. Pour être objectif, il faut dire effectivement que rien, dans le texte de 1958, ne vise la liberté d'association sauf l'article 4 sur les partis politiques. Que rien, dans la déclaration des droits de l'homme de 1789, ne concerne le droit d'association. Que rien, dans la Constitution de 1946, ne vise la liberté d'association. Mais par un examen plus approfondi, on s'apercevait que la Constitution n'était pas seulement le texte de la Constitution, mais c'était également le préambule de la Constitution. Et dans le préambule, il y avait, dès 1946, l'idée que le peuple français proclame solennellement son attachement à tous les droits et libertés proclamés en 1789, mais aussi les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », et, en troisième lieu, les « principes plus particulièrement nécessaires à notre temps » qu'il énumérait pour la première fois. On sait, aujourd'hui, que le bloc de constitutionnalité comprend tout cela. Mais on sait aussi que, à tout cela, il faut ajouter les « principes à valeur constitutionnelle » créés par le Conseil depuis son origine et les « objectifs à valeur constitutionnelle » Mais on est en 1971 et jamais, jusque là, le Conseil constitutionnel n'avait encore arrêté une loi contraire à une disposition du préambule.

Alors, est-ce que, vraiment, ce principe de la liberté d'association était constitutionnel ? Sûrement, puisque c'était un principe fondamental reconnu par une loi de la République, celle de 1901, et que le préambule de 1946, repris en 1958, constitutionnalisait droits et libertés. D'ailleurs, je rappelle que le Conseil d'Etat l'avait déjà dit dans un arrêt que les étudiants connaissent bien, « l'arrêt Amicale des Annamites de Paris », où il était dit qu'il fallait appliquer aux Annamites les mêmes droits que les nôtres, au premier rang desquels les libertés fondamentales. Or, au nombre de ces principes figure la liberté d'association.

Demeurait un dernier problème : que recouvrait la liberté d'association, principe constitutionnel ?

Pas toute la loi bien sûr, mais le principe de la liberté était posé, à savoir que la création d'une association et l'acquisition par elle de la personnalité juridique, échappent à tout contrôle préalable. C'est bien ce qu'a pensé le Conseil constitutionnel en déclarant non conformes à la Constitution les seules dispositions qui portaient atteinte à ce principe, c'est-à-dire celles qui

subordonnaient à une condition d'enquête judiciaire la délivrance - automatique, en 1901 -, du récépissé.

Alors, vient le troisième point. Décision due à un bienfaisant hasard ou jugement qu'imposait la nécessité ?

Favorablement accueillie par de nombreux commentateurs, la décision du Conseil fut sévèrement critiquée par certains. Déjà les admonestations n'avaient pas manqué contre ceux qui avaient exprimé publiquement leur désaccord avec le texte voté par le Parlement. On nous avait reproché, à M. Badinter et à moi, de nous être livrés, sous l'autorité que nous donnait notre statut de professeur d'université, à une tentative d'intoxication du Conseil constitutionnel. Voici qu'après la décision de la haute juridiction qualifiée de surprenante, d'incompréhensible, on nous promettait des lendemains terrifiants. Il résulte de la décision du Conseil, s'exclamait un ancien Garde des Sceaux, que « l'administration sera demain dans la nécessité de délivrer le récépissé à des associations qui se proposeraient, par exemple, d'encourager la toxicomanie, de promouvoir l'homosexualité ou, simplement, de renverser la République ». Fallait-il que, saisi opportunément par le Président Poher, le Conseil ait frappé juste pour que sa décision amenât dans les rangs de ses adversaires une telle confusion des esprits ! On entendit même, dans une étrange atmosphère, le porte-parole du Gouvernement de l'époque déclarer en réponse à une question posée, que « le Gouvernement pensait qu'il se conformerait à la décision du Conseil constitutionnel ». Comme si la Constitution ne contenait pas un article disant que les décisions du Conseil s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles de l'Etat !...

Devant la décision du Conseil, le Président de la République n'avait le choix qu'entre deux solutions : soit demander aux chambres une nouvelle lecture, soit promulguer, c'est ce qu'il a fait, la nouvelle loi mais amputée des dispositions jugées non conformes à la Constitution.

Tempête dans un verre d'eau, ont dit certains. Assurément, oui, si l'intention des rédacteurs avait été de ne modifier la loi que sur des points de détail. Mais nous avons vu que les objectifs des promoteurs étaient tout autres. Ce qui était mis en cause par eux, n'était ni plus ni moins que le principe même de la liberté d'association. Le combat méritait donc d'être livré même si les chances de triompher s'avéraient au départ assez minces. Qui pouvait penser a priori que le Conseil constitutionnel de l'époque -1971- donnerait raison à ceux qui s'étaient mobilisés pour défendre cette liberté ? Il faut admettre que jusqu'alors, le Conseil constitutionnel ne s'était fait remarquer ni par ses audaces excessives, ni par ses témérités. On s'était vite habitué à voir en lui un auxiliaire docile du pouvoir chargé surtout de cantonner le législatif dans les strictes compétences de l'article 34. Il faut dire que ni sa composition d'alors, ni les conditions de sa saisine ne facilitaient l'exercice par lui d'un contrôle efficace de la loi. Rappelons que de 1959 à 1965, sous la présidence de M. Léon Noël, le Conseil constitutionnel ne fait que préciser les limites de son territoire et quand des événements d'aventure politiques lui fournissent le prétexte d'intervenir, il se garde bien de déplaire au Président de la République et à son Gouvernement, soit en donnant ouvertement satisfaction aux deux, soit en déclinant sa compétence pour éviter des remises en cause délicates. On prendra plusieurs exemples : le 23 avril 1961, saisi pour avis par le Président de la République de l'éventuelle application - rappelez-vous, c'est la fin de la guerre d'Algérie- de l'article 16, le Conseil constitutionnel considère que sont parfaitement réunies les conditions exigées par la Constitution pour son application. La même année, consulté par le Président de l'Assemblée nationale sur le point de savoir si la motion de censure déposée contre le Gouvernement par cette assemblée réunie de plein droit en vertu, précisément, de l'article 16, peut être considérée comme recevable, le Conseil se déclare incompétent sur la base d'une interprétation littérale de sa compétence. Et enfin, le 6 novembre 1962, à propos du texte de loi relatif à l'élection présidentielle au suffrage universel, le Conseil constitutionnel ne se

reconnaît pas compétent pour se prononcer sur la demande par laquelle le Président du Sénat lui avait déferé le projet adopté par le peuple français. Il n'était pas habilité à examiner ces lois ; il n'était compétent que pour les lois votées par le Parlement

On comprend cette prudence. Dans le contexte de l'époque, le Conseil constitutionnel n'avait pas été conçu, c'est vrai, comme une pièce essentielle du dispositif de l'appareil d'Etat. Il était créé, tranquillement, pour réguler les compétences entre le Parlement et le Gouvernement. Il était créé pour tempérer les emballements d'une assemblée dont l'omnipotence sous la IIIe et la IVe avait fait le malheur du pays. On le voulait discret. Il se devait de l'être.

Ainsi pensait sans aucun doute Léon Noël qui ne voulait faire de peine à personne, surtout pas au Général. Le Conseil constitutionnel, sous sa houlette, se garda bien de sortir du costume étroit que l'on avait voulu tailler pour lui. Et reconnaissons que, à l'époque, il n'y avait pas encore la réforme de Giscard d'Estaing permettant à soixante députés et soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel. Il ne pouvait être saisi que par les quatre principales autorités de l'Etat. Il était d'ailleurs assez peu saisi.

Le Président de la République et l'Assemblée nationale étant du même bord politique, la seule possibilité de se pourvoir contre une loi éventuellement liberticide reposait entre les mains du Président du Sénat. Et si Alain Poher a su jouer parfaitement son rôle dans l'affaire qui nous occupe, reconnaissons que le Conseil a su, lui aussi, habilement profiter de l'occasion.

*

* *

Quelques mots de conclusion.

Après quelques années, la doctrine a fini par se rallier à une louange quasi unanime qui se nourrissait de l'envol du Conseil permis par la brèche de la décision de 1971 dans laquelle il s'était habilement glissé.

A partir du moment où il proclamait les principes généraux reconnus par les lois de la République, « principes à valeur constitutionnelle », c'était toutes les libertés de la IIIe République qui s'engouffraient. La voie était ouverte à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'ensemble des libertés. Mais il se produisit alors ce qui se passe souvent : quand l'héritage acquis est souvent déjà dépensé, on se prend à critiquer celui à qui on le doit, d'autant plus fort d'ailleurs qu'il n'est plus là pour se défendre.

Que n'a-t-on entendu !... « Le Président Poher n'avait pas le droit de saisir le Conseil constitutionnel sur la base d'une violation du préambule ». On entend encore, aujourd'hui, avancer ce grief par quelques écervelés qui n'ont pas pris la peine de lire la Constitution.

S'il est vrai qu'au départ, la perspective de ce qu'est devenu le Conseil constitutionnel n'était dans l'esprit d'aucun des constituants, pourquoi n'ont-ils pas interdit la possibilité de saisir le Conseil d'une loi non conforme au préambule ? Ils l'avaient dit pour le Comité constitutionnel de 1946. Dès l'instant qu'ils ne le disaient pas pour celui de 1958, cela voulait dire que le Conseil était compétent.

« Le Conseil constitutionnel est sorti de sa compétence ». Mais comment ? N'y avait-il pas, dans le bloc de constitutionnalité, l'ensemble de tous ces principes de 1789 à 1946 ?

« L'occasion d'un tel recours n'était pas la bonne ». Il s'agit là d'un argument que l'on voit encore avancé même par des gens qui ont été, à l'origine, d'accord avec la décision. « L'occasion n'était pas bonne, ce n'était pas tellement grave. Cette atteinte à la liberté d'association - cinq jours d'attente au lieu de la délivrance automatique, une intervention de l'autorité judiciaire éventuelle ! - c'était une mauvaise occasion. La violation n'était pas à ce point flagrante pour qu'elle justifiait ce coup de force. »

Mais que n'aurait-on entendu si le Président Poher n'avait pas saisi le Conseil ou si, saisi, celui-ci n'avait pas censuré ?

Alors, après les critiques, vinrent les sous-entendus blessants. Le Président du Sénat se serait fait tirer l'oreille ; vous venez d'ailleurs, Monsieur le Président Poncelet, de dire le contraire, je vous en donne volontiers acte. Le Président du Conseil constitutionnel, de son côté, déçu dans certaines de ses ambitions, aurait voulu une éclatante revanche sur le Gouvernement. Balayons d'un revers de main ces rumeurs indignes et leurs implications déshonorantes. Que ceux qui font aujourd'hui la moue sur une décision longtemps saluée comme une avancée considérable dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi, méditent sur les conséquences qu'auraient eues une absence de recours ou une décision contraire.

Absence de recours ? On laissait passer une loi inconstitutionnelle tout en accreditant alors l'idée fallacieuse que le Conseil constitutionnel n'avait pas le préambule dans sa gibecière et qu'il n'était qu'un garde-barrière. Une nouvelle occasion plus favorable se serait-elle présentée ? Rien n'est moins sûr. On aurait du moins laissé s'enfuir l'incroyable chance de constitutionnaliser les libertés.

Quant au Conseil, s'il s'était déclaré incompétent, il aurait, il y a trente ans, fermé définitivement et délibérément la porte à tout ce qui fait aujourd'hui l'incomparable réussite de sa jurisprudence, à savoir la sauvegarde minutieuse et exigeante de la dignité de la personne humaine. Et si, même s'il s'était déclaré compétent, il avait rejeté le recours sur le fond, il aurait spectaculairement signifié sa réticence à s'engager dans la voie d'un contrôle accru et décisif de la loi.

Alors, Monsieur le Président, Messieurs les Sénateurs, Mesdames, Messieurs, au moment où on célèbre ici, au Sénat, à la fois le centenaire de la loi de 1901 et le trentenaire du recours du Président Poher, n'hésitons pas à dire que le Président du Sénat et, après lui, le Conseil constitutionnel ont chacun, à sa place et dans son style, bien mérité de la République, de la justice et de la liberté.

Je vous remercie.

LE SÉNAT ET LES LIBERTÉS

Intervention de M. Christian PONCELET, Président du Sénat

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Mesdames et Messieurs les représentants des associations,

Messieurs les Présidents de l'Association des maires de France, de l'Association des départements de France et de l'Association des régions de France,

Mesdames et Messieurs,

Si le Sénat a souhaité participer activement aux commémorations du centenaire de la loi du 1er juillet 1901, consacrant le principe de la libre constitution des associations, ce n'est pas seulement parce que son auteur, Pierre Waldeck-Rousseau était sénateur.

C'est parce que le Sénat et les associations entretiennent des liens très anciens et particulièrement féconds, à un double titre : D'une part, c'est le Sénat qui, en sa qualité de défenseur des libertés, a véritablement sauvé en 1971 la liberté d'association. Je vais y revenir.

Par ailleurs, son rôle de représentant des collectivités locales fait de lui le défenseur de l'autonomie locale, qui est une forme de liberté collective, et un interlocuteur naturel du mode associatif, puisque celui-ci est un partenaire quotidien de tous les élus locaux.

Le Sénat, je l'évoquais à l'instant, a sauvé la liberté d'association : le 29 juin 1971, il rejetait en effet le projet de loi du gouvernement Pompidou, qui avait pour objet de remplacer le régime de la simple déclaration préalable, -nécessaire jusque là à une association pour obtenir la capacité juridique-, par un régime d'autorisation préalable, confiée à l'administration ou au procureur. Ce système permettait un véritable contrôle a priori de l'objet et de la nature de toutes les associations désirant obtenir la capacité juridique.

Le 1^{er} juillet 1971, considérant que ce dispositif était contraire à la Constitution, le président du Sénat, Alain Poher, en a, comme Monsieur le professeur Jacques Robert vient de le rappeler, saisi le Conseil constitutionnel. Celui-ci, un peu contre toute attente il faut bien le reconnaître, a donné raison au président du Sénat.

Ainsi, comme les satellites, les institutions s'échappent parfois de l'orbite sur laquelle leurs créateurs avaient voulu les placer.

Tel est le cas manifestement du Sénat, conçu par les constituants comme une arme contre l'indiscipline de l'Assemblée nationale, et qui s'est rapidement érigé en défenseur des libertés publiques et en contre-pouvoir au sens de Montesquieu.

C'est ainsi qu'au nom des libertés publiques, de l'équilibre des pouvoirs et du respect de la Constitution, le président Monnerville s'est opposé au référendum du général de Gaulle sur l'élection du président de la République, et surtout à la procédure choisie par le Général, pour l'organiser.

Dans ce premier conflit, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi le Sénat puisqu'il s'est estimé incompétent pour apprécier la conformité du référendum à la Constitution.

C'est ainsi également qu'en 1971, le président du Sénat, Alain Poher, a réitéré cette audace et son opposition à l'exécutif, toujours au nom de la sauvegarde des libertés, en soumettant pour la première fois depuis le début de la V^{ème} République, une loi à la censure du Conseil constitutionnel. Ce faisant, il mettait fin à deux siècles d'absolutisme de la loi dans notre pays, et permettait au droit de prendre enfin la place qui lui revenait dans un Etat démocratique.

Tel est également le cas du Conseil constitutionnel, qui n'était conçu à l'origine par les constituants, que comme un garde-frontière entre les domaines respectifs des articles 34 et 37 de la Constitution. Grâce à la saisine du Sénat, il a pu s'ériger en véritable juge de la constitutionnalité des lois.

En effet, en donnant valeur constitutionnelle au préambule de la Constitution (alors même que le Comité consultatif constitutionnel l'avait expressément exclu au cours de l'une de ses réunions, en août 1958), le Conseil constitutionnel s'est émancipé du pouvoir exécutif et s'est clairement posé en défenseur des libertés publiques des citoyens, face aux pouvoirs, exécutif et législatif.

Sa décision du 16 juillet 1971 constitue, à cet égard, son véritable acte de naissance.

Depuis cette date, il a, au fil de ses décisions, confirmé la valeur constitutionnelle d'un grand nombre de libertés figurant dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, mais aussi de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au premier rang desquels figurait la liberté d'association.

C'est d'ailleurs à nouveau grâce à la saisine du président du Sénat qu'en 1973, le Conseil a pu confirmer la valeur constitutionnelle du principe d'égalité, à l'occasion d'un projet de loi relatif à la taxation d'office.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1974, qui a ouvert la saisine du Conseil à 60 députés ou 60 sénateurs, ce sont les parlementaires eux-mêmes qui ont pris le relais du président du Sénat.

Même si leurs recours sont davantage fondés sur des motifs politiques que juridiques, ils ont eu aussi pour effet de consolider un certain nombre de libertés, comme celle de l'enseignement.

Le combat mené par le président Poher, en faveur de la liberté d'association, méritait donc d'être particulièrement salué et commémoré, comme une grande victoire de la démocratie.

Mais, comme je l'évoquais au début de mon intervention, le Sénat défenseur des libertés publiques, est aussi le représentant et le défenseur des collectivités territoriales et de l'autonomie locale. Ce bonus que lui donne la Constitution, a nourri davantage encore ses liens avec le monde associatif, de manière cette fois très concrète et très quotidienne.

Le développement considérable du nombre d'associations et de leurs domaines d'intervention, a en effet beaucoup profité aux collectivités territoriales, puisque tous deux sont des acteurs de

terrain. Ce développement a été si important que les associations sont devenues des relais indispensables de l'action des collectivités locales.

Que leur objet consiste à compléter cette action, parfois à la suppléer, ou bien à jouer un rôle de diversification des formes de démocratie locale –ce qui constitue une tendance plus récente et plus controversée–, les associations sont aujourd'hui des partenaires incontournables des élus locaux.

C'est le signe manifeste de la vitalité de la société civile, de son désir de participer à la chose publique, mais d'y participer autrement que par les canaux traditionnels. Nous savons tous cependant que le développement, certains diraient « l'activisme » des associations auprès des collectivités locales, n'a pas été sans poser un certain nombre de difficultés. Les élus n'ont pas toujours fait le meilleur usage, ou le meilleur accueil, selon le type d'associations concernées, à ces dernières. Quant aux associations, elles n'ont pas toujours eu la rigueur nécessaire et n'ont pas toujours eu pour seule préoccupation, le bien commun.

Mais, nous avons besoin les uns des autres, car nous faisons vivre, chacun dans nos domaines respectifs, la démocratie de proximité que les français plébiscitent. Nous sommes le cœur et les poumons de ce que j'ai appelé la République d'en bas ou la République territoriale, la seule aujourd'hui qui sache faire preuve d'imagination et de créativité.

C'est pour cette raison que je souhaite le développement de relations contractuelles entre nous. Seul ce type de liens peut éviter les errements du passé. D'une part, en assurant l'indépendance de l'association, mais, d'autre part, en lui imposant une gestion transparente. L'évaluation de l'action menée par l'association doit aussi à mon sens, faire partie de toute relation contractuelle. Elle est le corollaire indispensable de toute subvention. Une telle démarche est de notre intérêt à tous. Elle évitera à la fois l'instrumentalisation de certaines associations et les dérives de gestion de certaines autres, qui ne pouvaient que ternir leur image.

Sur ces bases empreintes de confiance et de respect mutuels, notre travail commun ne peut qu'être encore plus fructueux qu'il l'est aujourd'hui, pour le plus grand bénéfice de nos concitoyens.

Je vous remercie de votre attention.

DOCUMENTS

- LE SÉNAT SAUVE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION EN 1971 -¹

♦ LA SAISINE HISTORIQUE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
PAR ALAIN POHER, PRÉSIDENT DU SÉNAT

Dans le courant du mois de juin 1971, le Gouvernement et l'Assemblée nationale proposent de revenir sur un des fondements libéraux de la loi de 1901 : désormais, dans certains cas, la création d'une association pourrait être soumise à un contrôle judiciaire préalable.

Conscients de la menace, plusieurs sénateurs montent au créneau. En séance publique, Pierre Marcilhacy, sénateur de la Charente et éminent constitutionnaliste, défend une « question préalable »² établissant que ce dispositif serait contraire à la Constitution. Mais pour faire prévaloir définitivement cette thèse, il fallait que le Conseil constitutionnel fût saisi, étape très difficile avant la révision constitutionnelle de 1974 car le droit de saisine n'avait pas encore été étendu à 60 députés ou 60 sénateurs.

L'initiative décisive reviendra à Alain Poher, alors Président du Sénat³.



Usant -pour la première fois sous
la Vème République- de son droit de saisine,

il défère le projet de loi à la Haute juridiction le 1er juillet 1971, le jour même du 70^{ème} anniversaire de la loi de 1901. Le 16 juillet, le Conseil constitutionnel lui donne raison : en s'appuyant sur le préambule de la Constitution, qui réaffirme les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », il détermine le caractère constitutionnel de la liberté d'association et annule le système proposé par la nouvelle loi :

« ... Considérant 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 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ... ».

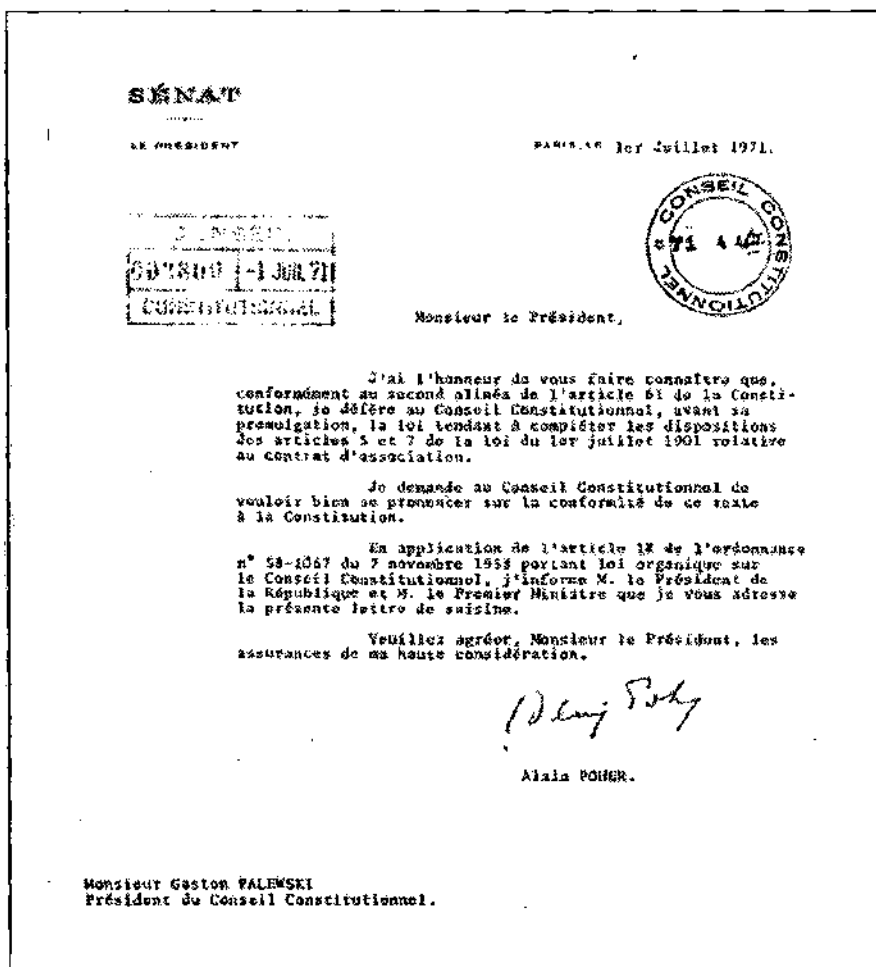
¹ Extrait du catalogue de l'exposition réalisée, Foyer Clemenceau au Sénat, par le service de la Bibliothèque du Sénat

² La question préalable est la procédure par laquelle une assemblée décide qu'il n'y a pas lieu d'engager la discussion du texte soumis à son examen, du fait d'un motif d'opposition qui rendrait inutile toute délibération au fond. L'adoption de la question préalable équivaut au rejet de l'ensemble du texte en discussion.

³ Cf. notamment les réflexions que le Président Alain Poher a consacrées à cet épisode dans ses Mémoires, p. 213 et s. (« Trois fois président ». Plon, Paris, 1983).

La portée de cette décision historique va bien au-delà du droit d'association proprement dit, car elle marque le point de départ d'une abondante jurisprudence, qui étendra le contrôle de constitutionnalité des lois au regard d'un ensemble progressivement élargi de règles, de principes et d'objectifs à valeur constitutionnelle.

Tout en sauvegardant la loi de 1901, le Sénat, par l'action de son Président, a ainsi apporté une nouvelle fois une contribution décisive à la défense des libertés.



♦ LA QUESTION PRÉALABLE DU SÉNATEUR PIERRE MARCILHACY

PROJET LOI
CONTRAT ASSOCIATION (n° 358)

n° 1

25 Juin 1971

M O T I O N

Présentée

par M. MARCILHACY

tendant à opposer la QUESTION PRÉALABLE *

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, tendant à compléter les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er Juillet 1901 relative au contrat d'association.

OBJET

Les dispositions restrictives et préalables du projet de loi opèrent une novation par rapport à la législation et les usages antérieurs, et portent atteinte à l'article 4 de la Constitution. Celui-ci dispose en effet :

"les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage . Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie".

La Constitution n'admet donc que le contrôle a posteriori et non celui par antériorité résultant du projet de loi du gouvernement. Il s'ensuit que les dispositions du projet qui, si elles concernent de nombreuses associations sans buts politiques, visent aussi les partis politiques, ne peuvent ni faire de distinctions entre les uns et les autres, ni être admises sans violer expressément le texte constitutionnel susvisé.

* En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, l'auteur demande que cette motion soit soumise au Sénat à la fin de la discussion générale, avant le passage à la discussion des articles.

Lors de sa séance du 28 juin 1971, le Sénat a adopté cette question préalable au scrutin public par 127 voix contre 106, rejetant du même coup la modification de la loi de 1901 proposée par le Gouvernement.

Le texte ayant finalement été adopté, contre l'avis du Sénat, par l'Assemblée nationale statuant en « dernier mot », la saisine du Conseil constitutionnel restait la procédure ultime pour s'opposer à sa mise en vigueur.

◆ LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 - Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ;

Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ;

1. Considérant que la loi déférée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;

2. Considérant 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 judiciaire ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ;

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

Décide :

Article premier - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ainsi que les dispositions de l'article 1er de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

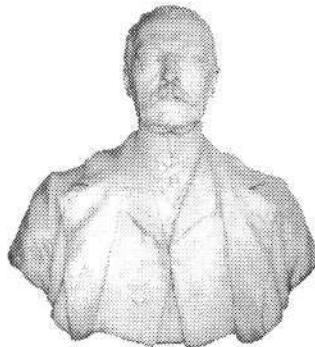
Article 2 - Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

TROISIÈME PARTIE

DOCUMENTS RÉUNIS À L'OCCASION DE L'EXPOSITION « WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION » ORGANISÉE PAR LA BIBLIOTHÈQUE DU SÉNAT EN PARTENARIAT AVEC LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA CÉLÉBRATION DU CENTENAIRE DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION

CETTE EXPOSITION A ÉTÉ INAUGURÉE LE 20 JUIN 2001 PAR M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT DU SÉNAT ET M. JEAN-MICHEL BELORGEY, PRÉSIDENT DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA CÉLÉBRATION DU CENTENAIRE DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901



*Buste de Waldeck-Rousseau par Marqueste
(Sénat, Galerie des Bustes)*

Un grand républicain :
Pierre WALDECK-ROUSSEAU
(1846-1904)

Né le 2 décembre 1846 à Nantes dans un milieu de petite bourgeoisie républicaine, Pierre Waldeck-Rousseau s'oriente d'abord vers une carrière juridique. Avocat d'affaires, il exerce d'abord à Saint-Nazaire, puis à Rennes. Il s'y forge la réputation d'un excellent juriste.

Élu député de Rennes en 1879, Waldeck-Rousseau siège à la Chambre parmi les républicains opportunistes. Il dépose un projet de réforme de la magistrature et participe à de nombreux débats sur ce thème. Ses discours sont remarquables.

En 1882, il devient ministre de l'Intérieur de Gambetta, puis de Jules Ferry (1883-1885). A ce titre, il fait voter la fameuse « Loi de 1884 » autorisant la création des syndicats.

Après ce premier passage au gouvernement, Waldeck-Rousseau décide de prendre un peu de recul et ne se représente pas aux législatives de 1889.

C'est au barreau de Paris qu'il exerce alors son talent. Il plaide dans la plupart des grands procès financiers de l'époque (l'Affaire Lebaudy, le Procès de Panama) et certaines affaires mettant en cause des artistes et des gens de lettres (il défend Zola, l'éditeur Wilder en procès avec la famille de Richard Wagner ; sa plaidoirie en faveur de Coquelin contre la Comédie française reste une œuvre d'anthologie).

En 1894, cédant aux instances de ses amis républicains, il se fait élire sénateur de la Loire. Il est même candidat pour succéder à Jean Casimir-Périer à la Présidence de la République en 1895. Jusqu'en 1899, Waldeck-Rousseau intervient peu au Sénat mais reste actif pour définir un programme de gouvernement et tenter le regroupement de tous les républicains.

En 1899, Émile Loubet appelle Waldeck-Rousseau, qui prend le 22 juin la tête d'un « *gouvernement de défense et d'action républicaine* » et appelle, à ses côtés, le général Gaston de Galliffet à la Guerre et Alexandre Millerand au Commerce et à l'Industrie.

Le cabinet Waldeck-Rousseau sera le plus long ministère de la III^{ème} République. Avec autorité, il parvient à régler les séquelles de l'affaire Dreyfus, à mettre fin à l'agitation nationaliste et à apaiser de nombreux conflits sociaux. Il réussit également à donner un statut aux congrégations religieuses **en faisant voter la loi du 1er juillet 1901 sur les associations.**

Après trois années de combats politiques et d'incessantes batailles parlementaires, Waldeck-Rousseau démissionne, tout en désignant Émile Combes comme successeur. Au Sénat, il intervient pour s'opposer à la politique de séparation de l'Église et de l'État.

Il meurt deux ans plus tard d'un cancer du pancréas dans sa propriété (aujourd'hui disparue) de Casteljoli à Corbeil (Essonne).

Le Gouvernement de Défense républicaine (juin 1899 / juin 1902)

Resté dans les mémoires sous l'appellation de « Gouvernement de Défense républicaine », le cabinet formé le 22 juin 1899 sous la présidence de Waldeck-Rousseau rassemblait des modérés partisans de la révision du procès Dreyfus, des radicaux et des socialistes, pour défendre le régime républicain contre une forte agitation nationaliste qui faisait craindre un coup d'État.

L'action de ce gouvernement doit être replacée dans son contexte : elle fut profondément marquée par les clivages -alors catégoriques et parfois violents- entre une droite catholique, bienveillante envers les congrégations, et les partisans, généralement à gauche, d'une laïcité intransigeante. C'est d'ailleurs ce même contexte qui, en large part, explique le vote en 1901 de la loi sur les associations.

Avec Joseph Caillaux aux Finances, Georges Leygues à l'Instruction publique et Théophile Delcassé aux Affaires étrangères, le gouvernement se signale surtout par la présence de deux personnalités contestées : le général de Galliffet, celui-là même qui a conduit la répression contre la Commune, et Millerand -premier socialiste à siéger dans un gouvernement en France- vite désavoué par les membres de son parti.



M. Millerand
Ministre du Commerce. — (Phot. Dreyfus)



M. Waldeck-Rousseau
Président du Conseil. — (Phot. Pless. Int. Saint-Germain)



Général Galliffet
Ministre de la Guerre. — (Phot. P.N.)

Le gouvernement prendra d'énergiques mesures pour sauver le régime, traduisant devant le Sénat constitué en Cour de Justice, pour attentat contre la sûreté de l'État, d'importants responsables nationalistes, dont plusieurs seront condamnés ; parmi eux, Paul Déroulède et Jules Guérin, chef de la Ligue antisémite, qui n'avait pas hésité à se retrancher 38 jours dans les locaux de la Ligue, rue de Chabrol (le « fort Chabrol »). Parallèlement, le gouvernement prononce la dissolution de la congrégation, non autorisée, des Assomptionnistes, dont *La Croix* avait mené la propagande.

Après trois années à la présidence du Conseil, et en dépit de ses indéniables succès politiques, Waldeck-Rousseau, déjà atteint par la maladie dont il devait mourir deux ans plus tard, présente la démission de son gouvernement.



*« Silhouette de Waldeck-Rousseau »,
d'après une lithographie de Noël Dorville ((1874-1938)
in « Le monde politique »*

La personnalité politique complexe de Pierre Waldeck-Rousseau fut marquée, avant tout, par un attachement profond et réel aux valeurs d'une République encore fragile à l'époque. Ce trait dominant éclaire bien le choix du Président Loubet qui, au moment où la République était exposée à un péril grave, en confia la défense à Waldeck-Rousseau « *parce que, dans ces temps là, ... , le sens républicain restait assez vif, pour qu'aux jours de danger on se souvint et qu'on choisît bien ... [Waldeck-Rousseau] incarnait une République qui n'était pas la République conservatrice de M. Thiers, ni la République d'extrême-gauche de Clemenceau, ni celle que le socialisme allait préconiser ! une République simplement républicaine, sans complaisance comme sans excès, qui répondait aux sentiments moyens d'un pays, resté profondément attaché, non pas seulement à la forme des institutions, mais à leur esprit, prêt à aller de l'avant mais ne voulant pas qu'on y allât trop vite* »¹

Le sens de la République, de Valdec père en Waldeck fils !

Selon Waldeck-Rousseau lui-même, son sens de la République devait beaucoup à l'influence de son père, René-Valdec Rousseau (1809-1882) :

« Fils d'un républicain de 1848, je n'ai jamais eu d'ambition plus chère que de donner à la République cette revanche : la République définitive. La République est une condition première, la condition souveraine de toute prospérité, de toute grandeur, et même de toute sécurité pour la France ».

Issu d'une famille modeste, René-Valdec Rousseau s'inscrit en 1833 au barreau de Nantes sous le nom plus original de Waldeck-Rousseau. Participant aux luttes du Parti Républicain jusqu'en 1838, membre de la Société des Droits de l'Homme, l'avocat mène aussi une action sociale, en particulier au sein de la Société industrielle de Nantes dont le but est l'éducation, l'instruction et la protection sociale des ouvriers. Catholique tout autant que républicain, il adhère aux idées de Louis Blanc, tout en refusant la violence et les antagonismes de classe.

Estimé de ses concitoyens, professionnel incontesté, Waldeck-Rousseau père est élu -sous ce patronyme, désormais stabilisé- à l'Assemblée Constituante en 1848. Membre du comité du travail, il y défend ses projets sociaux et tente d'apaiser les conflits lors des journées de juin.

De retour à Nantes, il reprend ses activités d'avocat qui lui donneront l'occasion de défendre **le droit d'association** -déjà !- et de réunion (procès de la Société Fraternelle Universelle). Élu conseiller municipal, René-Valdec démissionne en octobre 1852 pour protester contre l'appel des municipalités de plusieurs grandes villes -dont Nantes- en faveur du rétablissement de l'Empire. Pendant tout le Second Empire, Waldeck-Rousseau père renonce à la politique. Nommé maire de Nantes en 1870, il se présentera -mais sans succès- à l'Assemblée nationale en 1871.

¹ *Propos de J. Paul-Boncour, qui fut l'un des derniers collaborateurs de Waldeck-Rousseau, in « Entre deux guerres, souvenirs sur la IIIème République - Les luttes républicaines, 1877/1918 ». Paris, Ed. Plon, 1946.*

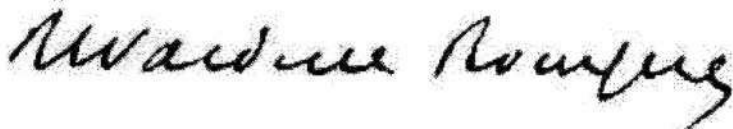
Waldeck-Rousseau a impressionné ses contemporains, tant par sa personnalité que par son action politique, en surmontant des obstacles sur lesquels beaucoup d'autres auraient achoppé. Un siècle plus tard, sa famille conserve le souvenir d'un homme écouté et doté d'une grande force de persuasion, portrait pleinement corroboré par celui qu'en a brossé l'un de ses contemporains, C. Lecouflet¹ :

« M. Waldeck-Rousseau possède le don de l'éloquence ; la voix est bien timbrée ; nette et suffisamment pleine, elle arrive claire et douce à l'oreille de l'auditoire le plus nombreux. Les mots viennent, faciles et sans effort apparent, avec une abondance tempérée, qui ne côtoie jamais l'insipide volubilité ; l'expression, tout en étant simple, est toujours élégante, juste et admirablement appropriée à l'idée (...)

« Sa façon d'être et de dire n'est pas moins curieuse. D'extérieur distingué, avec un aspect en apparence assez froid, il y a chez lui ce quelque chose qui donne un cachet à la personnalité, la relève du fond gris général, et, il n'est pas jusqu'à sa démarche nonchalante et balancée, la tête légèrement inclinée vers le sol, une main posée sur le côté, qui n'apportent à ce physique une note particulière et qui n'est point sans grâce. Ainsi, il y en a qui pourraient le croire enclin à l'indifférence ; c'est, au contraire, un esprit décidé, précis, ayant toujours un but et sachant comment il veut l'atteindre. »

Waldeck-Rousseau a laissé plusieurs ouvrages, qui éclairent son engagement politique. Il reste cependant une énigme pour bien des historiens, qu'il fascine, tant par son talent que par un surprenant degré de détachement à l'égard des hommes et des choses.

Pierre Waldeck-Rousseau a siégé au Sénat de 1894 à sa mort en 1904. Le Sénat lui a rendu le témoignage exceptionnel qu'il réserve à ses membres les plus éminents, en scellant une plaque à son effigie sur le pupitre qu'il occupait dans la Salle des séances.



La signature de Pierre Waldeck-Rousseau

¹ In « Waldeck-Rousseau – Discours parlementaires, introduction » - Paris, 1889, G. Charpentier et Cie, éditeurs.



*Waldeck-Rousseau à la tribune de la Chambre des députés
Dessin de Noël Dorville*

WALDECK-ROUSSEAU : REPÈRES BIOGRAPHIQUES

- 2 décembre 1846 Naissance à Nantes de Pierre, Marie, René¹, Ernest Waldeck-Rousseau, fils de René Waldeck-Rousseau, avocat, et d'Ernestine Guimard.
- 23 avril 1848 René-Valdec Rousseau, dit Waldeck-Rousseau (père), est élu représentant de la Loire-Inférieure (actuelle Loire-Atlantique) à l'Assemblée constituante.
- 1870-1879 Pierre Waldeck-Rousseau fils (dont le patronyme a été consolidé) exerce la profession d'avocat. Après ses études de droit, il a ouvert un cabinet à Saint-Nazaire en 1870, puis s'est installé à Rennes en 1873, où il connaît une rapide ascension professionnelle et fréquente les cercles républicains.
- 6 avril 1879 Élu député de la première circonscription de Rennes, en remplacement de Théophile Roger-Marvaise, devenu Sénateur, Waldeck-Rousseau s'inscrit d'abord à la Gauche Républicaine (le groupe politique de Ferry et de Grévy). A la fin de l'été 1880, il adhère au mouvement gambettiste, l'Union Républicaine.
- 11 février 1880 Après avoir déposé un projet de réforme de la magistrature, l'avocat nantais est nommé rapporteur de diverses propositions analogues et du projet présenté sur le même sujet par Jules Cazot, ministre de la Justice. En 1883 il prendra part à la discussion du texte soutenu par Félix Martin-Feuillée (loi du 30 août 1883), aboutissement de ces projets.
- 21 août 1881 Réélu député d'Ille-et-Vilaine.
- 14 novembre 1881 Nommé à 34 ans ministre de l'Intérieur dans le « Grand Ministère Gambetta », Pierre Waldeck-Rousseau devient l'un des plus jeunes ministres de la III^{ème} République. Voulant réorganiser l'administration préfectorale, il se forge alors une réputation d'homme de poigne.
- 29 janvier 1882 Chute du Grand Ministère Gambetta.



M. WALDECK-ROUSSEAU
Ministre de l'Intérieur

¹ Bien que son état-civil comportât -comme son père- le prénom de René, Waldeck-Rousseau n'en fit pratiquement jamais usage, lui préférant Pierre en premier prénom (précisément pour prévenir une confusion d'autant plus facile que le père et le fils étaient tous les deux avocats et avaient été l'un et l'autre députés). C'est néanmoins, fort singulièrement, sous le prénom René, abrégé sous la capitale « R. », que l'a désigné l'auteur de la plaquette frappée à l'effigie de Waldeck-Rousseau (cf. infra).

LE PILORI

ABONNEMENTS :
Un an 8 fr. | Trois mois. 2.50
Six mois... 4.50 | Le numéro : 25 c.

ADMINISTRATION ET REDACTION
9, place de la Bourse. — Paris.

Diétème anée. N° 485
DIMANCHE 17 MARS 1895

ILLUSION D'OPTIQUE, par VIGNOLA.



« Waldeck repeint la République »
Dessin satirique à la une du Piloni du 17 mars 1895

- 11 février 1882 L'ancien ministre, qui reste député¹, dépose une **proposition de loi relative au contrat d'association**.
- 21 février 1883 Waldeck-Rousseau reprend le portefeuille de l'Intérieur, augmenté des Cultes, dans le Cabinet de Jules Ferry.
- 23 octobre 1883 Après le lancement d'une grande enquête sur les associations coopératives, le gouvernement dépose au Sénat un **projet de loi sur les associations**.
- Février-mars 1884 La grande grève des mineurs d'Anzin (Nord) éclate, témoignant de la dégradation générale des conditions économiques. Waldeck-Rousseau convainc le Sénat d'adopter la loi sur les syndicats. La loi du 21 mars 1884 autorise la libre constitution des syndicats professionnels, dont elle définit le statut.
- Octobre 1884 Le ministre de l'Intérieur combat devant la Chambre des Députés un amendement Floquet réformant le régime électoral du Sénat.
- 5 avril 1885 A la suite du « désastre de Lang-Son » (Tonkin), le gouvernement Ferry tombe : Waldeck-Rousseau quitte le pouvoir avec l'ensemble du Cabinet.
- 4 octobre 1885 Réélu député d'Ille-et-Vilaine, Waldeck-Rousseau retrouve son siège au groupe de la Gauche républicaine.
- 1888 Mariage avec Marie Liouville.
- 1889 Waldeck-Rousseau ne se représente pas aux élections et décide de se consacrer à son métier d'avocat. Il plaide dans la plupart des grands procès financiers de l'époque, et compte parmi sa clientèle des personnalités célèbres aussi différentes qu'Émile Zola, le comédien Coquelin, l'éditeur Wilder ou le pape Léon XIII.
- 7 octobre 1894 Retour sur la scène politique : Waldeck-Rousseau est élu sénateur de la Loire, en remplacement d'Albert de la Berge, décédé en juillet.
- 17 janvier 1895 Waldeck-Rousseau est candidat à la Présidence de la République², après la démission de Casimir-Perier. Au premier tour, les parlementaires ne lui accordent que 184 voix contre 338 à Henri Brisson et 244 à Félix Faure, élu au second tour (et auquel succède Émile Loubet le 18 février 1899).
- 3 janvier 1897 Waldeck-Rousseau est réélu sénateur.

¹ Jusqu'en 1958 -et comme c'est encore le cas dans nombre de régimes parlementaires étrangers- les députés et les sénateurs nommés membres du gouvernement conservaient leur siège à l'Assemblée ou au Sénat.

² Sous la III^{ème} République, le Président de la République n'était pas élu au suffrage universel direct, mais par les députés et les sénateurs réunis conjointement à Versailles dans le locaux dits « du Congrès du Parlement ».

Sur carte à l'adresse du domicile parisien de Waldeck-Rousseau, 35 Rue de l'Université

Mon cher ami,
Venez me voir lundi de 6 à 8 h nous causerons de l'objet de votre lettre en fumant une cigarette mille amitiés
Waldeck Rousseau
12 juin

mon cher ami

Venez me voir lundi de 6 à 8 h nous causerons de l'objet de votre lettre en fumant une cigarette.

mille amitiés

Waldeck Rousseau

12 juin.



Sur carte à entête du ministère de l'Intérieur (Cabinet)

Waldeck Rousseau
11 juin 1884
Mon cher Préfet
Votre rapport du 10 me signale la polémique d'une feuille éphémère et intransigeante de Honfleur comme ayant aidé au renversement de la municipalité républicaine de cette ville. Envoyez-moi d'urgence la collection de cette feuille, ainsi qu'une notice collective sur le précédent conseil municipal et les chiffres de l'élection précédente qui avait tourné à son profit.
Waldeck Rousseau

Waldeck Rousseau
Ministère de l'Intérieur Paris le 11 juin 1884

Cabinet Mon cher Préfet
du Ministère

— votre rapport du 10 me signale la polémique d'une feuille éphémère et intransigeante de Honfleur comme ayant aidé au renversement de la municipalité républicaine de cette ville.

— Envoyez-moi d'urgence la collection de cette feuille, ainsi qu'une notice collective sur le précédent conseil municipal et les chiffres de l'élection précédente qui avait tourné à son profit.

Waldeck Rousseau



- 12 juin 1899 Chute du ministère Charles Dupuy (le cinquième en un an...) : dans un contexte de crise politique liée à l'affaire Dreyfus et aux menées activistes de l'extrême-droite, le Président Émile Loubet confie la charge de former un gouvernement, d'abord à Poincaré, qui refuse, puis à Waldeck-Rousseau, qui accepte
- 22 juin 1899 Waldeck-Rousseau devient Président du Conseil, et conserve l'Intérieur et les Cultes. Il appelle dans son gouvernement, dit « de Défense républicaine » le général de Galliffet -l'homme de la répression de la Commune- et Alexandre Millerand, le premier des ministres socialistes de la IIIème République.
- 19 septembre 1899 La révision du procès de Dreyfus aboutit à une nouvelle condamnation. Waldeck-Rousseau, personnellement convaincu de l'innocence du condamné, obtient du Président Loubet qu'il gracie Dreyfus.
- 14 novembre 1899 **Dépôt du projet de loi sur les associations** et les congrégations religieuses, dont résultera la **loi du 1^{er} juillet 1901. La loi consacre la liberté d'association.** Les congrégations religieuses sont, elles, soumises à autorisation législative.
- 1^{er} mars 1900 Le gouvernement dépose au Sénat un projet de loi portant amnistie pour toutes les actions judiciaires se rattachant à l'affaire Dreyfus. Le texte est définitivement voté le 24 décembre. Le gouvernement de « Défense républicaine » a su apaiser les esprits et mettre fin à l'affaire, définitivement close par le jugement de cassation du 12 juillet 1906.
- 11 mai 1902 Les élections législatives sont un succès pour le gouvernement.
- 3 juin 1902 En dépit de ce succès, Waldeck-Rousseau, déjà malade, présente la démission de son gouvernement. Avec trois ans aux affaires, aucun gouvernement n'aura connu une plus grande longévité de 1875 à 1958. Combes, nouveau Président du Conseil, applique sévèrement la loi de 1901 aux congrégations religieuses. Partisan de plus de souplesse, Waldeck-Rousseau, qui siège toujours au Sénat, se prononce contre la séparation de l'Église et de l'État.
- 10 août 1904 Waldeck-Rousseau s'éteint dans sa propriété de Casteljoli à Corbeil (Seine-et-Oise, aujourd'hui dans l'Essonne).
- 13 août 1904 A l'issue d'une cérémonie solennelle en l'église de Sainte-Clotilde, Pierre Waldeck-Rousseau -dont la mort en chrétien a donné lieu à d'abondants commentaires- est inhumé à Paris, au cimetière de Montmartre, en présence de tous les ministres et de la plupart des parlementaires.
- 6 juillet 1910 Inauguration du monument érigé en hommage national à Waldeck-Rousseau au jardin des Tuileries¹.

¹ Repères biographiques établis d'après plusieurs sources (pas nécessairement concordantes), dont les « Dictionnaires des Parlementaires » (Robert et Cougny, Jolly) et « Waldeck-Rousseau », biographie par Pierre Sorlin, (Armand Colin 1966).



Waldeck-Rousseau

Waldeck-Rousseau à la Chambre des députés – Dessin de Noël Dorville

WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Inventaire des pièces, ouvrages et documents ayant servi à la réalisation de l'exposition

Premier thème

- WALDECK-ROUSSEAU, L'ARTISAN D'UNE LIBERTÉ -

♦ OBJETS, AUTOGRAPHES ET SOUVENIRS PERSONNELS DE PIERRE WALDECK-ROUSSEAU

Grâce au concours extrêmement obligeant de membres de la famille de Waldeck-Rousseau¹ (descendants en ligne directe), contactés par l'intermédiaire de la Mission interministérielle, l'exposition du Sénat présente quelques objets ayant appartenu à Pierre Waldeck-Rousseau (notamment une tabatière d'argent avec monogramme), des pièces autographes et des souvenirs personnels, ainsi qu'une série de manuscrits ou tapuscrits² d'un très grand intérêt documentaire.

Ma bonne mère,

Je t'écris un tout petit mot car je suis très pressé; j'ai passé l'après-midi au Sénat et il faut que j'expédie la besogne courante. On ne saurait mieux comparer le ministre de l'Intérieur qu'à une femme de ménage car chaque jour il faut qu'il pourvoie à la subsistance d'une cinquantaine de départements.

Toujours très bien, je vous embrasse de tout coeur,

R. Waldeck-Rousseau.

Tapuscrit d'une lettre de Waldeck-Rousseau à sa mère

¹ Deux de ses arrière-petits-neveux, en particulier : M. René Arcelin -qui a réservé un accueil très coopératif et chaleureux aux représentants de la Bibliothèque du Sénat- et M. François d'Alexandris. Pour sa part, le Sénat ne conserve qu'un nombre limité de documents autographes de Waldeck-Rousseau, en dehors de quelques pièces administratives ou de procédure législative sur lesquelles figure sa signature.

² Des lettres de Waldeck-Rousseau à sa mère (avec laquelle il a entretenu une correspondance quasi quotidienne), des courriers à caractère politique, etc... Ces tapuscrits ont, semble-t-il, été retranscrits par son neveu René, auquel Waldeck-Rousseau, qui n'avait pas eu de fils, vouait un sentiment quasi paternel.

27 Février 1884.

Ma bonne mère,

J'ai eu ta lettre ce matin; je vois que tu ne peux me croire aussi tranquille que je suis et tu as besoin, comme la mère-poule, de croire ton poussin très menacé. Je t'assure pourtant que rien n'est plus loin de la vérité par la raison qu'il y a des grâces d'état et que tant de choses qui inquiéteraient un homme moins endurci finissent par me laisser indifférent.

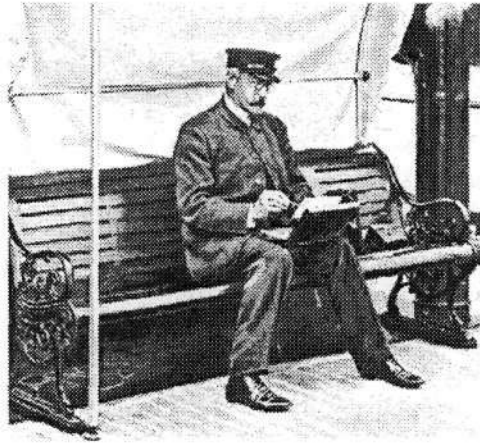
René rentre cette après-midi après avoir passé de bonnes vacances; ce séjour prolongé au ministère ne l'a point trop amolli; il devient homme au grand ébahissement de sa maman qui ne contemple pas sans surprise le léger duvet qui jette une ombre d'ailleurs très légère sur sa lèvre supérieure.

Demain, la loi municipale; c'est une besogne pas amusante mais pas émouvante non plus, une bonne petite cuisine en famille.

Je t'embrasse,

R. Waldeck-Rousseau,

Personnalité aux goûts éclectiques, Waldeck-Rousseau, toute sa vie, a cultivé celui de la peinture, qu'il pratiquait assez volontiers à ses rares heures de loisirs. Plusieurs photographies ou illustrations de l'époque le représentent d'ailleurs devant son chevalet ou sur fonds d'œuvres dont il était l'auteur.



Le registre des décisions de Questure de juin 1937 révèle, à cet égard, que le Sénat avait décidé d'acquérir une aquarelle de Waldeck-Rousseau.

Une aquarelle
de Waldeck-Rousseau
aptitude 15 juin.

243

Les Questeurs décident d'acquérir pour le
Sénat une aquarelle de Waldeck-Rousseau [tant]
en raison de sa valeur propre qu'à titre d'homme [age]
à la mémoire de ce grand homme d'Etat qui a
honoré le Sénat et la République.
Prix d'achat : mille francs (1.000 fr.).

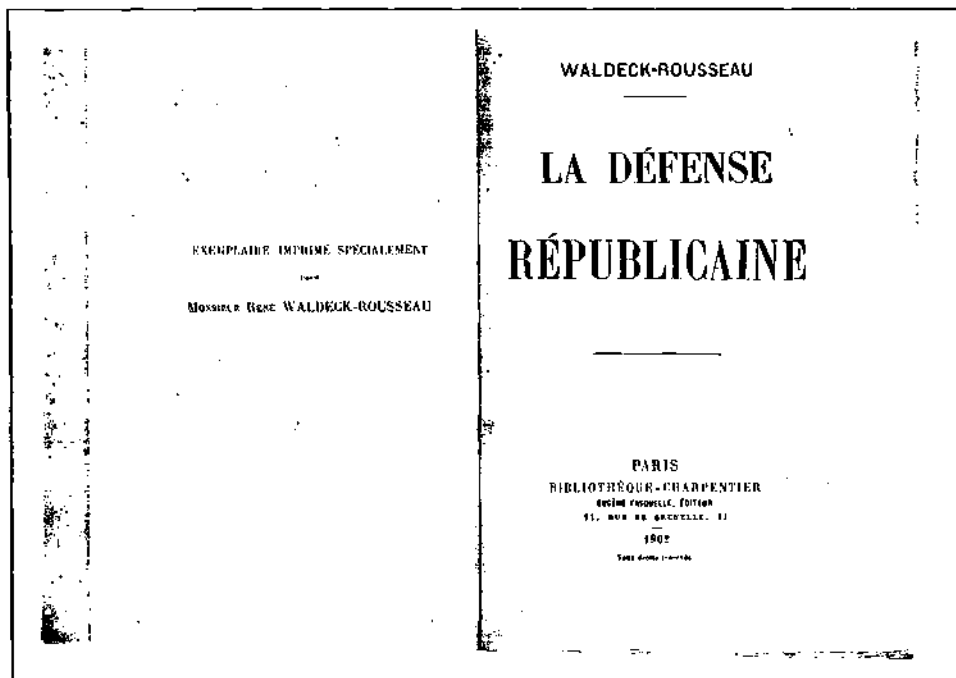
On ne trouve plus trace aujourd'hui de cette aquarelle à l'inventaire des peintures et dessins conservés par le Sénat, soit que ce projet d'achat n'ait pas abouti, soit -plus vraisemblablement- que la peinture ait disparu durant la IIème Guerre mondiale, période pendant laquelle le Palais du Luxembourg, occupé par l'état-major aérien allemand, a subi des détériorations et distractions d'œuvres d'art.

Le visiteur de l'exposition pourra admirer, en revanche, une autre aquarelle de Waldeck-Rousseau (« Zaandam - 1891 », paysage de Hollande, aquarelle sur papier, 52 cm. x 35 cm ; avec une dédicace à l'encre en bas à gauche « A mon neveu René, en souvenir très affectueux », et à droite, la date « 20 juillet » ; document inédit, cette peinture est reproduite en dernière page de couverture de la présente brochure).

◆ **OUVRAGES PUBLIÉS PAR WALDECK-ROUSSEAU**

Pierre Waldeck-Rousseau a fait paraître plusieurs ouvrages, ainsi que des recueils de discours ou d'interventions orales ou écrites (le dernier a été publié à titre posthume, deux ans après son décès). Dans cet ensemble, on peut mentionner :

- « *Discours parlementaires* », édition par C. Lecoufflet, Paris 1889.
- « *Questions sociales* ». Bibliothèque Charpentier, Eugène Fasquelle, éditeur. Paris, 1900.
- « *Associations et Congrégations* » - Même éditeur. Paris, 1901.
- « *La défense républicaine* ». Même éditeur. Paris, 1902. L'exemplaire relié présenté à l'exposition, prêté par M. René Arcelin, porte en page de garde une dédicace autographe de Waldeck-Rousseau à son neveu René : « *à mon fidèle neveu, un souvenir de nos très longues années de collaboration affectueuse et dévouée* [suivie de la signature manuscrite] ».
- « *Testament politique ; textes et documents* ». Documents du Figaro et de la Revue politique et parlementaire, publiés par Charles Péguy dans les Cahiers de la Quinzaine. Paris, 1904. Y inclus un inédit, « *La politique de M. Waldeck-Rousseau, juin 1902-août 1904* », au Figaro du 12 octobre 1904.
- « *Pour la République, 1883-1903* ». Bibliothèque Charpentier, Eugène Fasquelle, éditeur. Paris, 1904.
- « *L'État et la liberté* » ; 1^{ère} série, 1879-1883 ; 2^{ème} série, 1883-1885 - Publication posthume. Même éditeur. Paris, 1906.



◆ BIBLIOGRAPHIE SUR WALDECK-ROUSSEAU

Quelques ouvrages et beaucoup d'articles biographiques ou d'histoire politique ont été consacrés à Waldeck-Rousseau ; parmi les plus anciens, on peut citer :

- « *Waldeck-Rousseau intime* » d'Edmond Haraucourt, avec un portrait par Paul Renouard (reproduit ci-contre). Imprimerie nationale, 1905.

- « *Waldeck-Rousseau* », de J. Ernest-Charles. Éditions de la Revue bleue, Rue des Saints-Pères. Paris, sd, prob.1903 (?).

- Article *Waldeck-Rousseau*, in « *Les Prophètes* », d'Adolphe Brisson. Ernest Flammarion et J. Tallandier, éditeurs. Paris, sd.

- « *M. Waldeck-Rousseau* » de Henri Leyret, in *Revue de Paris* (T. 2, p. 573-603, du 1^{er} avril 1895).

- « *Le testament politique de Waldeck-Rousseau* » Textes et Documents des Cahiers de la Quinzaine (op. cit. Paris, 1904).



Waldeck-Rousseau, portrait par Paul Renouard

- « *Waldeck-Rousseau, orateur et homme d'État* » de Gaston Deschamps. Bibliothèque Charpentier, Eugène Fasquelle, éditeur. 1905.

- « *Waldeck-Rousseau et la Troisième République* » de Henry Leyret. Même éditeur. Paris, 1908.

- « *La République et les Congrégations - Papiers personnels de Waldeck-Rousseau* » in *Le Matin* du 27 février 1911.

- « *Waldeck-Rousseau* » de Paul Reynaud. Bernard Grasset, éditeur. Paris, 1913.

Dans les travaux plus récents, se signale notamment l'ouvrage de Pierre Sorlin, « *Waldeck-Rousseau* » (Librairie Armand Colin. Paris, 1966).

Ma bonne mère,
Je t'écris un mot en courant. Il est 6 heures 1/2. J'arrive du Sénat où j'ai échangé des madrigaux avec M. d'Haussonville. On prétend que j'ai fait à aussi peu de frais la conquête de la droite.

Je vous embrasse,

R. Waldeck-Rousseau.

Ci-dessus et page suivante, tapuscrits de deux lettres de Waldeck-Rousseau à sa mère

Ma bonne mère,

René vous écrit. Il a ce matin une bonne mine de santé. Il est tout à l'heure 4 h. et je n'ai pas commencé ma besogne personnelle. Heureusement il fait beau temps, du soleil et tu sais que le temps exerce sur moi une influence décisive. Demain grande discussion sur la révision; mais je n'y prends pas part. Je me réserve le Sénat, où l'on discute les associations; je crois bien que j'ai sur les congrégations des idées qui ne sont pas tout à fait les tiennes, mais je te demande de ne pas me juger avant de m'avoir lu. Je t'écris en écoutant Margue qui m'entretient de toutes sortes de sujets. Je crois que nous aurons demain une solide majorité, s'il en est autrement, René sera le seul qui fût marié. Je me porte très bien; je me lève tôt, je me couche presque de même.

Je t'embrasse de tout coeur,

R. Waldeck-Rousseau.

♦ ICONOGRAPHIE RELATIVE À WALDECK-ROUSSEAU

Avocat renommé, homme politique de premier plan, Waldeck-Rousseau a suscité une abondante production iconographique : photographies, dessins humoristiques et caricatures, vignettes, etc... Dans cet ensemble, quelques images retiennent plus particulièrement l'attention (certaines sont présentées dans l'exposition) :

Waldeck-Rousseau au fil de « L'Illustration »

- Portrait : le ministre de l'Intérieur du « grand ministère » Gambetta (14 novembre 1881, p. 345)
- Le défenseur de Ferdinand de Lesseps au Procès de Panama (28 janvier 1893, p. 77)
- Le Gouvernement autour de Waldeck-Rousseau, président du Conseil (Juillet 1899, p. 1)
- Waldeck-Rousseau au Banquet des Maires (22 septembre 1900, p. 192)
- Waldeck-Rousseau lors d'un voyage à Saint-Étienne (18 janvier 1902, p. 1, 33 et 36)
- Portrait en 1883 (rétrospective du 13 août 1904, *passim* p. 97 à 129)
- Grand portrait photographique en première page ; photographie de Nadar (rétrospective, *cit.*)
- Dessin de Noël Dorville, « Waldeck-Rousseau au Sénat » - *cf. infra* (rétrospective, *cit.*)
- Waldeck-Rousseau intime (rétrospective, *cit.*), etc...
- En 1910, *L'Illustration* consacra également un article illustré à l'inauguration du monument érigé à Paris, au Jardin des Tuileries, en hommage national au souvenir de Waldeck-Rousseau.

Quelques autres documents iconographiques intéressants

- Le buste en marbre blanc de Waldeck-Rousseau, dû au sculpteur Laurent Marqueste (1848-1920). Ordinairement disposé dans la Galerie des bustes du Palais du Luxembourg (à la croisée du pourtour ouest de la Salle des séances), ce buste a exceptionnellement été déplacé pour être présenté dans l'exposition.

Autant qu'on puisse en juger, c'est cette effigie officielle qui a servi de modèle à d'autres figurations de Waldeck-Rousseau, notamment celle, de profil, utilisée pour la gravure de la médaille. Ce buste a par ailleurs fait l'objet d'une réduction en biscuit par la Manufacture de Sèvres.

- La « vignette Félix-Potin » à l'effigie de Waldeck-Rousseau (article publicitaire assez caractéristique de l'époque). Photographie (tirage albuminé), 19^{ème} s., d'Eugène Piroux (Col. Musée d'Orsay).

- Un ensemble de photographies de Waldeck-Rousseau, alors président du Conseil, lors de la visite officielle en France du Tsar Nicolas II en septembre 1901, à l'occasion des « Fêtes de l'Alliance ». On y remarque Waldeck-Rousseau dans différentes tenues civiles ou militaires, lors des manifestations, manœuvres et parades organisées en l'honneur du Tsar (prêt du service de documentation de l'Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (INJEP)).

- Un tableau du Musée d'Orsay, « *Dans les bureaux du journal La République française* » (1890), grande huile sur toile (H. 1,45 m. x L. 2,17 m.) par Henri Gervex (1852-1929). On y distingue, de gauche à droite, Jules Roche, député ; le directeur du journal, Joseph Reinach ; Emmanuel Arène, député ; Challemel-Lacour, sénateur (et futur président du Sénat) ; Waldeck-Rousseau ; Eugène Spuller, député. Un tableau identique figure au département des peintures du Château de Versailles et de Trianon.

- Le timbre-poste émis à l'effigie de Pierre Waldeck-Rousseau (taille-douce, dentelé ; valeur faciale 3,60 fr. ; émis en 1984, pour le centenaire de la création des syndicats professionnels par la loi du 21 mars 1884, dont Waldeck-Rousseau avait été un des principaux promoteurs).

- Plusieurs petits portraits photographiques de Waldeck-Rousseau figurant (comme ceux de tous ses collègues du Sénat) dans les « *Notices et portraits des sénateurs* » publiés après chaque renouvellement partiel du Sénat, ainsi qu'un portrait gravé, d'après photographie (Bibliothèque du Sénat).

- Une intéressante caricature en couleurs de Waldeck-Rousseau publiée in « *L'Assiette au Beurre* » n° 136 du 7 novembre 1903 (cf. *infra*) avec celle que de plusieurs autres protagonistes de la loi de 1901, dont les rapporteurs MM. Trouillot (Assemblée) et Vallé (Sénat). Col. Bibliothèque du Sénat.

- La « médaille » de Waldeck-Rousseau, en demi-buste de profil (H. 7 cm. x L. 5 cm.). Il s'agit en fait d'une plaquette, selon la terminologie numismatique retenue pour désigner les médailles rectangulaires. Curieusement, le prénom choisi pour y désigner Waldeck-Rousseau n'est pas Pierre (son prénom d'usage) mais René (celui de son père et de son neveu), réduit à l'initiale R. Due au graveur Frédéric (de) Vernon, cette plaquette a été frappée sous différentes éditions par la Monnaie de Paris, avec des variantes à l'avers (Waldeck-Rousseau y est représenté en tenue d'avocat sur deux émissions privées de 1890 et 1905 ; en civil sur l'émission privée de 1905) ou au revers (lisse, ou avec une allégorie figurant la loi sur les syndicats professionnels). L'exemplaire conservé au médaillier du Sénat est frappé dans un métal moins cuivré que les éditions plus récentes.

La Monnaie de Paris vient de rééditer cette plaquette à l'initiative de la Mission interministérielle, avec, en revers, la mention¹

P. WALDECK-ROUSSEAU
1846 -1904
LIBERTÉ D'ASSOCIATION
1901 - 2001

Il existe également une plaquette identique (en civil - H. 10 cm. x L. 7 cm.), dont un exemplaire sous écrin d'époque avec monogramme RWR, est présenté dans l'exposition ; elle a été reproduite dans l'ouvrage de J. Paul-Boncour (*op. cit.*).

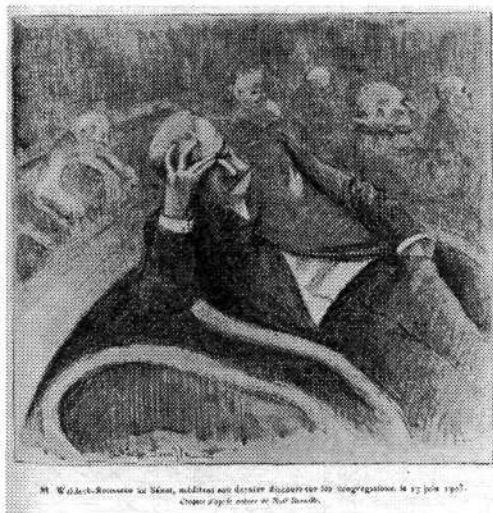


- « M. Waldeck-Rousseau, futur empereur des Modérés », grande caricature (original en coul.) par C. Leandre, en première page du « Rire » du 7 mai 1898.



¹ On remarque que dans cette émission, les initiales du prénom diffèrent sur les deux faces de la même plaquette : R. à l'avant (inscription d'origine) et P. au revers.

« M. Waldeck-Rousseau au Sénat, méditant son dernier discours sur les congrégations, le 17 juin 1903 »
Croquis d'après nature de Noël Dorville



M. Waldeck-Rousseau au Sénat, méditant son dernier discours sur les congrégations, le 17 juin 1903.
Croquis d'après nature de Noël Dorville.

Plusieurs croquis au vif (parmi lesquels le croquis ci-dessus et la *Silhouette de Waldeck-Rousseau*, reproduite en couverture intérieure de la présente plaquette), dont plusieurs figurent dans le recueil de lithographies de Noël Dorville (1874-1938), « *Le monde politique* » (Bibliothèque du Sénat ; volume grand format avec mention autographe du donateur, offert au Sénat le 4 juin 1985 par Gaston Monnerville, ancien Président du Sénat).

♦ 1910 : AU JARDIN DES TUILERIES, LA NATION
REND UN HOMMAGE MONUMENTAL À WALDECK-ROUSSEAU

Comme il relate de manière circonstanciée un article du « *Larousse mensuel illustré* » de 1910 (p. 786), Armand Fallières, Président de la République, et Aristide Briand, Président du Conseil, inaugurèrent au jardin des Tuileries, le 6 juillet 1910, le monument en hommage à Waldeck-Rousseau (monument réalisé par Laurent Marqueste, 1909). Les inscriptions qui y figurent livrent un intéressant témoignage sur la vision que portèrent ses contemporains sur l'œuvre de Waldeck-Rousseau :

*Ce doit être le souci du législateur
que de regarder l'avenir. Fils d'un républicain
de 1848 il n'a jamais eu d'ambition plus chère
que de donner à la République de 1848 cette
revanche : la République définitive.*

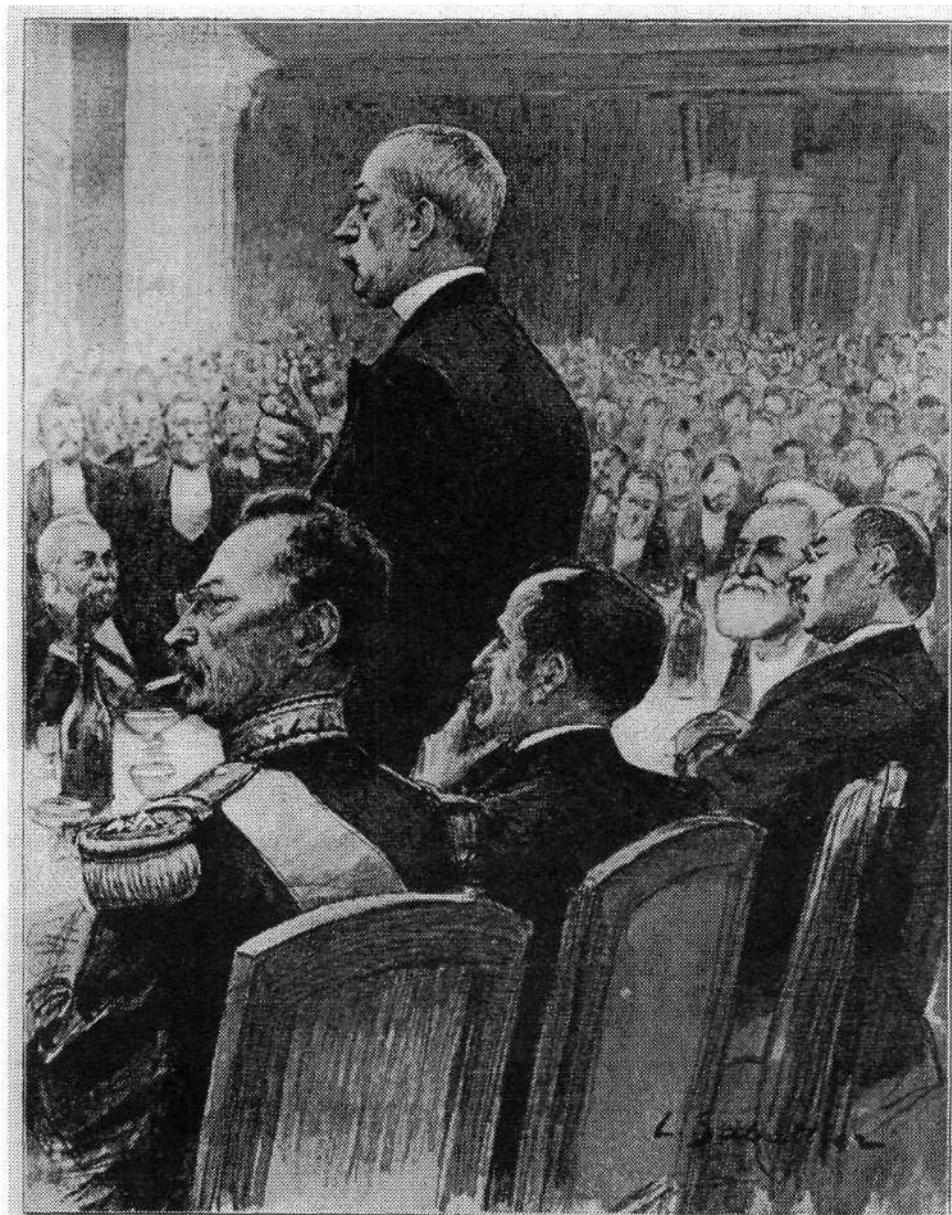
*Nous avons choisi la liberté faisons lui confiance,
avant de devenir sage il faut avoir été longtemps
libre.*

*Le législateur a fait son devoir,
le temps fera son œuvre.*

A Waldeck-Rousseau, hommage national - 1884 : loi sur les syndicats professionnels -

1899 : Défense Républicaine - 1901 : loi sur la liberté d'association.

Monument élevé par souscription nationale sur l'initiative de l'alliance républicaine démocratique et inauguré le 6 juillet 1910 en présence de MM. Fallières, président de la République, H. Brisson, président de la Chambre des députés, A. Briand, président du Conseil, Millerand, ministre des Travaux publics, A. Carnot et C. Pallu de la Barrière, président et secrétaire général du comité.



M. Waldeck-Rousseau

Orateur à Saint-Étienne

M. Waldeck-Rousseau

M. Waldeck-Rousseau

M. Waldeck-Rousseau

M. Waldeck-Rousseau

M. WALDECK-ROUSSEAU A SAINT-ÉTIENNE

Le président du Conseil prononçant son discours au banquet démocratique. — Voir l'actualité, page 35.

A la une de l'illustration du samedi 18 janvier 1902

Deuxième thème

- 1901, LA NAISSANCE D'UNE GRANDE LOI DE LA RÉPUBLIQUE -

*R*ares sont les textes juridiques auxquels la République a entendu rendre un hommage solennel et plus rares encore ceux pour lesquels une mission officielle de commémoration a été instituée. La faveur particulière réservée à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est donc remarquable ... Au travers de ce bref texte ... n'est-ce pas plus généralement l'action législative du début de la Troisième République que l'on souhaite honorer ? ... La Troisième République d'avant 1914 est ainsi souvent tenue pour la période où fut réalisée la consécration des grandes libertés et leur traduction en un régime juridique simple et cohérent. Liberté syndicale, liberté de réunion, liberté de la presse, liberté d'association, liberté de conscience, sont autant de régimes libéraux que les « grandes lois » de la Troisième République établirent¹.

◆ L'HISTORIQUE DE LA LOI DE 1901

La loi du 1er juillet 1901 marque l'aboutissement de la grande œuvre législative libérale de la Troisième République. Elle consacre une liberté fondamentale, individuelle et collective², que Tocqueville considérait comme la première des libertés : « Dans les pays démocratiques la science de l'association est la science-mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là ». Et c'est assurément une conception démocratique et républicaine de la liberté que consacre la loi de 1901.

Ça n'est pourtant qu'à l'issue d'une longue période de réflexion et de débats houleux que fut adoptée la loi relative au contrat d'association.

Depuis 1871, pas moins de 33 projets, propositions et rapports avaient posé, devant le Parlement, la question de la liberté d'association. Dans les débuts de la III^{ème} République, l'objectif de laïcisation semblait à beaucoup un obstacle à la reconnaissance légale de la liberté d'association, par crainte de l'utilisation qu'auraient pu en faire les congrégations religieuses. Le projet de loi qui devait aboutir à la loi du 1er juillet 1901 fut présenté le 14 novembre 1899 par Pierre Waldeck-Rousseau, alors Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes. Le texte, profondément modifié par rapport au projet initial au cours de la procédure législative, fut adopté définitivement le 22 juin 1901, au Sénat, puis le 28 juin, à la Chambre des Députés, aux cris de « Vive la République ! ».

La loi de 1901, bien que conçue pour régler le problème contingent des congrégations religieuses, n'en énonce pas moins un principe fondamental qui perdure et dont la formulation est assez générale pour que ce texte, un siècle plus tard, conserve toute son actualité.

¹ Extrait de la remarquable thèse de doctorat de Jean-François Merlet (récemment disparu), « Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1^{er} juillet 1901 ».

² Pour reprendre la formule du Doyen Maurice Hauriou dans son incontournable précis de droit constitutionnel (Paris, Sirey - ed. 1929), la liberté d'association est une « liberté individuelle [qui] diffère des autres en ce qu'elle tend à la constitution de groupes sociaux ».

La loi de 1901, bien que conçue pour régler le problème contingent des congrégations religieuses, n'en énonce pas moins un principe fondamental qui perdure et dont la formulation est assez générale pour que ce texte, un siècle plus tard, conserve toute son actualité.

Depuis 1901, le nombre des associations créées chaque année n'a cessé d'augmenter, et le secteur associatif a progressivement conquis les domaines les plus divers de la vie sociale et même -plus récemment- certains pans de l'activité économique.

Aujourd'hui, la loi de 1901 est sans conteste l'une des plus populaires et des mieux connues des Français. Chaque année, 60 000 associations nouvelles déposent leurs statuts et selon des statistiques récentes, on dénombrerait en France plus de 730 000 associations, pour un total de quelque vingt millions de membres.

Sur le plan juridique, le régime actuel issu de la loi de 1901 est demeuré proche de sa forme initiale. En revanche, la liberté d'association a changé de nature en accédant à la valeur constitutionnelle, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel, saisi par le Président du Sénat, dans sa décision du 16 juillet 1971. Cette consécration est aussi, soixante-dix ans après la promulgation de la loi fondatrice, celle de la démarche de Waldeck-Rousseau et, avec lui, de celle des grands législateurs des débuts de la III^{ème} République.

◆ QUATRE GRANDS PROTAGONISTES DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Jules Simon (1814-1896), sénateur inamovible, membre de l'Académie française et auteur, dès 1882, d'un important rapport au Sénat

LE SÉNAT ILLUSTRÉ



Eng. Prou, phot., boul. S^t-Germain

M. Jules Simon
Sénateur inamovible

*Portrait de Jules Simon, d'après photographie
(Bibliothèque du Sénat)*

Parmi les quelque 33 projets, propositions et rapports qui précédèrent l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901, le rapport du sénateur Jules Simon sur une proposition de loi Dufaure (Documents parlementaires, Sénat, n^o 318 du 27 juin 1882) demeure très remarquable. Il y synthétisait, en quelques phrases, les réflexions essentielles qui guidaient alors les partisans de la liberté d'association :

« L'homme est si peu de chose par lui-même, qu'il ne peut faire beaucoup de bien ou beaucoup de mal qu'en s'associant. De là les jugements contradictoires dont l'association est l'objet. Les uns ne croient pas que la société puisse être en sécurité avec elle, et les autres n'admettent pas qu'on puisse se passer d'elle.

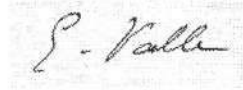
« Nous croyons qu'il n'y a pas d'armure plus solide contre l'oppression, ni d'outil plus merveilleux pour les grandes oeuvres, ni de source plus féconde de consolation et de bonheur. Nous croyons d'ailleurs qu'on peut la rendre inoffensive, en l'entourant de publicité et de lumière. »

Georges Trouillot (1851-1916), rapporteur de la loi de 1901 à la Chambre des députés

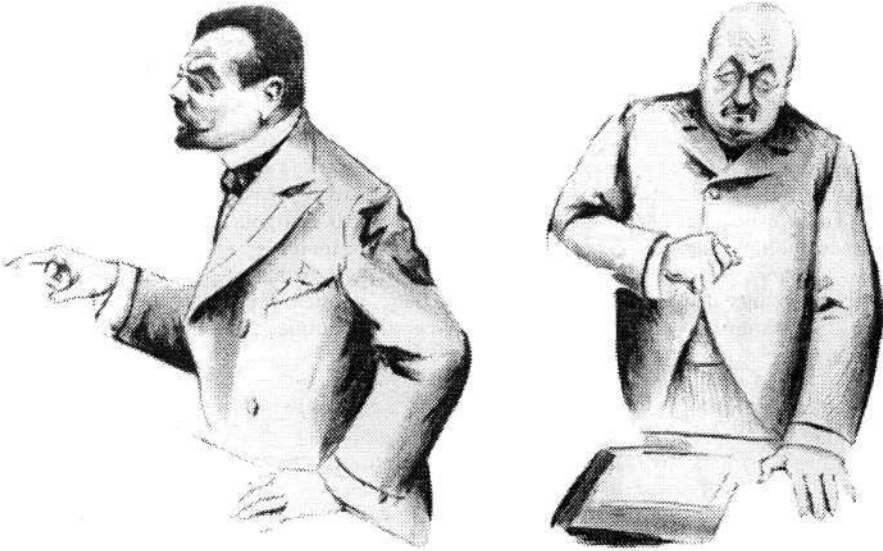
Natif de Plainoiseau (Jura), député (de 1889 à 1906) puis sénateur de ce département (de 1906 à sa mort), Georges Trouillot, avocat et homme de lettres, fut plusieurs fois ministre. Il fut désigné rapporteur du projet de loi Waldeck-Rousseau devant la Chambre des Députés. Plusieurs de ses propositions furent reprises dans le texte définitif adopté par les deux assemblées. Il publia également, avec Fernand Chapsal, un ouvrage sur le sujet, « *Du contrat d'association* » (Paris, Bureaux des lois nouvelles, 1902).

On doit en outre à Georges Trouillot plusieurs essais politiques et des articles dans différents journaux favorables à la laïcité, notamment *Le Voltaire* et *Le Siècle*, ainsi que de nombreux poèmes (dont un recueil paru durant la Grande Guerre, « *Pour nos Soldats* ») et une pièce de théâtre, « *Gavroche et Flambeau* », jouée à Paris peu de temps avant sa mort.

Ernest Vallé (1845-1920), rapporteur de la loi de 1901 au Sénat



Ernest Vallé fut sénateur de la Marne de 1898 à 1920. Cet avocat, rapporteur au Sénat du projet de loi relatif au contrat d'association, fut également président du Parti radical. Il occupa le poste de Garde des sceaux, ministre de la justice entre 1902 et 1905, dans le ministère d'Émile Combes.



Les deux rapporteurs, Georges Trouillot (à gauche) et Ernest Vallé (à droite), croqués à la tribune de leur assemblée par Noël Dorville (op. cit. - Bibliothèque du Sénat).

Arthur Groussier (1863-1957), l'auteur de l'amendement décisif..

Député de la Seine de 1893 à 1902 et de 1906 à 1924, ce fils de facteur milite activement à la « Fédération nationale des métallurgistes » dont il devient premier secrétaire en 1891. Membre de l'extrême-gauche la plus radicale, il fonde à Paris plusieurs comités de « l'Alliance communiste », qu'il associe au « Parti ouvrier socialiste révolutionnaire » (dit parti allemaniste).

Élu à la Chambre des députés en 1893, il démissionne avec trois autres élus de son parti à la suite d'un désaccord avec son comité une part trop importante de son ne l'empêche pourtant pas de propositions de loi : législation syndicale, contrats de travail et que deux textes sur la recherche des enfants naturels. Plus tard, Groussier participera activement en 1912, dans la campagne de faire adopter la loi instituant la



électorale qui prétendait prélever indemnité parlementaire... Cela déposer de nombreuses du travail, organisation protection des travailleurs, ainsi de paternité et la légitimation toujours comme député, à d'autres combats, notamment conduite par Jean Jaurès, en vue représentation proportionnelle.

Arthur Groussier (Bibliothèque du Sénat)

Moins connu que d'autres, Groussier n'en aura pas moins un rôle essentiel dans la reconnaissance de la liberté d'association, qu'il avait d'ailleurs inscrite à son programme électoral, comme en témoigne sa « profession de foi » consignée au Recueil Barodet (Bibliothèque du Sénat).

En effet, Waldeck-Rousseau, républicain très attaché au rôle... et au contrôle de l'État, avait conçu un projet qui, dans sa rédaction initiale, s'il reconnaissait la liberté d'association, avait surtout pour effet d'en subordonner l'exercice à une déclaration préalable et obligatoire, dont le défaut aurait exposé les contrevenants à des sanctions pénales rigoureuses. Par ce système, la puissance publique aurait pu exercer un contrôle étroit sur toutes les associations -même sur celles qui, *a priori*, auraient souhaité conserver une activité strictement privée ne nécessitant pas la reconnaissance de personnalité juridique. En outre, par définition, le mécanisme rendait impossible la création de « sociétés secrètes » ou de partis politiques désirant agir en dehors de toute publicité.

S'opposant à ce système qu'il jugeait tatillon (« *les déclarations préalables ont toujours donné lieu, de la part de l'administration, à des mesures absolument vexatoires* »¹) et peu compatible avec l'idée même de liberté d'association, Arthur Groussier présenta le 4 février 1901 un amendement permettant aux associations de se constituer en toute liberté (donc sans formalité administrative préalable), mais réservant la pleine capacité juridique (notamment celle d'acquérir des biens et d'ester en justice) à celles qui accepteraient d'effectuer des formalités déclaratives.

Malgré l'avis défavorable de la commission, cet amendement de compromis sera adopté au scrutin public, par 292 voix contre 237. C'est donc bien du texte proposé par Arthur Groussier, presque inchangé depuis lors, que résulte le régime encore en vigueur applicable à la liberté d'association.

¹ *Journal officiel des débats de la Chambre des députés, séance du 4 février 1901, p. 285.*

◆ LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI DE 1901

Si, sur un plan strictement juridique, la loi du 1^{er} juillet 1901 n'a pas réellement « inventé » la liberté d'association -car auparavant, selon des dispositions de l'ancien code pénal, il était loisible de fonder des associations ne dépassant pas vingt personnes- c'est bien cette loi qui en a permis l'exercice effectif. Sans la loi de 1901, la formule de l'association n'aurait jamais rencontré la faveur qu'elle suscita immédiatement, ni le secteur associatif pu prendre l'importance qu'il aura par la suite.

Dès le début de la III^{ème} République, les partisans du droit d'association s'efforcèrent de le doter d'un régime plus efficace, même si, dans bien des cas, la question à régler était moins la liberté d'association proprement dite que l'influence qu'en arrière-plan elle pourrait avoir sur le statut des congrégations.

① Les initiatives antérieures

Pas moins de 33 projets, rapports ou propositions sur la liberté d'association furent présentés entre 1871 et 1899. Parmi les textes émanant du Gouvernement ou du Sénat lui-même, on remarque notamment :

- Une proposition de loi sur le droit d'association (N° 375) déposée le 17 juin 1880 par M. Dufaure.
- Une proposition de loi sur le droit d'association (N° 40) déposée le 23 février 1882 par M. Eymard-Duvernay.
- Le rapport sur la proposition de loi de M. Dufaure (N° 318) présenté par Jules Simon le 27 juin 1882 (discussion et rejet du texte en séance publique du 4 au 9 mars 1883).
- Un premier projet de loi sur les associations déposé devant le Sénat le 23 octobre 1883 (session extraordinaire n°4) par Pierre Waldeck-Rousseau.
- Une proposition de loi sur les associations (N°106) déposée le 21 décembre 1891 par M. René Goblet.

② Le cheminement de la loi de 1901, du dépôt du projet de loi jusqu'à son entrée en vigueur¹

Dès 1899, une série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères avait été demandée au Conseil d'État par le Gouvernement. La tâche avait été confiée à plusieurs auditeurs choisis pour leur connaissance des langues étrangères concernées ; George Coulon, alors vice-président du Conseil d'État, invita ses collaborateurs à la plus grande diligence, dans une missive adressée à chacun d'eux :

« M. le Président du Conseil m'a fait l'honneur de m'informer que, la Chambre des députés ayant nommé une commission pour délibérer sur les propositions relatives au droit d'association, il désirerait la saisir sans tarder du projet du Gouvernement.

Pour ... répondre à ses intentions, je vous serai reconnaissant de m'adresser votre rapport au plus tard à l'expiration du mois qui suivra la réception de cette lettre. Je n'ignore pas qu'un semblable délai est bien court ... mais je sais aussi tout ce qu'on peut attendre de votre zèle et de votre dévouement quand on fait appel à votre sentiment du devoir ... ».

¹ Il convient de rappeler que la loi de 1901 ne s'applique pas en Alsace-Moselle (sous tutelle allemande en 1901), où le droit d'association demeure régi par le droit local.

- **Chambre des députés / 1ère lecture**

- Projet de loi (n° 123), déposé par M. Waldeck-Rousseau le 14 novembre 1899
- Rapport (n° 1692), présenté par M. Trouillot le 8 juin 1900
- Discussion en séance publique et adoption avec modification le 29 mars 1901

- **Sénat / 1ère lecture** (plusieurs documents originaux sont présentés à l'exposition, notamment l'exemplaire de la « petite loi » comportant la signature autographe du Président Loubet).

- Projet de loi (n° 201) enregistré le 14 mai 1901
- Rapport (annexé aux débats) présenté par M. Vallé le 6 juin 1901
- Procès-verbal de la commission chargée de l'examen du projet, en date du 23 mai 1901
- Discussion en séance publique et adoption avec modification le 22 juin 1901

- **Chambre des députés / 2ème lecture**

- Projet de loi (transmission) enregistré le 25 juin 1901
- Rapport en deuxième lecture (n° 2501) - présenté par M. Trouillot le 27 juin 1901
- Discussion en séance publique et adoption définitive le 28 juin 1901

- **Promulgation de la loi le 1^{er} juillet 1901**

- **Publication au Journal officiel du 2 juillet 1901, p. 4025** (avec un erratum au Journal officiel du 5 juillet, p. 4087).

- **Création d'une commission spéciale** chargée de rechercher les bases du règlement d'administration publique nécessaire pour l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 (Journal officiel du 30 juin 1901). A l'issue de ses travaux, cette commission spéciale remettra un rapport au Président de la République, reproduit dans les visas des décrets d'application.

- **Publication de deux décrets du 16 août 1901** portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 (Journal officiel des 16 et 17 août 1901).

♦ **LA LIGUE FRANÇAISE DE L'ENSEIGNEMENT,
PREMIÈRE ASSOCIATION PUBLIÉE AU JOURNAL OFFICIEL**

La Ligue Française de l'Enseignement a été la première association à se constituer officiellement sous le nouveau régime de la loi de 1901. Elle avait d'ailleurs sans doute anticipé l'adoption de ce texte, puisqu'elle a pu faire paraître l'annonce de sa création le lendemain même de la publication des décrets d'application (Journal Officiel du 18 août 1901).

♦ **LES MODIFICATIONS ULTÉRIEURES DE LA LOI DE 1901**

La loi de 1901 a été modifiée douze fois depuis sa publication initiale au Journal officiel, par les lois ou les décrets suivants : lois du 17 juillet 1903, du 2 juillet 1913, décrets-lois du 21 octobre 1935, du 12 avril 1939, loi du 3 septembre 1940, lois n° 42-505 du 8 avril 1942, n° 48-1001 du 23 juin 1948, décret n° 66-388 du 13 juin 1966, loi n° 71-604 du 20 juillet 1971 (déclarée partiellement contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel), n° 81-909 du 9 octobre 1981 (dite « loi Autain »), n° 87-571 du 23 juillet 1987 et n° 92-1336 du 16 décembre 1992. Pour autant, l'économie fondamentale du texte d'origine est demeurée inchangée. Dans le même temps, la liberté d'association a accédé à la valeur constitutionnelle (ce qui, pour l'avenir, la met en principe à l'abri de toute remise en cause sans révision constitutionnelle préalable).

La « Loi Autain » de 1981, libéralisant le régime de création des associations étrangères

Depuis le décret-loi du 12 avril 1939 modifiant la loi de 1901 sur le contrat d'association, les associations dites « étrangères » -c'est-à-dire les associations ayant leur siège en France mais dont les dirigeants de droit ou de fait étaient de nationalité étrangère- étaient régies par des dispositions discriminatoires comportant, notamment, un dispositif d'autorisation administrative préalable. Justifiée par le contexte de tension internationale dans lequel elle avait été adoptée, cette législation avait subsisté après la deuxième Guerre mondiale, suscitant bien des difficultés dans certains secteurs à forte activité associative (dans les quartiers de population immigrée, en particulier, où le tissu associatif représente un instrument d'insertion privilégié).

Secrétaire d'État auprès du ministre de la Solidarité nationale, en charge des Immigrés, François Autain obtint de l'Assemblée nationale et du Sénat l'abrogation de ces dispositions discriminatoires. De cette sorte, les associations étrangères retrouvaient la pleine liberté de constitution dont elles avaient bénéficié entre 1901 et 1939.

La « loi Autain » (loi n° 81-909 du 9 octobre 1981) a été publiée au Journal officiel du 10 octobre 1981, juste après la loi abolissant la peine de mort.

◆ ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE ANCIENNE SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET SUR LA LOI DE 1901

La liberté d'association et son régime juridique ont donné lieu à une très abondante bibliographie, tant avant qu'après la promulgation de la loi de 1901. Parmi les titres conservés au fonds ancien de la Bibliothèque du Sénat, on peut citer, par exemple :

- « *De la liberté d'association (au point de vue du droit public à travers les âges)* », de Émile Worms. Dentu et Cie, éditeurs. Paris, 1887.

- « *Le droit d'association et l'État* », de Robert Brice - Préface de René Goblet, sénateur. Arthur Rousseau, éditeur. Paris, 1893.

- « *Le droit d'association (série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères)* », de Jean Cios (1899)

- « *Du contrat d'association (commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 et des règlements d'administration publique du 16 août suivant)* », de Georges Trouillot, rapporteur du projet devant la Chambre des députés, et Fernand Chapsal. Au Bureau des Lois nouvelles, libraire rue du Faubourg-Montmartre. Paris, sd., prob. 1903 (?).

- « *Avant la séparation, de la liberté d'association - Sociétés et personnes morales* », d'Adolphe Houdard. Chez A. Davy, imprimeur. Paris, sd., prob. 1905 (?).

- « *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789* » (en deux tomes), de Paul Nourrisson. Librairie du Recueil Sirey Paris, 1920.

- « *La liberté d'association* » (Actes du Congrès des 25-26 janvier 1927), avec les interventions de A. Mestre, P. Cuche, C. Blondel, H. Toussaint, A. Rivet et L. Duguit. Librairie des Jurisclasseurs, Éditions Godde, Ancienne maison Marchal et Billard. Paris, 1927. L'éditeur note que vingt-cinq ans après la parution de la loi de 1901, les vœux exprimés par d'éminents juristes lors d'un précédent colloque sur le même thème, en 1899 (notamment « ... la reconnaissance de la liberté d'association au profit de tous les citoyens sans distinction »), n'avaient encore reçu qu'une satisfaction incomplète...



Caricature de Waldeck-Rousseau, à la une de « l'Assiette au Beurre » du 7 novembre 1903

Retrouvez le dossier

« WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION »

sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/evenement/archives/D19/loi1901.html>

Projet de loi
adopté par la Chambre des Députés.
relatif au Contrat d'Association

présenté
au nom de M. Emile Loubet
Président de la République française,

Par M. Waldeck - Rousseau
Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et des Cultes.

Transmission au Sénat du projet de loi adopté par la Chambre des députés
- Document original manuscrit, reproduit sur le site Internet du Sénat -
(© Sénat - Division des Archives)

Dans la rubrique « **L'Actualité du passé** » du site Internet du Sénat, la Division des Archives du Sénat présente régulièrement des dossiers historiques, documentaires et iconographiques autour d'un événement, d'un thème ou d'une personnalité en relation avec le Sénat, le Palais du Luxembourg ou l'histoire de l'institution sénatoriale. Ces dossiers sont constitués, en large part, à partir de documents puisés dans le fonds d'archives du Sénat.

Le dossier présenté sur **WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION** comporte des textes et des images (photographies anciennes, documents parlementaires de l'époque, caricatures, etc ...) qui complètent l'information déjà disponible sur ce sujet.

Les autres dossiers actuellement consultables dans la rubrique « L'Actualité du passé »

- | | |
|---|--|
| 1884 : La loi municipale de 1884 | 24 novembre 1929 : Clemenceau |
| 30 janvier 1875 : La naissance du Sénat républicain | 1893 : Jules Ferry |
| 1814 - 2000 : Les présidents de la seconde
Chambre | 1615 - 1999 : Histoire du Palais du Luxembourg |
| 11 novembre 1918 : Le Sénat et la guerre de 14-18 | 1959 - 1999 : Le Sénat de la Vème République a 40
ans |
| 1750 - 2000 : Les musées du Luxembourg | 20 mai 1999 : Hommage à Alain Poher |
| 1871 : Leconte de Lisle, bibliothécaire du Sénat | Avril 1814 : Le Sénat conservateur |
| 1950 - 2000 : Le SMIG a 50 ans | 15 mars 1876 : Le duc d'Audiffret-Pasquier |
| 1900 : Armand Fallières, Président du Sénat | 18 février 1899 : Emile Loubet |
| 1799 - 1999 : Le Sénat a 200 ans | 20 janvier 1919 : Le banquet Wilson |

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..

... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

REMERCIEMENTS

La Bibliothèque du Sénat tient à exprimer ses plus vifs remerciements à toutes les personnes et institutions privées ou publiques qui, sous une forme ou une autre, lui ont apporté leur aimable et très précieux concours dans l'organisation de l'exposition sur « **WALDECK-ROUSSEAU ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION** », parmi lesquelles, en particulier :

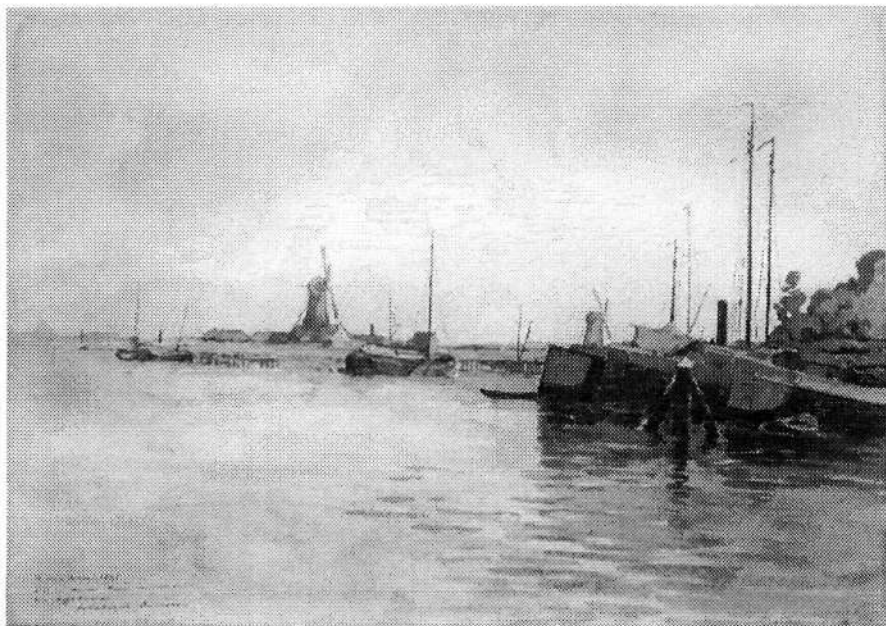
- Le Président de la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901, M. Jean-Michel Belorgey, Conseiller d'État, ainsi que le Secrétaire général de la Mission, M. Bernard Wallon, et tous leurs collaborateurs.
- MM. René Arcelin et François d'Alexandris, arrière-petits-neveux de Waldeck-Rousseau.
- L'Agence photographique de la Réunion des Musées Nationaux.
- La Bibliothèque de l'Institut, notamment Mmes Mireille Pastoureau, conservateur général, et Annie Chassagne, conservateur.
- L'Unité « Documentation, Information et Publications » (UDIP) de l'Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (INJEP), notamment M. Daniel Brandy, responsable de l'UDIP.
- Le service de documentation de la Monnaie de Paris.
- Les membres du Comité Georges Trouillot, notamment M. Gérard Nicolas, vice-président, maire de Plainoiseau (Jura).



Fleuron tiré de « L'Assiette au Beurre » (cit.)



*Pierre Waldeck-Rousseau - grand portrait photographique, par Nadar
(in l'Illustration)*



Zaandam – 1891

*Vue de Zandam (Pays-Bas), par Waldeck-Rousseau
(aquarelle, 52 cm x 35 cm ; la dédicace est à son neveu René)*



ANNEXES

- *LOI DU 1ER JUILLET 1901, RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION
(ENTRÉE EN VIGUEUR LE 2 JUILLET 1901 - TEXTE À JOUR AU 15 JUIN 2001)*
- *LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA CÉLÉBRATION DU CENTENAIRE
DE LA LOI DU 1ER JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION*

LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901, RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION
(entrée en vigueur le 2 juillet 1901 - texte à jour au 15 juin 2001)

Titre premier

Article premier

L'association est la 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. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes moeurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

Article 4

Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Article 5

*Modifié par Loi 81-909 9 Octobre 1981 - Journal officiel du 10 octobre 1981,
rectificatif, Journal officiel du 16 octobre 1981*

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction.

Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Article 6

*Modifié par l'art 5 II de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 Septembre 2000
(Journal officiel du 22 septembre 2000) - Disposition entrant en vigueur le 1er janvier 2002.*

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder

et administrer, en dehors des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics :

1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 16 euros ;

2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Lorsqu'une association donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aura été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'État.

Article 7

Modifié par Loi 71-604 20 Juillet 1971 - Journal officiel du 21 juillet 1971.

En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Article 8

Modifié par Loi 92-1336 16 Décembre 1992 art 322, art 326

(Journal officiel du 23 décembre 1992) Disposition entrée en vigueur le 1er mars 1994.

Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5.

Seront punis d'une amende de 30000 F et d'un emprisonnement d'un an, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

Titre II.

Article 10

Modifié par Loi 87-571 23 Juillet 1987 art 17 - Journal officiel du 24 juillet 1987.

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.

La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes.

La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.

Article 11

Modifié par Loi 87-571 23 Juillet 1987 art 17 II - Journal officiel du 24 juillet 1987.

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances. Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

Article 12 - Abrogé par Décret 12 Avril 1939 - Journal officiel du 16 avril 1939.

Titre III.

Article 13

Modifié par Loi 42-505 8 Avril 1942 - Journal officiel du 17 avril 1942.

Toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance légale par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'État ; les dispositions relatives aux congrégations antérieurement autorisées leur sont applicables.

La reconnaissance légale pourra être accordée à tout nouvel établissement congréganiste en vertu d'un décret en Conseil d'État.

La dissolution de la congrégation ou la suppression de tout établissement ne peut être prononcée que par décret sur avis conforme du Conseil d'État.

Article 14 - Abrogé par Loi 3 Septembre 1940 - Journal officiel du 4 septembre 1940.

Article 15

Toute congrégation religieuse tient un état de ses recettes et dépenses ; elle dresse chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles.

La liste complète de ses membres, mentionnant leur nom patronymique, ainsi que le nom sous lequel ils sont désignés dans la congrégation, leur nationalité, âge et lieu de naissance, la date de leur entrée, doit se trouver au siège de la congrégation.

Celle-ci est tenue de représenter sans déplacement, sur toute réquisition du préfet à lui même ou à son délégué, les comptes, états et listes ci-dessus indiqués.

Seront punis des peines portées au paragraphe 2 de l'article 8 les représentants ou directeurs d'une congrégation qui auront fait des communications mensongères ou refusé d'obtempérer aux réquisitions du préfet dans les cas prévus par le présent article.

*Article 16 - Modifié par Loi 4 Décembre 1902 - Journal officiel du 5 décembre 1902.
Abrogé par Loi n° 42-505 8 Avril 1942 - Journal officiel du 17 avril 1942.*

Article 17

Modifié par Loi 42-505 8 Avril 1942 - Journal officiel du 17 avril 1942.

Sont nuls tous actes entre vifs ou testamentaires, à titre onéreux ou gratuit, accomplis soit directement, soit par personne interposée, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions des articles 2, 6, 9, 11, 13, 14 et 16. La nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé.

Article 18

Modifié par Loi 17 Juillet 1903 - Journal officiel du 18 juillet 1903.

Les congrégations existantes au moment de la promulgation de la présente loi, qui n'auraient pas été antérieurement autorisées ou reconnues, devront, dans le délai de trois mois, justifier qu'elles ont fait les diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions.

A défaut de cette justification, elles sont réputées dissoutes de plein droit. Il en sera de même des congrégations auxquelles l'autorisation aura été refusée.

La liquidation des biens détenus par elles aura lieu en justice. Le tribunal, à la requête du ministère public, nommera, pour y procéder, un liquidateur qui aura pendant toute la durée de la liquidation tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre.

Le tribunal qui a nommé le liquidateur est seul compétent pour connaître, en matière civile, de toute action formée par le liquidateur ou contre lui.

Le liquidateur fera procéder à la vente des immeubles suivant les formes prescrites pour les ventes de biens de mineurs.

Le jugement ordonnant la liquidation sera rendu public dans la forme prescrite pour les annonces légales.

Les biens et valeurs appartenant aux membres de la congrégation antérieurement à leur entrée dans la congrégation, ou qui leur seraient échus depuis, soit par succession ab intestat en ligne directe ou collatérale, soit par donation ou legs en ligne directe, leur seront restitués.

Les dons et legs qui leur auraient été faits autrement qu'en ligne directe pourront être également revendiqués, mais à charge par les bénéficiaires de faire la preuve qu'ils n'ont pas été les personnes interposées prévues par l'article 17.

Les biens et valeurs acquis, à titre gratuit et qui n'auraient pas été spécialement affectés par l'acte de libéralité à une œuvre d'assistance pourront être revendiqués par le donateur, ses héritiers ou ayants droit, ou par les héritiers ou ayants droit du testateur, sans qu'il puisse leur être opposé aucune prescription pour le temps écoulé avant le jugement prononçant la liquidation.

Si les biens et valeurs ont été donnés ou légués en vue de gratifier non les congréganistes, mais de pourvoir à une œuvre d'assistance, ils ne pourront être revendiqués qu'à charge de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité.

Toute action en reprise ou revendication devra, à peine de forclusion, être formée contre le liquidateur dans le délai de six mois à partir de la publication du jugement. Les jugements rendus contradictoirement avec le liquidateur, et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sont opposables à tous les intéressés.

Passé le délai de six mois, le liquidateur procédera à la vente en justice de tous les immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance.

Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, sera déposé à la Caisse des dépôts et consignations.

L'entretien des pauvres hospitalisés sera, jusqu'à l'achèvement de la liquidation, considéré comme frais privilégiés de liquidation.

S'il n'y a pas de contestation ou lorsque toutes les actions formées dans le délai prescrit auront été jugées, l'actif net est réparti entre les ayants droit.

Le décret visé par l'article 20 de la présente loi déterminera, sur l'actif resté libre après le prélèvement ci-dessus prévu, l'allocation, en capital ou sous forme de rente viagère, qui sera attribuée aux membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel.

Article 19 - Abrogé par Loi 92-1336 16 Décembre 1992 art 323 (Journal officiel du 23 décembre 1992), disposition ayant pris effet le 1er mars 1994.

Article 20

Un décret déterminera les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi.

Article 21

Sont abrogés les articles 291, 292, 293 du code pénal, ainsi que les dispositions de l'article 294 du même code relatives aux associations ; l'article 20 de l'ordonnance du 5-8 juillet 1820 ; la loi du 10 avril 1834 ; l'article 13 du décret du 28 juillet 1848, l'article 7 de la loi du 30 juin 1881 ; la loi du 14 mars 1872 ; le paragraphe 2, article 2, de la loi du 24 mai 1825 ; le décret du 31 janvier 1852 et, généralement, toutes les dispositions contraires à la présente loi.

Il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels, aux sociétés de commerce et aux sociétés de secours mutuels.

Article 21 bis

Créé par Loi n° 81-909 du 9 Octobre 1981 - Journal officiel du 10 octobre 1981, rectificatif JO du 16 octobre 1981.

La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Titre IV : Des associations étrangères - Articles 22 à 35. Créés par décret-loi du 12 Avril 1939 - Journal officiel du 16 avril 1939. Abrogés par loi n° 81-909 du 9 Octobre 1981 - Journal officiel du 10 octobre 1981 ; rectificatif, Journal officiel du 16 octobre 1981.

Par le Président de la République :

EMILE LOUBET.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes :

WALDECK-ROUSSEAU.

**LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE
POUR LA CÉLÉBRATION DU CENTENAIRE DE LA LOI DU 1ER JUILLET 1901
RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION**

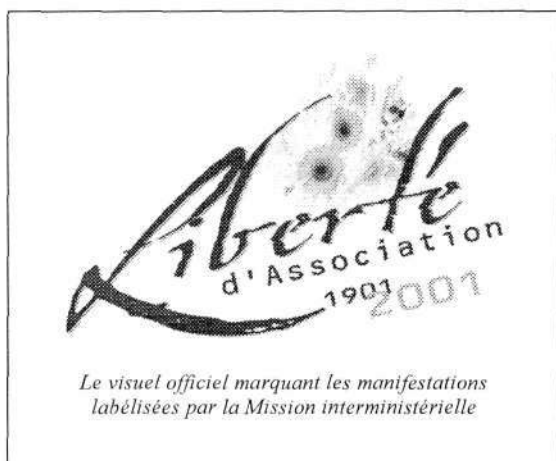
Créée par un décret du 15 juillet 1999, la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, présidée par Jean-Michel Belorgey, Conseiller d'État, a été chargée d'assurer la coordination des manifestations organisées dans toute la France autour de la célébration du centenaire.

Un Conseil d'orientation, composé de personnalités et d'experts du monde associatif ainsi qu'une équipe de chargés de mission, mis à la disposition de la Mission interministérielle par différents ministères, assistent le président.

La Mission a essentiellement un rôle de coordination et d'impulsion des projets associatifs à l'occasion de cet anniversaire.

C'est une structure provisoire dont l'activité prendra fin le 31 décembre 2001. Elle ne se substitue pas aux structures administratives pérennes, pas plus qu'elle n'est le porte-parole du gouvernement en matière de vie associative, ou un guichet de financement pour des projets associatifs.

La Mission travaille en lien avec le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) et la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA), cette dernière étant chargée de la grande cause nationale de 2001 sur « l'engagement associatif ».



Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi de 1901

35, rue Saint-Dominique 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 62 - Télécopie : 01 42 75 53 63

<<http://www.centenaireloi1901.net>>

Le Sénat s'est naturellement associé aux manifestations nationales organisées, à l'occasion du centenaire de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, par la mission interministérielle créée à cet effet et présidée par M. Jean-Michel Belorgey.

Le Sénat y avait un intérêt particulier dans la mesure où son président, M. Alain Poher, s'était trouvé à l'origine, par sa saisine du Conseil constitutionnel, de la décision capitale du 16 juillet 1971 qui avait donné un fondement constitutionnel à la liberté d'association et fondé en large partie la jurisprudence ultérieure du Conseil.

Représentant des collectivités territoriales, le Sénat ne pouvait également que s'intéresser à la situation des associations, partenaires naturels des élus, qui animent et approfondissent la démocratie au niveau local.

Le colloque organisé au Sénat a donc été consacré principalement aux relations entre élus et associations. Les diverses interventions rassemblées dans le présent ouvrage sont à l'image de la diversité territoriale : elles émanent tant de parlementaires que de responsables associatifs, de chercheurs ou de grands témoins. Elles se situent dans le prolongement des débats organisés dans plusieurs régions par la mission interministérielle autour des différents domaines d'intervention des associations aux plans local et régional. En conclusion de cette journée, le lecteur trouvera en outre une intervention de M. Jacques Robert, président honoraire de l'université Panthéon-Assas et ancien membre du Conseil constitutionnel, qui fut le premier commentateur de la décision du 16 juillet 1971 dans la Revue du droit public et de la science politique, ainsi que le discours de clôture prononcé par M. Christian Poncelet, président du Sénat, qui soulignent la vocation de défenseur des libertés publiques du Sénat.

La publication des actes est agrémentée et complétée par celle des éléments du catalogue de l'exposition présentée par le service de la bibliothèque du Sénat, en partenariat avec la mission interministérielle pour la célébration de la loi du 1er juillet 1901, qui rappelle la genèse de la loi, le rôle de Pierre Waldeck-Rousseau, ancien sénateur, dans son élaboration et reproduit un certain nombre de documents historiques relatifs à cette importante construction républicaine.

Ce volume s'inscrit dans la série de publications destinées à rendre compte des manifestations et colloques institutionnels organisés par le Sénat ainsi que, le cas échéant, par ses commissions ou délégations.

Cette collection est l'expression de la volonté d'ouverture du Sénat. Elle a pour vocation de mieux faire connaître son activité de réflexion et sa force de proposition.

Elus locaux et associations : un dialogue républicain

Retrouvez le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr>



Prix : 45 F - 6,86 €

ISBN 2-11-110346-2

