HAL
open science

Faire l'histoire des corps intermédiaires en France : quelques remarques sur le Modèle politique français

Chloé Gaboriaux

To cite this version:

Chloé Gaboriaux. Faire l'histoire des corps intermédiaires en France : quelques remarques sur le Modèle politique français. Al-Matary, Sarah; Guénard, Florent. La démocratie à l'oeuvre : autour de Pierre Rosanvallon, Seuil, pp.113-126, 2015, 978-2-02-127973-3. hal-01205831

HAL Id: hal-01205831

https://hal.science/hal-01205831v1

Submitted on 9 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

6

Faire l'histoire des corps intermédiaires en France

Quelques remarques sur *Le Modèle politique français*

Chloé Gaboriaux

Faire l'histoire des corps intermédiaires en France est une aventure périlleuse à laquelle l'œuvre de Pierre Rosanvallon invite en même temps qu'elle nous met en garde contre les embûches dont elle est jalonnée.

La formule « corps intermédiaires » est elle-même piégée, marquée par un long débat où la « haine des corps » le dispute à un « antijacobinisme » forcené. En s'attaquant à la question des corps intermédiaires, l'historien doit faire en même temps l'histoire du clivage qui oppose depuis plus de deux siècles leurs détracteurs et leurs partisans, tout en prenant soin de ne pas en devenir lui-même l'un des acteurs. C'est là sans doute que réside l'exception française, s'il en est une. Si la question de l'articulation entre État et société qui sous-tend l'étude des corps intermédiaires se pose en effet dans tous les pays qui ont connu l'émergence d'un centre politique différencié et institutionnalisé, il n'y a qu'en France, semble-t-il, qu'elle suscite dans l'opinion publique des débats aussi véhéments.

À cette première difficulté s'en ajoute une deuxième, sans doute plus sérieuse. Comme le souligne l'introduction du *Modèle politique français*, l'objet « corps intermédiaires » illustre plus que tout autre la rencontre manquée entre l'histoire sociale et l'histoire des idées. « Il y a ainsi une histoire politique ou intellectuelle "générale" qui est pratiquement contredite par tout un ensemble d'histoires "spécifiques" des différents champs de la vie des institutions ou de la

société[1] » : d'un côté, l'histoire d'une réticence intellectuelle à l'égard des corps intermédiaires ; de l'autre, la mise en évidence du foisonnement institutionnel qui, tout au long des XIXe et XXe siècles, suggère un décalage flagrant entre les idées et les pratiques. Il faut donc, comme l'affirme P. Rosanvallon, « nouer[2] » ces deux histoires et penser la mise à l'épreuve de la culture politique illibérale française par la réalité sociale.

Cette proposition de mise à l'épreuve des idées par les pratiques est pourtant elle-même problématique. N'entérine-t-elle pas une opposition qu'il faudrait plutôt chercher à dépasser ? On peut en effet se demander si cette opposition n'est pas au moins en partie construite par les outils d'analyse, et au premier chef par la catégorie « corps intermédiaires ». Cette dernière revêt une cohérence évidente pour l'histoire des idées : il s'agit d'étudier pour elle le rôle accordé dans les représentations – saisies à travers les discours, les écrits, les systèmes institutionnels – aux groupes constitués dans la sphère sociale, entre l'État et la sphère privée (syndicats, associations, partis, etc.). Mais elle n'en a pas beaucoup pour l'histoire sociale, qui ne peut que constater l'hétérogénéité de cet ensemble et doit se résoudre à faire l'histoire des corps intermédiaires en étudiant des groupements spécifiques. Comment, dès lors, monter en généralité du cas précis au modèle ? Est-ce là le rôle de l'histoire conceptuelle ? Et si oui, l'histoire sociale n'est-elle pour elle qu'un réservoir d'exemples ?

Cette série de questionnements emboîtés se pose à tout chercheur aux prises avec l'histoire des corps intermédiaires, mais nous nous contenterons ici de les appliquer au « jacobinisme amendé[3] », qui caractérise selon P. Rosanvallon la culture politique française à partir de la fin du XIXe siècle. On cherchera dans un premier temps à comprendre la démarche qui le conduit à décrire ainsi le modèle politique français, avant de s'interroger sur les insuffisances dont il semble affecté sous sa plume : en quoi résulte-t-il d'un « impensé démocratique » ou d'« une incapacité à se penser[4] » ? À cette définition

1. *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, p. 11-12.
2. *Ibid.*, p. 12.
3. *Ibid.*, p. 243.
4. *Ibid.*, p. 403 et p. 432.

de la culture politique française à partir de ses manques, je voudrais ensuite confronter une interprétation sensiblement différente : appuyée sur des sources issues des pratiques du droit plutôt que des débats politiques et juridiques qu'il suscite, elle vise à rendre compte de la cohérence du modèle à travers les justifications qu'en donnent les acteurs qui le font vivre. Il ne s'agit pourtant pas d'occulter les tensions inhérentes à la modernité, que P. Rosanvallon ne cesse d'explorer au fil de ses ouvrages. Je chercherai au contraire dans un dernier temps à les redéfinir, non pas à partir des options finalement refusées, mais en enquêtant sur les contradictions internes au fonctionnement du modèle politique français.

À quoi reconnaît-on *le* modèle politique français ? Le critère du droit

Parce que l'histoire des corps intermédiaires implique une montée en généralité qui conduit à définir un certain mode d'articulation de l'État à la société à partir d'études de cas concrets, elle est confrontée à la critique récurrente du choix des traits pertinents dans l'élaboration de son modèle[1]. Comment *la* culture politique de la généralité en vient-elle à rendre compte de la diversité des positionnements pris par les acteurs dans le débat sur les corps intermédiaires, comme de la variété des expériences institutionnelles mettant en œuvre des rapports différents à l'État ? Pour prendre l'exemple du moment 1900, comment la description des multiples tensions qui travaillent alors la société française débouche-t-elle sur la formule « jacobinisme amendé », qui leur donne un sens en soulignant à la fois les inflexions apportées au jacobinisme et sa permanence en dépit de toutes les tentatives de reformulation de la doctrine républicaine ?

À cette question, l'œuvre de P. Rosanvallon apporte une réponse qui tend à faire du droit le critère déterminant de la culture politique d'une société donnée. L'horizon des discussions étudiées est en effet toujours, même si c'est de façon différée, un changement dans les normes juridiques. On le voit bien dans l'analyse du moment 1900,

1. Voir par exemple le compte rendu du *Modèle politique français* par Nicolas Roussellier, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004/3, n° 83, p. 221-223.

que P. Rosanvallon présente comme « le grand tournant[1] ». La « culture politique de la généralité[2] », jusqu'ici fondée sur la polarisation État/individus, et à cet égard foncièrement hostile aux corps intermédiaires, y est en effet profondément remaniée. Sous l'influence de la sociologie et en particulier de l'école durkheimienne, nombreux sont les intellectuels et les acteurs politiques qui cherchent à reformuler la doctrine républicaine pour y intégrer les corps intermédiaires. Les conditions semblent donc réunies pour que soit enfin comblée la distance entre des représentations désormais débarrassées de leurs réticences à l'égard des corps intermédiaires et la réalité de la vie sociale, caractérisée par un foisonnement associatif sans précédent. Et pourtant, les lois adoptées en ce sens – sur les syndicats professionnels en 1884, sur les sociétés de secours mutuels en 1898, sur les associations en 1901 – échouent à satisfaire pleinement ces nouvelles aspirations.

Ainsi, s'il est légitime de décrire le moment 1900 comme celui du « jacobinisme amendé », c'est qu'en dépit du renouvellement profond du républicanisme auquel il donne lieu, en dépit de la vitalité associative qu'il connaît, il n'a pas débouché sur l'adoption de lois donnant à l'ensemble des groupes secondaires les moyens de devenir de véritables institutions. Il ne s'agit pas pour P. Rosanvallon de réduire la culture politique à une histoire du droit et des institutions repliée sur elle-même. Au contraire, le droit apparaît comme l'enjeu de conflits sociaux et politiques sur lesquels il pèse en retour, étant à la fois tributaire et producteur de projets et d'imaginaires sociaux conflictuels. À cet égard, le droit apparaît bien comme l'un des instruments privilégiés par lesquels la « société travaille sur elle-même[3] », et peut alors être considéré comme l'aune à laquelle mesurer les mutations et les résistances d'un modèle politique.

Le Modèle politique français ne cède donc pas au mythe d'une architecture juridique qui aurait été pensée dans sa globalité avant d'être mise en œuvre. Il suit au contraire le cheminement imprévisible des débats jusqu'au Parlement, avec ses effets de conjoncture et ses

1. *Le Modèle politique français*, *op. cit.*, p. 245.
2. *Ibid.*, p. 13.
3. P. Rosanvallon dit plus exactement qu'il vise à comprendre « la politique comme le lieu du travail de la société sur elle-même » (*Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 23).

« coups de théâtre[1] », pour reprendre l'expression que Jean-François Merlet utilise à propos de la longue gestation de la loi 1901. Mais il n'en demeure pas moins que le droit exige des acteurs de sa production et de son application une certaine cohérence, laquelle les conduit à donner un sens à l'empilement des règlements qui font et doivent faire système, avec des conséquences pratiques importantes pour les êtres et les objets auxquels il s'applique. C'est aussi pour cette raison que le droit est une bonne entrée pour faire l'histoire des corps intermédiaires : il imprime un ordre dans la complexité et l'hétérogénéité des groupes, un ordre qui ne tient pas à l'arbitraire du chercheur, mais résulte des affrontements à l'œuvre dans la société étudiée et peut par conséquent renseigner sur sa culture politique.

À cet égard, la question souvent posée de la représentativité des exemples analysés (écrits ou expériences institutionnelles) doit sans doute être reformulée. Il importe peu de savoir si la position de tel ou tel publiciste est minoritaire ou majoritaire dans le pays, mais il est essentiel d'expliquer son rôle dans les affrontements qui président à la production de la loi, ou de montrer comment elle permet de les mettre en perspective. L'expression de « modèle politique » semble en effet moins renvoyer à une doctrine en particulier, fût-elle majoritaire ou dominante, qu'à une configuration globale qui pèse sur le débat public – dans les thématiques abordées comme dans la nature des clivages qu'elles suscitent – et que ce dernier influence à son tour. Par exemple, dans l'analyse que fait P. Rosanvallon des débats parlementaires relatifs à la loi 1901, le modèle français est loin de se réduire à la position du principal artisan de la loi, Waldeck-Rousseau, qui, très pragmatiquement, accepte d'ailleurs de voir son projet initial largement amendé. Mais il se donne plutôt à voir dans l'émergence d'une opposition société civile *versus* société religieuse, qui marque l'orientation prise par les discussions comme la loi qui en résulte. Là réside la spécificité de la culture politique française : elle se construit dans une alliance de l'État et de la société contre le religieux et tend ainsi à négliger – voire à ignorer – le clivage État/société si prégnant ailleurs, notamment outre-Manche.

1. Jean-François Merlet, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1er juillet 1901*, Paris, LGDJ, 2001, p. 479.

La loi 1901
ou les « impensés » de la culture politique française

Le fait que la société civile ait été pensée contre la société religieuse et non contre l'État est essentiel pour comprendre le retard avec lequel est adoptée la loi 1901, en projet depuis 1871, comme les insuffisances que P. Rosanvallon y décèle. Obsédés par le péril congréganiste, les républicains au pouvoir se sont montrés incapables d'accorder aux associations les moyens de la liberté qui leur était enfin accordée : la loi n'offre qu'une capacité juridique réduite aux groupements déclarés, et réserve le droit de recevoir dons et legs à une minorité d'associations, celles qui sont ou seront reconnues d'utilité publique (soit un nombre relativement stable de quelque 1 000 ou 2 000 groupements, alors qu'il existe plus de 40 000 associations à l'époque – plus d'un million aujourd'hui).

La conjoncture anticléricale ne suffit pourtant pas à expliquer comment le droit a pu ainsi résister à la fois aux mutations de la société et à ce qui apparaît bien comme une « révolution intellectuelle[1] ». Pour P. Rosanvallon, il y a là aussi un « impensé juridique » : « la loi qu'ils ont votée ne connaît que l'*acte d'association* et elle ignore l'institution qui résulte de cette opération[2] ». Tout se passe en effet comme s'il avait été alors impossible de trouver une solution juridique à même de satisfaire les aspirations grandissantes à une plus grande autonomie de la société civile. Et cette difficulté renverrait à la puissance du jacobinisme, que l'effervescence des expérimentations et des projets propre à la période n'a pas aboli. La refondation intellectuelle du modèle français n'a donc pas eu lieu : malgré un certain nombre d'avancées, sa culture politique reste au fond illibérale[3].

L'analyse repose sur une interprétation du système juridique que P. Rosanvallon associe à l'étude des discussions menées chez les juristes et publicistes, dont beaucoup manifestent alors leur déception. La question de la personnalité civile des groupements retient ainsi longuement son attention. Le mécanisme adopté, qui n'accorde la pleine capacité qu'à un petit nombre d'associations reconnues

1. *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 17.
2. *Ibid.*, p. 337.
3. *Ibid.*, p. 432.

d'utilité publique et exige à cette fin le feu vert du Conseil d'État, doit être rattaché au souci « de mettre la catégorie d'intérêt général à stricte distance de l'activité sociale[1] ». L'État garde donc jalousement la main sur la définition du bien public. Le désenchantement que le procédé suscite dans les milieux réformateurs – y compris républicains – vient confirmer le caractère inachevé de la loi. Parmi eux, les juristes Raymond Saleilles ou Léon Duguit regrettent la timidité du législateur, notamment à l'égard de la capacité d'acquisition des associations. La hantise de la propriété collective[2] a en effet pesé sur les débats parlementaires, ce qui témoigne d'une certaine « cécité » à l'égard du capital social, trop souvent identifié à l'ancienne mainmorte[3].

L'explication met ainsi au jour les contradictions de toute une partie du camp républicain, qui croit pouvoir renforcer la société civile comme contre-pouvoir tout en garantissant sa loyauté à l'égard de l'État républicain, et ne peut donc concevoir qu'une loi bancale, accordant la liberté mais refusant le développement institutionnel qui pourrait la faire vivre[4]. Parce qu'elle y parvient en partant des aspirations de l'époque et en mesurant leur insuccès, en s'interrogeant sur ce que la loi aurait pu être et en montrant ce qu'elle n'a pas été, elle débouche sur une lecture qui privilégie les manquements de la loi, et qui par conséquent ne rend compte que partiellement des argumentaires favorables à son adoption.

Ces derniers apparaissent en effet dans *Le Modèle politique français* comme réductibles au double refus de voir des sociétés intermédiaires empiéter sur les droits de l'État comme sur ceux de l'individu. Mais pour les acteurs qui y ont recours, il s'agit moins de résister, sur un mode défensif, à l'autonomisation de la société civile, que de penser son développement compte tenu de l'exigence républicaine d'émancipation de l'individu – dans une perspective plus constructive, donc. C'est d'ailleurs à ce titre que l'historiographie a pu voir dans la loi

1. *Ibid.*, p. 349.

2. Jean-Pierre Hirsch, « L'impossible propriété collective », in Steven Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France malade du corporatisme*, Paris, Belin, 2004, p. 171-194.

3. *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 332-333.

4. J'ai suivi cette piste dans « La loi 1901 faute de mieux : les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *La Revue Tocqueville*, n° 32 (2), décembre 2011, p. 53-65.

1901 sinon le couronnement de l'édifice républicain[1], du moins un « compromis » plutôt réussi entre liberté d'association et garantie des droits individuels[2]. Certains des artisans de la loi reconnaissent en effet ses imperfections, mais ils le font à l'aune de cet horizon républicain et non en fonction d'un idéal d'autogouvernement de la société civile.

Des défenseurs de la loi ou de ceux qu'elle déçoit, qui détient la clé de la culture politique française ? Désigner le droit comme mesure de la culture politique d'une époque ne résout pas en effet la question de son interprétation. En témoignent les analyses contrastées que suscite plus généralement la période, et qui peuvent donner lieu à des visions très différentes du système juridico-politique alors mis en place. En adoptant une lecture critique qui insiste sur son inaboutissement, P. Rosanvallon fait l'histoire de l'incapacité du modèle politique français à se réformer. À partir de quelques figures républicaines qu'il convoque selon une démarche plus compréhensive, Jean-Fabien Spitz met au contraire en valeur la cohérence de la philosophie républicaine qui triomphe alors[3]. Fondées sur des présupposés intellectuels divergents, les deux approches débouchent sur des résultats apparemment opposés. D'un côté, l'accent mis sur les « impensés » de l'édifice juridique établi en 1901 conduit à ne pas suffisamment rendre justice aux raisons proprement républicaines qui justifient la loi et son application. De l'autre, le souci d'entrer dans l'argumentaire républicain débouche sur l'effacement des tensions à l'œuvre dans la synthèse libérale-républicaine portée par les fondateurs de la Troisième République.

La pratique des idées : les corps intermédiaires en République

Parce que le droit n'est pas seulement un enjeu des débats politiques et parlementaires, mais qu'il se négocie aussi dans sa mise en œuvre,

1. Jean-Claude Bardout, *L'Histoire étonnante de la loi 1901 : le droit des associations avant et après Pierre Waldeck-Rousseau*, Lyon, Juris, 2000.

2. Martine Barthélemy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

3. Jean-Fabien Spitz, *Le Moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005.

l'étude des usages de la loi paraît à certains égards mieux à même de répondre au défi que représente la définition de la culture politique française. Elle conduit en effet à déplacer le regard du chercheur des multiples attentes des acteurs à l'égard du système juridique vers son fonctionnement concret, et écarte ainsi la difficulté soulevée par le choix des discours représentatifs. Et comme l'exercice du droit se joue aussi et surtout dans une interprétation toujours susceptible de faire jurisprudence, elle permet également de répondre à l'une des pistes ouvertes par le « livre-programme » de P. Rosanvallon[1] : nouer l'histoire conceptuelle et l'histoire sociale, non pas en mettant l'une à l'épreuve de l'autre, mais en traquant les idées-forces au cœur même des pratiques sociales qu'elles informent et qui les travaillent en retour. Il ne s'agit donc plus de s'interroger sur la façon dont les expérimentations concrètes contraignent les représentations à s'amender, avec plus ou moins de succès, ni de chercher le point d'équilibre du débat politique pour en tirer le fil conducteur du modèle politique français, mais bien de se demander quelle est la culture partagée qui ressort de l'application des lois, étant entendu que cette dernière impose aux acteurs – et non au chercheur – de trancher dans un sens ou dans l'autre les conflits qui émergent à son propos.

L'analyse du traitement par le Conseil d'État des demandes de reconnaissance d'utilité publique que lui soumettent à l'époque plusieurs centaines d'associations présente à cet égard un grand intérêt[2]. Elle donne d'abord accès à la façon dont a été réglée sur le terrain non seulement la question de la capacité juridique des groupements, mais aussi celle du monopole étatique sur l'intérêt général, qui constituent dans *Le Modèle politique français* deux entrées primordiales pour comprendre les blocages auxquels se heurte « le grand tournant » au début de la Troisième République. En offrant un aperçu des négociations qui se nouent à ce sujet entre la haute institution, le gouvernement et les sociétés candidates à la reconnaissance d'utilité publique, elle saisit en outre le problème au carrefour des logiques sociales et institutionnelles que les travaux de P. Rosanvallon invitent à confronter. À un moment où les frontières

1. *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 19.

2. On s'appuiera dans les pages qui suivent sur le dépouillement en cours des archives conservées aux Archives nationales (site de Pierrefitte) sous les cotes AL/1 à 5163.

juridiques entre les statuts des différents corps intermédiaires n'ont pas encore l'évidence qu'elles revêtent aujourd'hui, elle lève enfin un bout du voile sur les interrogations et les conflits qui président à leur structuration progressive en syndicats, sociétés commerciales, sociétés de secours mutuels, associations, etc.

Un premier sondage dans les dossiers tend à relativiser l'« intégris[me] de l'intérêt général[1] » que suggère d'emblée une procédure toute aux mains de l'État. Dans la grande majorité des cas, le Conseil d'État manifeste en effet une indifférence tranquille à la définition substantielle de l'utilité publique ou intérêt général des associations – les deux termes sont employés de façon synonyme dans les archives. Soucieux de vérifier si les critères formels de recevabilité de la demande sont remplis, il discute rarement la légitimité de l'objet du groupement, dont il admet l'utilité publique dans la plupart de ses notes et avis, y compris de rejet. Comme l'indique le nom même de la procédure, il s'agit avant tout pour l'État de reconnaître (et non de déclarer) un intérêt général élaboré et poursuivi d'abord en dehors de lui. Par conséquent, les contours de l'utilité publique dépendent autant des demandes que des décisions qui sont prises à leur égard. C'est d'ailleurs ainsi que les associations peuvent parfois apparaître comme des « auxiliaires de l'État[2] », défrichant les champs d'action que la puissance publique est ou non susceptible d'investir ensuite.

Pourquoi dès lors n'accorder qu'à un petit nombre de groupements les moyens de leur développement ? La pratique du Conseil d'État montre qu'il s'agit moins de réserver aux pouvoirs publics le soin de définir ce qui relève ou non de l'intérêt général que de s'assurer que la constitution d'institutions sociales intermédiaires ne lèse aucun intérêt public ni individuel. Les archives relatives à la reconnaissance d'utilité publique des fondations en témoignent, ici dans la longue discussion suscitée par la retouche d'un point de détail des statuts qui permettrait d'imposer plus fermement aux futurs dirigeants le respect des dernières volontés du testateur, là dans la recherche obstinée d'héritiers susceptibles de s'opposer à tel ou tel don ou legs. Les associations philanthropiques font de même l'objet d'une enquête minutieuse : se révèlent-elles les faux nez d'un

1. *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 351.
2. *Ibid.*, p. 382.

conseil municipal peu scrupuleux, qui, par le jeu des subventions et de la composition du conseil d'administration du groupement, tente d'étendre son clientélisme tout en allégeant la reddition de ses comptes ? Cachent-elles en réalité une entreprise lucrative, qui, en contrepartie des dix lits offerts gratuitement aux malades sans ressources, fait payer chèrement ses soins au reste de la population ? Ou échouent-elles tout simplement à offrir aux vieillards qu'elles se proposent d'accueillir les conditions d'une fin de vie digne et décente ? Le rapporteur demande alors aux représentants de l'association de revoir les statuts, d'insérer telle ou telle clause garantissant l'indépendance du groupement, son caractère désintéressé ou sa capacité à atteindre effectivement son but.

Les archives du Conseil d'État donnent donc moins à lire l'impensé de l'association-institution ou la hantise de la propriété collective que l'attention au bon usage du droit, à travers un contrôle *ex ante* des associations qui souhaiteraient accéder à la personnalité civile élargie. D'un point de vue libéral, le mécanisme est bien sûr trop restrictif. Dans la mesure où la liberté d'association ne remet pas en cause les lois qui permettent par ailleurs de protéger l'ensemble des droits évoqués plus haut, pourquoi ne pas accorder à tous les groupements un réel pouvoir d'agir en sanctionnant ceux qui en abuseraient ? Outre les difficultés pratiques auxquelles se heurte l'organisation d'un contrôle *ex post* sur des associations toujours plus nombreuses [1], les rapports, notes et avis du Conseil d'État révèlent un doute persistant sur la capacité des plus faibles à connaître leurs droits et à les faire reconnaître. Les discussions relatives aux sociétés consacrées à la protection et au soin des vieillards le montrent bien. Celles qui ont fait le choix d'une organisation mutualiste suscitent moins d'inquiétudes au sein des sections que celles qui relèvent du patronage et à qui sont demandées plus de garanties : les intérêts de chacun semblent ainsi mieux protégés quand tous participent à la gestion de l'œuvre que lorsque les bénéficiaires, réduits à la figure de l'indigent, n'y sont pas associés.

1. L'argument est régulièrement évoqué par le Conseil d'État, y compris dans ses rapports les plus récents : voir par exemple *Les Associations reconnues d'utilité publique : étude adoptée le 25 octobre 2000, Section de l'intérieur et Section du rapport et des études réunies*, Paris, La Documentation française, 2000.

Les apories de la culture républicaine

Pourquoi les syndicats ont-ils été mieux traités ? Ils sont en effet dotés dès 1884 d'une personnalité civile relativement étendue et se voient bientôt reconnu le droit d'agir en justice dans l'intérêt collectif de la profession. Pour P. Rosanvallon, l'écart manifeste le dualisme du modèle républicain rénové au tournant du siècle : l'association, considérée comme un droit essentiellement politique, est laissée dans l'impuissance au nom d'« un strict monisme politique », qui coexiste avec « un certain pluralisme social », dont témoigne la loi relative aux syndicats[1]. La distinction entre les deux types de groupement ne se superpose pourtant pas complètement au partage entre le politique et le social, la loi 1901 étant marquée par une indétermination qui permet aux associations de poursuivre des objets divers, politiques ou sociaux, particuliers ou généraux, et ce sous des formes organisationnelles relativement variées. C'est d'ailleurs là ce qui les oppose véritablement aux syndicats, dont la loi définit précisément la forme et le but, restreints aux intérêts d'une profession et à distance de toute question politique. Contraints dans leur organisation par le législateur, qui s'assure ainsi qu'ils n'empiéteront ni sur les droits de l'État ni sur ceux de l'individu, ils peuvent dès lors disposer de moyens d'action importants. La loi 1901 s'inscrit dans une logique analogue : elle aussi associe au plein développement des groupements une restriction sur leurs objectifs et modes d'organisation. Mais le contrôle et l'attribution d'une capacité juridique élargie se font en aval, à travers la procédure de reconnaissance d'utilité publique, ce qui permet en amont de donner aux associations une liberté beaucoup plus grande dans la déclaration ou non de leur existence, dans la définition de leur but et de leur fonctionnement.

La perspective compréhensive adoptée ici tend à faire droit à la rationalité propre aux choix opérés en matière de corps intermédiaires, en les présentant non pas comme le résultat d'une aporie liée à la persistance du jacobinisme, mais comme le fruit d'une vision assumée, dégagée des termes à travers lesquels les artisans du système juridique alors adopté l'ont compris et appliqué. Il ne s'agit pas pour autant d'en surestimer la consistance en tombant dans ce

1. *Le Modèle politique français*, *op. cit.*, p. 351.

que Quentin Skinner appelle la « mythologie de la cohérence[1] ». Le mécanisme retenu n'est en effet pas exempt de contradictions, même quand on l'envisage à l'aune des principes républicains. En confiant au Conseil d'État la tâche de reconnaître ou non l'utilité publique des associations, la loi 1901 laisse celles qui se sont vu refuser le précieux sésame sans recours : la loi ne dit en effet rien des conditions sous lesquelles ce dernier est accordé et ne prévoit aucun appel des décisions de la haute administration. Même si les lois du 14 juillet 1933 et du 27 juillet 1987 sont ensuite venues préciser les critères ouvrant droit à la « petite personnalité » (autorisation de percevoir des dons et legs délivrée pour cinq ans par le préfet), explicitement réservée aux associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale, elles ont maintenu un système somme toute peu transparent, qui reste tout entier aux mains de l'administration.

La reconnaissance d'utilité publique a alors tendance à redevenir ce que l'Ancien Régime en avait fait, une « faveur » ou une « consécration » gouvernementales – les termes reviennent régulièrement sous la plume des rapporteurs au Conseil d'État – autant qu'un contrôle *a priori* de la forme organisationnelle prise par le groupement. Les associations dont la composition et/ou l'objet dépassent les frontières nationales en font souvent les frais. La reconnaissance d'utilité publique apparaît comme un label gouvernemental que le Conseil d'État hésite à délivrer dans la mesure où il pourrait donner un caractère officiel aux activités internationales de tel ou tel groupement, y compris quand ce dernier poursuit une action tout à fait légale et dans les formes prescrites par la jurisprudence de la haute institution. Au début des années 1900, la demande formulée par la Société française pour l'arbitrage entre les nations est ainsi repoussée au motif que le pacifisme qu'elle défend ne saurait recevoir de sanction étatique.

Rien dans le dispositif n'a par ailleurs été prévu pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts entre les différents acteurs de la procédure. S'il y a un impensé dans le système juridique mis en place par la Troisième République, c'est bien celui qui résulte du mythe de l'impartialité de l'État et de ses serviteurs. Les archives du Conseil

1. Quentin Skinner, « Meaning and Understanding in the History of Ideas », *History and Theory*, vol. 8, n° 1, 1969, p. 3-53.

d'État documentent ainsi à la fois le soin scrupuleux que les hauts fonctionnaires mettent à traquer les conflits d'intérêts locaux qui pourraient nuire au but affiché par l'association et le naturel avec lequel ils peuvent se soumettre aux pressions plus ou moins amicales des personnalités qu'ils côtoient. Se dessine ainsi un espace intermédiaire, peu ou prou réservé à la grande bourgeoisie, où des individus proches des gouvernants mais aussi fortement impliqués dans la vie des sociétés savantes ou philanthropiques les plus établies instrumentalisent à leurs propres fins les règles en vigueur. L'écart avec les principes affichés, s'il est parfois dénoncé, ne semble pourtant pas avoir suscité de propositions juridiques, comme s'il était inconcevable que le droit anticipe les dysfonctionnements potentiels de l'État républicain.

Comme la plupart des travaux de P. Rosanvallon, *Le Modèle politique français* porte une thèse forte, appuyée sur une érudition stimulante, qui, tout en assurant le cheminement argumentatif propre au livre, offre d'innombrables pistes de recherche à qui veut bien les suivre. Maints chercheurs y ont trouvé de quoi alimenter leurs études, d'où ils reviennent pour reprendre du bout de la lorgnette un coin de l'architecture intellectuelle proposée par l'ouvrage. J'ai pris quant à moi le sentier de la reconnaissance d'utilité publique. Balisé par l'histoire conceptuelle du politique, qui invite à traquer « dans l'entrelacs des pratiques et des représentations[1] » les tensions constitutives de la modernité, il conduit à nuancer la difficulté du modèle français à penser la nécessaire vitalité de la société civile. L'idée selon laquelle les corps intermédiaires doivent avoir pour limite la liberté de l'individu est dans la culture républicaine tout à fait assumée ; c'est plutôt la façon dont l'État peut s'en porter garant qui constitue l'angle mort de la procédure : aveugle aux logiques sociales qui l'animent, l'État républicain a ainsi bien du mal à penser les conditions juridiques et institutionnelles de son impartialité.

1. *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 2003, p. 30.