

Introduction

La contribution des associations à l'intérêt général

La naissance de la Troisième République est aussi celle de l'invention du service public au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Les républicains qui arrivent au pouvoir dans les années 1870 assignent à l'État de nouvelles missions – éducatives, culturelles, sociales – qui visent non seulement à répondre aux besoins inédits d'une société confrontée à l'industrialisation, mais aussi à ancrer la République dans un pays où l'Église catholique maintient son influence à travers ses activités scolaires et charitables. À bien des égards, la République consacre ainsi la prétention de l'État à incarner et à mettre en œuvre l'intérêt général.

Les républicains au pouvoir n'ont cependant pas les moyens de leurs ambitions. Ils ne peuvent pas – et pour beaucoup d'entre eux ne souhaitent pas – financer tous leurs projets par l'impôt : avant la guerre de 1914, les prélèvements obligatoires n'atteignent jamais plus de 10 % du produit intérieur brut (contre plus de 40 % aujourd'hui)¹. Les services alors offerts au public – hôpitaux, orphelinats, maisons de retraite, réinsertion professionnelle et sociale, protection de la nature, conservation du patrimoine, développement de la culture et du sport, etc. – sont avant tout à la charge des Églises (que le Concordat a placées sous la surveillance

1. Christine André et Robert Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, hors série, 1991, p. 55.

de l'État en créant un service public du culte) ou le fruit de l'initiative privée. La Troisième République offre ainsi une image contrastée : d'un côté, la revendication de nouvelles missions pour l'État, au nom de l'intérêt général ; de l'autre, le développement sans précédent du secteur privé non lucratif, qui prend en charge une bonne partie d'entre elles.

Faut-il en déduire que les républicains ne font pas ce qu'ils disent ? Ou sont-ils parvenus à concevoir et à mettre en pratique un modèle où l'État encourage et contrôle le développement de services publics financés et assurés par le secteur privé² ? Ainsi posée, la question invite à revisiter le projet porté par les fondateurs de la République, trop souvent rabattu sur leur prétendu « étatisme » ou « jacobinisme » : que devient la notion d'intérêt général lorsque l'État républicain est amené, au moins partiellement, à reconnaître la contribution des organisations non lucratives à sa définition et mise en œuvre ? Le problème se pose de façon cruciale aujourd'hui, en des termes certes différents, mais dont on exagère le caractère inédit, en opposant la « désétatisation » en cours des services publics aux ambitions des fondateurs de la République³. Nos recherches montrent au contraire que ces derniers y ont aussi été confrontés⁴.

Leurs interrogations, leurs réponses, leurs succès comme leurs échecs seront ici restitués à travers une histoire des idées politiques attentive aux pratiques qu'elles informent et qui les transforment en retour. À cette fin, nous avons enquêté sur le traitement juridico-administratif réservé aux groupements non lucratifs au début de la Troisième République. Pour la première fois en France, des droits leur sont alors durablement reconnus. Ils peuvent désormais légitimement exprimer et défendre publiquement divers intérêts collectifs, y compris dans les termes de

2. Colette Bec l'a bien montré en ce qui concerne les politiques d'assistance. Colette Bec, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994.

3. Matthieu Hély, « Les frontières de l'État à l'épreuve de l'institutionnalisation de l'"économie sociale et solidaire" », dans Chloé Gaboriaux et Martine Kaluszynski (dir.), *Au nom de l'intérêt général*, Bruxelles, Peter Lang, 2022, p. 73-87.

4. Le présent ouvrage se fonde sur les recherches que nous avons menées dans le cadre de notre habilitation à diriger les recherches : « Gardien de l'intérêt général ? Le Conseil d'État et l'utilité publique des associations (1870-1914) », Paris, Sciences Po, 2020.

l'intérêt général. Le régime républicain ne renonce cependant pas à une forme de régulation : il encourage plus particulièrement certaines initiatives privées, en reconnaissant leur « utilité publique » *via* une procédure dont le Conseil d'État est à la fois le concepteur, l'administrateur et le garant. Il faut revenir sur ce moment fondateur où le pouvoir entérine juridiquement la contribution de groupements intermédiaires à l'intérêt général, tout en affirmant, toujours à travers le droit, la légitimité de l'État à définir les conditions de cette contribution.

Limites de l'étatisme républicain

Ce livre examine l'intervention de l'État sous l'angle de ses modes de légitimation – en l'occurrence sa prétention à monopoliser la définition de l'intérêt général⁵ – et sous l'angle de son pouvoir d'organisation ou d'institution du social⁶ – sa capacité à remanier les frontières entre le privé et le public pour faire émerger une sphère d'actions privées d'intérêt public. La théâtralisation à laquelle cette action donne lieu en France depuis l'Ancien Régime a contribué au sentiment largement partagé de la toute-puissance de l'État français⁷. L'un des apports de l'histoire à la science politique est à cet égard de remettre en question les présupposés attachés à ce « modèle étatiste » en soulignant le rôle joué par les corps intermédiaires dans la construction de l'État : l'élargissement du champ d'action de l'État au cours du long XIX^e siècle prend appui sur des organisations privées ou semi-publiques, qui lui préexistent ou qu'il est amené à créer ou à réorienter⁸.

5. Brigitte Gaiti *et al.* (dir.), « Définir l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998, p. 5-149.

6. Nous reprenons ces expressions aux chercheurs qui, réunis à l'EHESS autour de François Furet et Claude Lefort, ont contribué au renouvellement de la théorie politique à partir des années 1970-1980 : Marcel Gauchet, Pierre Manent, Bernard Manin, Pierre Rosanvallon.

7. Sarah Gensburger, « Contributions historiques au renouveau de la sociologie de l'État : regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, 52 (3), 2011, p. 579-602.

8. Voir par exemple Colette Bec *et al.* (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Anthropos, Economica, 1994 ; Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2004.

L'enquête que nous présentons ici contribue à ces relectures. En mettant l'accent sur la spécificité des groupements non lucratifs au sein des corps intermédiaires, elle offre un nouvel éclairage aux rapports entre l'État et la société, qui ont plus souvent été abordés à partir de la place assignée au marché et, plus récemment, à travers le rôle joué par des acteurs privés – les « réformateurs⁹ » – dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique.

La sociologie historique de l'État a mis au jour les interactions étroites qui lient l'essor du capitalisme et l'émergence de l'État, l'un favorisant l'apparition de l'autre, le second créant les conditions de développement du premier¹⁰. Dans cette perspective, la revendication de l'intérêt général par l'État renvoie à la fois à sa capacité à établir un cadre stable pour la poursuite des intérêts privés et à son pouvoir de les sacrifier ponctuellement au nom du bien commun. Elle revêt une historicité propre, qui correspond à l'émergence de représentations détachées de la perspective eschatologique induite par la religion, et de plus en plus centrées sur l'individu considéré comme un être d'*intérêts*¹¹. Il en résulte une transformation des modes de légitimation du pouvoir : au fil du temps, l'*intérêt* – de tous, commun, général – s'impose dans les discours de domination, *a fortiori* pour justifier le monopole étatique en la matière.

En revanche, peu de chercheurs se sont intéressés à cet espace intermédiaire constitué par des acteurs privés revendiquant face à l'État non pas leurs intérêts particuliers mais leur contribution à l'intérêt général. Le développement de leurs associations, à distance des interdits et contrôles étatiques, est désormais bien connu¹². Plus récemment, la socio-histoire de l'action publique a

9. Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

10. Voir par exemple Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 [1921], tome 1, chapitre 3 notamment ; ou Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [1939].

11. Ernst W. Orth et al., « Interesse », *Geschichtliche Grundbegriffe : Historisches Lexikon zur politisch-socialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1978, vol. 4, p. 305-365.

12. Maurice Agulhon, *Le Cercle dans la France bourgeoise, 1810-1848 : étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977.

mis l'accent sur leur rôle dans la genèse des politiques publiques¹³. La Troisième République constitue à ce titre la période la plus travaillée, au point d'apparaître comme le laboratoire par excellence du nouveau siècle, pour paraphraser le titre de l'ouvrage dirigé par Christian Topalov. Alors que l'État républicain s'assigne de nouvelles missions, ses frontières se révèlent particulièrement poreuses, largement ouvertes aux propositions issues d'une « nébuleuse réformatrice¹⁴ », composée d'anciens notables, de membres de la grande et moyenne bourgeoisie, de serviteurs de l'État et de la fine fleur de la banque, de l'industrie et des professions libérales. C'est bien au nom de l'intérêt général que ces « réformateurs » réclament le soutien de l'État et s'en font les collaborateurs. Nous l'abordons cependant sous un angle différent, en renversant la perspective, puisqu'il s'agit ici de partir non pas du rôle que les acteurs privés jouent dans la définition de telle ou telle politique publique, mais des conditions imposées par l'État aux activités privées d'intérêt général.

Le secteur non lucratif entre privé et public

La question de la régulation du secteur non lucratif est avant tout celle de l'institutionnalisation de groupes qui, à l'intérieur du territoire régi par l'État, prétendent comme lui agir au nom de l'intérêt général. Parce qu'ils remettent en question le partage entre, d'une part, les acteurs privés poursuivant des intérêts privés et, d'autre part, les acteurs publics garants de l'intérêt général, ils placent les gouvernants devant une série de choix : l'État peut-il admettre des institutions qui le concurrencent dans l'un de ses monopoles ? Si oui, à quelles conditions ? Quel pouvoir est-il prêt à leur reconnaître et quelles sont les contraintes qu'il entend leur imposer ? Les enjeux sont multiples, impliquant des concurrences de légitimités, de ressources et d'interventions dans la société.

Traduites dans le langage du droit, ces interrogations soulèvent la question de la personnalisation morale ou, pour reprendre le

13. Voir notamment les recherches développées autour de l'Association pour la socio-histoire du politique (SHIP) et des revues *Politix* et *Genèses*.

14. Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, op. cit.

terme anglais, de l'*incorporation* des groupements non lucratifs. Les droits sont en effet attachés à des personnes, physiques lorsqu'il s'agit d'individus, morales lorsqu'il s'agit de groupes. Sans cette reconnaissance juridique, un groupe n'est qu'un ensemble de personnes physiques qui peuvent être liées par des engagements contractuels mais qui ne peuvent pas agir légalement – contracter, acquérir et plaider notamment – en tant qu'entité collective. Dans tous les systèmes juridiques, la personnalisation des groupes fait l'objet de limitations, qui passent par les conditions exigées pour son obtention et/ou l'énumération des droits auxquels elle donne accès. L'État encadre ainsi les institutions qu'il voit naître ou qu'il suscite, à travers des catégories juridiques qui nous renseignent sur la relation qu'il entend établir avec elles, même si ces dernières fonctionnent en réalité bien souvent à distance du droit.

À cet égard, le système qui prévaut en France jusqu'à la fin du XIX^e siècle cache des pratiques administratives d'une grande complexité sous des principes d'une simplicité radicale. L'essor de l'État monarchique est allé de pair avec la monopolisation de l'intérêt général et donc avec la limitation des prétentions des groupements non étatiques, notamment religieux, en la matière¹⁵. Les gouvernements qui se succèdent après 1789 renforcent cette orientation. Après la suppression des corporations par les lois d'Allarde (mars 1791) et Le Chapelier (juin 1791), un avis du Conseil d'État, rendu en 1805 et approuvé par l'Empereur en 1806, tend à incorporer à la sphère étatique les initiatives privées d'intérêt public : elles ne peuvent voir le jour sans être autorisées et contrôlées par l'État, ce qui, jusque dans les années 1860 au moins, leur donne aux yeux de l'administration et des juristes le statut d'organismes publics. Autrement dit, toute institution poursuivant l'intérêt général a vocation à être étatisée.

En offrant à la plupart des groupements non lucratifs d'accéder à la personnalité morale sous certaines conditions et limites, la

15. À travers une série d'édits (en 1629, 1666 et 1749), de déclarations (celle de 1659 notamment) et d'ordonnances (1735) soumettant à l'autorisation royale l'existence des communautés et leur capacité à recevoir des dons et des legs.

Troisième République admet que des acteurs privés puissent librement poursuivre un intérêt public. L'État républicain ne renonce cependant pas à encadrer ces activités. La reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations reste la pièce maîtresse du dispositif progressivement renouvelé entre 1870 et 1914. Il s'agit d'un acte discrétionnaire du pouvoir exécutif, par lequel il octroie la personnalité morale étendue à certaines organisations non lucratives en raison du caractère d'intérêt général de leurs missions. Il leur donne ainsi les moyens de se développer, notamment en leur permettant d'attirer à elles la générosité publique, et les soumet en contrepartie à son contrôle (exercé, en amont de la reconnaissance d'utilité publique, sur la rédaction des statuts et, en aval, sur les activités du groupement). La procédure trouve ses origines dans les édits monarchiques mentionnés plus haut et ses caractéristiques actuelles dans l'avis rendu par le Conseil d'État en 1805 : les décrets de reconnaissance d'utilité publique sont pris par le chef de l'État, après consultation du Conseil d'État, qui se prononce lui-même à partir d'une instruction menée par les services de l'État au sein du ministère concerné.

Les archives du Conseil d'État qui documentent la procédure n'ont, à ma connaissance, jamais été étudiées. Jean-Luc Marais en a souligné l'intérêt pour l'histoire des associations¹⁶, mais il s'est surtout attaché aux autorisations de recevoir dons et legs, octroyées aux établissements déjà reconnus d'utilité publique par le gouvernement, le Conseil d'État entendu. Sans occulter les mesures étatiques visant à encadrer et à orienter la générosité publique, son livre vise essentiellement à restituer les motivations des donateurs, leurs représentations et leurs pratiques¹⁷. Notre enquête prolonge d'une certaine façon son travail, en mettant en lumière les spécificités de cette fraction très particulière du monde associatif que constituent les groupements qui demandent, et pour certains obtiennent, la reconnaissance d'utilité publique. Mais

16. Jean-Luc Marais, « Les sources de l'histoire des associations dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique et de dons et legs », *La Gazette des archives*, 194, 2004, p. 49-66.

17. Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939 : dons et legs charitables, pieux et philanthropiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999.

c'est avant tout pour saisir le sens du geste étatique, qui trace ainsi une frontière au sein même du secteur non lucratif entre les groupements d'intérêt général et ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui méritent d'attirer les dons et ceux qui doivent se contenter de peu. Alors que le don est d'ordinaire appréhendé à partir des significations qu'il revêt pour les individus dans leurs relations à autrui¹⁸, nous l'abordons donc du point de vue de l'État, qui en reconnaît le caractère public et justifie à ce titre son intervention en la matière.

L'intérêt général au prisme de l'utilité publique

Indissociable de la genèse de l'État en France, la procédure de reconnaissance d'utilité publique, qui se maintient sur une très longue durée – ses origines remontent à l'ancien droit et elle est encore en vigueur aujourd'hui –, est un témoin des mutations de l'intérêt général, qu'elle a en outre l'avantage de définir positivement plutôt que négativement.

La plupart des travaux consacrés à l'intérêt général commencent par souligner les difficultés que soulève la définition *in abstracto* de la notion¹⁹. L'entreprise est cependant nettement facilitée si l'on adopte un point de vue pragmatique (ou fonctionnel²⁰) : l'intérêt général est le principe invoqué pour justifier l'encadrement, la limitation, voire le sacrifice, de certains intérêts privés. Cette définition en creux de l'intérêt général, par ce qu'il n'est pas et vise à suspendre – la logique de l'intérêt particulier – est un bon point de départ, dans la mesure où il n'existe pas d'acception stabilisée de l'intérêt général, ni dans les vocabulaires spécialisés du droit ou de la philosophie, ni dans le langage courant.

Il en est de même pour l'utilité publique. Sémantiquement, les deux notions sont proches mais présentent de subtiles différences.

18. Marcel Mauss, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF, 2007 [1924-1925] ; Alain Caillé, *Anthropologie du don : le tiers paradigme*, Paris, La Découverte, 2007.

19. Jacques Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 1978 ; François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986.

20. Didier Truchet, *Les Fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, LGDJ, 1977.

L'« intérêt général » est plus abstrait, la généralité renvoyant à une opération intellectuelle susceptible de subsumer la pluralité des intérêts particuliers, comme si les individus porteurs d'intérêts ne se mettaient à former un groupe qu'à partir du moment où l'intérêt de ce dernier était énoncé. Par comparaison, l'« utilité » revêt une dimension plus concrète, que l'adjectif « public » vient renforcer : si « privé » désigne ce « qui ne concerne pas les autres » et ce « qui n'est pas d'État »²¹, « public » renvoie au contraire à l'État et, plus généralement, à ce qui intéresse l'individu dans sa relation à autrui. Le mot renvoie à une collectivité vivante, faite d'interactions et de besoins bien réels²².

L'administration semble pourtant considérer les deux notions comme synonymes : l'utilité publique d'un groupement se mesure ainsi à l'intérêt général de ses activités²³. En l'absence de définition explicite et partagée au sein de l'institution, c'est au cas par cas que le Conseil d'État se prononce. Il donne ainsi un contenu à l'intérêt général et à l'utilité publique, indirectement certes, mais de manière objectivable. Les acteurs impliqués dans la procédure – des représentants de l'association aux membres du Conseil d'État en passant par le maire, le préfet et/ou le directeur du service ministériel concerné – sont amenés à soutenir la demande et donc à formuler les raisons pour lesquelles le groupement leur paraît d'intérêt général ou, s'ils font la différence, d'utilité publique. Il en ressort une pluralité de perceptions et de définitions des notions, entre lesquelles le Conseil d'État finit par trancher.

Celui-ci en dessine les contours à deux niveaux. Sur le plan des significations, il est régulièrement amené à préciser sa doctrine en la matière. Le caractère jurisprudentiel de la procédure le conduit à expliciter la cohérence de ses décisions par rapport aux précédentes et par rapport aux contraintes juridiques existantes, ce qui le met pour ainsi dire en situation de produire le droit qu'il

21. « Privé », *Trésor de la langue française informatisé (TLFi)*, Nancy, CNRS-ATILF, 2012.

22. Je remercie Sylvianne Rémi-Giraud pour ses remarques stimulantes sur la comparaison des deux expressions.

23. Conseil d'État, *Les Associations reconnues d'utilité publique*, Paris, La Documentation française, 2000.

applique et d'appliquer le droit qu'il produit²⁴. Les notes, avis et comptes rendus de délibérations qui ont été conservés révèlent ainsi non seulement les critères qui permettent d'établir l'intérêt général d'un groupement non lucratif, mais aussi la façon dont ils évoluent au fil du temps.

Au-delà de la seule procédure de reconnaissance d'utilité publique, le travail du Conseil d'État nous renseigne sur l'économie générale du droit relatif aux associations et fondations, d'autant que la haute assemblée occupe à cet égard une position surplombante : son rôle de conseil du gouvernement ne se réduit pas à donner un avis dans les affaires de reconnaissance d'utilité publique, il la conduit à prendre part, à divers degrés, à l'élaboration des projets de loi relatifs aux groupements non lucratifs. Sa mission de juge administratif rend par ailleurs ses membres sensibles aux droits des particuliers dans les affaires de reconnaissance d'utilité publique. Même si elle n'a pas à trancher au contentieux en la matière – nous n'avons trouvé aucun recours de la part des groupements concernés –, elle est régulièrement confrontée à des réclamations sur les biens des associations et fondations, qui pèsent en retour sur le traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique. Sous cet angle, le déroulé de la procédure nous donne accès à l'ensemble du dispositif réglementaire encadrant les activités non lucratives (dispositions de droit privé ou public des différents codes en vigueur, décrets et lois), tel qu'il est compris, interprété et appliqué par une institution doublement garante de l'intérêt général, comme plus haut conseil du gouvernement et comme plus haute juridiction dans l'ordre administratif.

À un niveau plus pragmatique, les décisions du Conseil d'État contribuent à définir les contours de l'utilité publique : pour la période comprise entre la proclamation de la République en 1870 et l'entrée en guerre de la France en 1914, il adopte près de 850 décrets de reconnaissance d'utilité publique, affirmant ainsi le caractère d'intérêt général des groupements en question.

24. Bruno Latour, *La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.

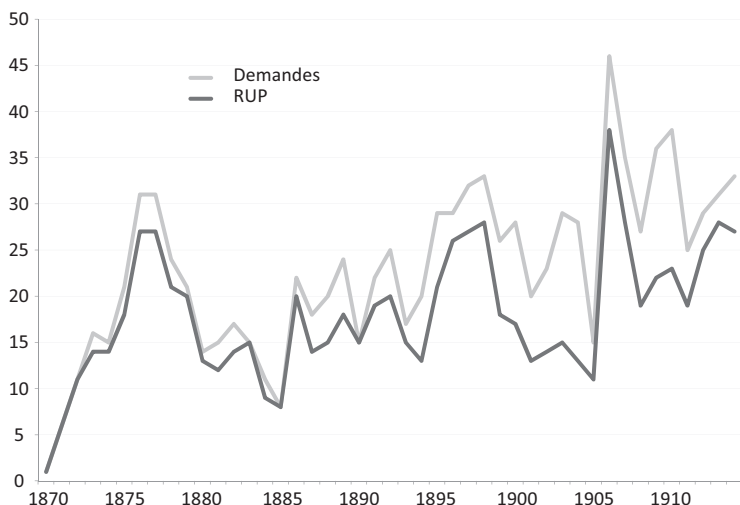
D'affaire en affaire, il donne un contenu positif à l'utilité publique, qu'il est possible de dégager, de manière inductive, en cherchant le dénominateur commun des buts effectivement reconnus d'utilité publique. La procédure permet dès lors de confronter le droit et le fait, les rationalisations élaborées par le Conseil d'État pour rendre compte de son action et les décisions qu'il prend finalement, son travail de légitimation de l'intervention étatique au nom de l'intérêt général et les frontières qu'il détermine entre les groupements privés d'intérêt général et les autres.

Nous avons dépouillé la quasi-totalité des demandes de reconnaissance d'utilité publique transmises par les gouvernements au Conseil d'État (certaines d'entre elles, peu nombreuses, sont restées introuvables) – à savoir 1 095 dossiers déposés par 980 associations ou fondations (certaines d'entre elles ont renouvelé leur demande au cours de la période), dont 811 ont été reconnues d'utilité publique (graphique 1). Nous nous sommes aussi appuyée sur les comptes rendus *in extenso* des séances tenues à l'assemblée générale du Conseil d'État au sujet du droit d'association (8 comptes rendus) ou d'affaires particulièrement problématiques de reconnaissance d'utilité publique ou de retrait de reconnaissance d'utilité publique (67 séances consacrées à 58 affaires)²⁵. Parce que le travail du Conseil d'État est l'aboutissement d'une procédure plus large qui concerne l'administration à différents niveaux, nous avons fait plus ponctuellement des recherches dans les archives des ministères de l'Intérieur, de l'Instruction publique et du Commerce, qui ont parfois conservé des documents relatifs à l'instruction de telle ou telle demande de reconnaissance d'utilité publique²⁶. Pour contextualiser cet ensemble documentaire et en comprendre mieux les enjeux, nous avons enfin eu recours à des sources imprimées de diverses natures – publications officielles, presse nationale et locale, bulletins d'associations, essais et traités juridiques, études statistiques, etc.

25. Ces dossiers sont classés par ordre chronologique d'arrivée des affaires dans la série AL// conservée aux Archives nationales, site de Pierrefitte. Emmanuelle Flament-Guelfucci et Isabelle Chave (dir.), *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État*, Paris, La Documentation française-Conseil d'État, 2018.

26. Séries F7, F17 et F12.

Graphique 1 : Nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique transmises par les ministères et nombre de décrets de reconnaissance d'utilité publique (RUP) approuvés par le Conseil d'État de 1870 à 1914



Note : nous n'avons tenu compte ici que des dossiers effectivement repérés dans les archives du Conseil d'État : les chiffres indiqués par le graphique ne correspondent donc pas à ceux de la liste figurant en annexe. Comme le temps de traitement de la demande est plus ou moins long, les reconnaissances constatées à telle date ne correspondent pas forcément aux demandes transmises à la même date.

Source : base de données personnelle.

La républicanisation inachevée de l'utilité publique

En concentrant nos efforts sur le travail du Conseil d'État, nous faisons le choix de nous en tenir au stade décisif de la procédure, qui permet d'examiner les mesures effectivement prises par le pouvoir exécutif. Nous renonçons ainsi à saisir précisément les processus à l'œuvre en amont, qui n'apparaissent que partiellement dans les archives dépouillées. Seules quelques hypothèses peuvent donc être formulées sur la nature et le nombre des associations qui s'engagent dans la procédure, les raisons qui les y poussent, le rôle des acteurs locaux, la contribution des préfets, les enjeux que ces affaires brassent au sein des ministères et entre les ministères. En revanche, l'enquête a pu être menée sur une

période relativement longue – près de quarante-cinq ans – et rendre compte de la lente transformation du droit et de ses usages.

La procédure connaît à cet égard deux infléchissements majeurs : à partir de 1879, l'achèvement de la conquête des institutions par les républicains et l'épuration du Conseil d'État qui s'ensuit imposent d'abord aux grands serviteurs de l'État d'adapter la procédure aux exigences du régime républicain ; à partir de 1901, ils sont à nouveau contraints d'en réviser les modalités, cette fois pour l'articuler à la liberté nouvelle accordée aux groupements non lucratifs par une « grande loi de la République », la loi sur le contrat d'association²⁷. Autrement dit, la question de l'émergence d'un espace dédié aux activités privées d'intérêt général est en France indissociable de l'avènement de la République. Elle conduit à s'interroger sur la « républicanisation » de l'État et de ses rapports au secteur non lucratif, et ce à divers niveaux, dans la mesure où la république renvoie à la fois à une philosophie, à un régime politique et à des pratiques de gouvernement.

La République est-elle parvenue, au moins partiellement, à tenir ses promesses, en l'occurrence à soustraire l'intérêt général à la raison d'État comme aux volontés des puissants ? On connaît la position de Marx à ce sujet. L'État, fût-il républicain, apparaît dans son œuvre comme un instrument de domination aux mains de la classe dominante, qui s'en empare en « présent[ant] ses intérêts comme l'intérêt commun de tous les membres de la société » et par lequel elle parvient à maintenir cette illusion qui consiste à « présenter son intérêt comme l'intérêt général »²⁸.

Sans remettre en question l'enjeu de pouvoir que représente la définition de l'intérêt général pour les classes dominantes, la tradition critique en a reformulé les termes. Elle a vu dans l'autonomisation de l'État – que Marx n'avait pas ignorée²⁹ – la condition d'émergence d'une conception de l'intérêt général qui, sans être

27. Pour reprendre le titre de la thèse de Jean-François Merlet, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1^{er} juillet 1901*, Paris, LGDJ, 2001.

28. Karl Marx et Friedrich Engels, *L'Idéologie allemande*, dans *Œuvres*, tome 3 : *Philosophie*, Paris, Gallimard, 1982 [1932], p. 1037-1325.

29. Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, dans *Œuvres*, tome 4 : *Politique 1*, Paris, Gallimard, 1994 [1852], p. 431-544.

étrangère aux intérêts des puissants, ne leur est pourtant pas totalement réductible. L'intérêt général apparaît alors certes comme une invention de la bourgeoisie, mais qui ne sert qu'indirectement ses intérêts. Il s'agit de prendre au sérieux le caractère désintéressé de l'intérêt général tout en soulignant, dans chacune des sphères où il est présenté comme une valeur, combien les dominants ont « intérêt au désintéressement³⁰ ».

Qu'elle se revendique ou non des travaux de Pierre Bourdieu, l'attention portée aux valeurs des serviteurs de l'État s'est révélée très fructueuse pour analyser les pratiques des élites administratives³¹. Elle a notamment guidé le renouvellement de l'histoire du Conseil d'État, longtemps laissée aux mains de l'institution elle-même³². Fortement centrées sur les acteurs³³, les études les plus récentes se sont attachées à rendre compte de leurs trajectoires, pour souligner le poids des luttes sociales dans la distribution prétendument méritocratique des postes³⁴, ou pour mettre l'accent sur la production d'un *ethos* d'impartialité ou de service public, dont la soumission à l'intérêt général est l'une des composantes³⁵.

La perspective adoptée dans cet ouvrage est différente. Parce qu'elle ne s'intéresse aux acteurs qu'en raison des interactions qu'ils nouent au cours de la procédure, elle emprunte plutôt la voie ouverte par la sociologie de guichet³⁶. Comme l'indique son nom, cette dernière a jusqu'ici privilégié les échelons inférieurs de la bureaucratie étatique, dans lesquels les agents de l'administration sont en prise directe avec les usagers. Les pistes qu'elle ouvre

30. Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Seuil-Raisons d'agir, 2012, p. 427 et suiv.

31. Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000.

32. Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture and Society*, 6 (3), 2008, p. 32-42.

33. Voir par exemple Antoine Perrier, « La bourgeoisie catholique du Conseil d'État (1879-1914) », *Revue d'histoire de l'Église de France*, 101 (245), 2015, p. 141-155.

34. Ce que les travaux de Christophe Charle avaient déjà largement démontré : voir Christophe Charle, *Les Élités de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987.

35. Rachel Vanneville, « Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, *op. cit.*, p. 97-108.

36. Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

sont cependant particulièrement adéquates pour comprendre le travail du Conseil d'État. Là comme dans les agences de proximité se manifestent les routines bureaucratiques et les initiatives discrétionnaires sous-jacentes à la mise en œuvre du droit, qui tient autant à l'*ethos* professionnel de ses praticiens qu'à leurs dispositions personnelles.

Cette étude ne met donc pas systématiquement en regard les positions sociales des membres du Conseil d'État avec leurs prises de position relatives à l'utilité publique, même si, ponctuellement, ces dernières nous permettent de mieux comprendre les rapports de force au sein du Conseil d'État. Elle propose plutôt d'aborder les enjeux de pouvoir à partir des affaires dans lesquelles la décision ne peut être expliquée qu'en tenant compte de facteurs plus ou moins étrangers à la doctrine. Comme dans le champ, très étudié, des décisions de justice³⁷, de multiples raisons peuvent conduire les membres du Conseil d'État à rompre l'égalité de traitement à laquelle ils sont tenus : représentations sociales et préférences morales des acteurs de la décision, tensions internes à l'institution, relations interpersonnelles entre les serviteurs de l'État et les représentants des associations et fondations, pressions du pouvoir exécutif, etc.

Ces raisons nous renseignent d'abord sur l'ordre social que les membres du Conseil d'État contribuent à produire et à reproduire par leurs décisions. Leurs choix comme les justifications dont ils les accompagnent rendent en effet visible la hiérarchie des êtres et des valeurs à laquelle ils adhèrent et qui informe leur perception du monde associatif³⁸. Parce que les serviteurs de l'État n'ont d'autre choix que de les fonder en droit, il convient de s'interroger sur les logiques sociales sous-jacentes au système juridique républicain : en quoi la loi commune permet-elle de favoriser les puissants, alors mêmes que ces derniers ne bénéficient d'aucun *privilege*, au sens de loi particulière ? Et qu'en conclure enfin sur

37. Françoise Vanhamme et Kristel Beyens, « La recherche en *sentencing* : un survol contextualisé », *Déviance et société*, 31 (2), 2007, p. 199-228.

38. Peter L. Berger et Thomas Luckmann, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996 [1966] ; Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

la capacité de l'État républicain à soustraire le secteur non lucratif à l'empire du marché et à garantir l'intérêt général contre la loi du plus fort ?

Une première partie expose les usages dont la procédure a fait l'objet entre 1870 et 1879, période au cours de laquelle les républicains regagnent progressivement le pouvoir perdu au lendemain des élections de 1871. Cette présentation permet, dans une deuxième partie, de mettre au jour les enjeux juridiques, administratifs et politiques soulevés par la républicanisation de la reconnaissance d'utilité publique des associations, désormais confiée à une administration épurée. Comme on le verra dans une troisième partie, la loi de 1901 sur le contrat d'association infléchit les pratiques du Conseil d'État sans en bouleverser l'horizon. Elle conduit à accuser certains traits de la procédure, ce qui rend plus visibles ses détournements ou contournements. Entre le droit et son application se dessinent le point de vue socialement situé de ses praticiens et, avec lui, la réalité de la République qui, comme toutes les expériences politiques, se nourrit aussi des promesses non tenues.