

Rapports État-associations : un tournant autoritaire dans la France contemporaine ?

Antonio Delfini et Julien Talpin • Observatoire des libertés associatives

En France, les relations entre l'État et le monde associatif ont souvent été houleuses. Et c'est le signe d'un fonctionnement démocratique sain. Mais les auteurs nous expliquent ici que, depuis quelques années, un arsenal législatif et des pratiques administratives sapent les bases de ce système de contre-pouvoir. Au risque de menacer les libertés associatives.

Le premier quinquennat de M. Emmanuel Macron s'est conclu sur fond de conflit inédit entre l'État et le monde associatif. L'hostilité envers les « corps intermédiaires », qui s'est affirmée au fil du mandat écoulé, s'est traduite par une gestion centralisée et peu concertée des crises terroriste, sociale et sanitaire. S'agissant du monde associatif plus particulièrement, sa marginalisation contribue à un rétrécissement de l'espace civique et accentue la crise de notre démocratie.

C'est notamment la vingtaine de mesures concernant l'organisation, le fonctionnement et le financement des associations, telles que contenues dans la « loi séparatisme » de 2021, qui a mis le feu aux poudres. D'après le Conseil d'État – saisi pour avis, ainsi qu'il est de règle, avant la présentation du projet de loi en Conseil des ministres – ce texte est d'application très large, puisqu'il concerne pratiquement « tous les droits et libertés constitutionnellement et conventionnellement garantis », au premier rang desquelles il cite la liberté d'association¹. Mais en rompant avec la progressive co-construction des règles régissant le partenariat entre État et associations, deux de ses mesures phares – la mise en place d'un Contrat d'engagement républicain (CER) et l'extension des motifs de dissolution des associations – ont soulevé une vague d'inquiétude dans l'ensemble du monde associatif.

Certains observateurs ont pu interpréter ces dispositions comme le signe d'un basculement des relations entre l'État et le secteur associatif et y voir un recul historique des libertés associatives et de la liberté d'association elle-même.

¹ Conseil d'État du 9 décembre 2020, *Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République*, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique>

Partenaires particuliers

Les divergences, voire les tensions, entre l'État et les associations sont constitutives de leurs relations. En France, elles s'inscrivent dans un contexte de baisse structurelle des financements publics depuis plus de dix années², de montée en puissance des appels à projet ou encore de marchandisation d'une partie de l'action associative³. Ces évolutions ont contribué à la précarisation de la vie associative, notamment pour les structures les moins professionnalisées, la suppression d'une part substantielle des emplois-aidés (dont bénéficiaient nombre de petites associations) au début du quinquennat précédent approfondissant ces difficultés. Dans ce contexte, on a assisté ces dernières années à la multiplication de conflits traduisant des enjeux relatifs à l'indépendance du monde associatif et aux libertés publiques qu'il met en œuvre.

En décembre 2018, l'association étudiante Genepi s'est vu retirer sa convention avec le ministère de la Justice et ses 51 000 euros de subvention annuelle. En cause : les positions publiques de l'association à propos des conditions de détention et des politiques de l'administration pénitentiaire. Quelques jours avant, le 5 novembre 2018, la ministre de la Justice, Nicole Belloubet, s'exprimait directement sur le sujet à France Inter : « Le Genepi développait des thèses qui sont très hostiles à la politique publique que nous conduisons. [...]. Donc ce n'était plus une politique partenariale sur les ambitions que nous avons, mais une politique au contraire d'opposition quasiment frontale et permanente. Donc j'ai pris une décision qui est de supprimer la subvention⁴. »

Autre exemple : « On ne mord pas la main qui nourrit » avait rétorqué, en 2018, une sous-préfète à un centre de santé associatif de Toulouse pour justifier la fin de son soutien financier. L'association, qui accompagnait des personnes migrantes devant les tribunaux pour contester le refus de prise en charge des frais de santé par la Préfecture, se mettait donc en situation de porte à faux vis-à-vis de l'institution : « On ne vous considère pas comme un partenaire, avait renchéri la haute fonctionnaire. Un partenaire, ça applique sur le terrain la politique de l'État⁵. »

En octobre 2020, le premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives analysait 100 cas de sanctions publiques envers des associations, suite à des prises de position

² Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 531-542, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-531.htm>

³ Simon Cottin-Marx et al., « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, 2017, p. 463-476, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-463.htm>

⁴ Observatoire des libertés associatives, *Perte de convention et coupure de subvention pour une association étudiante d'aide aux détenus*, octobre 2020, fiche n° 32, <https://www.lacoalition.fr/Perte-de-convention-et-coupure-de-subvention-pour-une-association-etudiante-d-57>

⁵ Observatoire des libertés associatives, *Un centre de santé communautaire menacé de fermeture par la préfecture de Haute-Garonne*, avril 2020, fiche n° 52, <https://www.lacoalition.fr/Un-centre-de-sante-communautaire-menace-de-fermeture-par-la-prefecture-de-Haute>

publiques ou à des mobilisations⁶. Qu'elles passent par la disqualification des militants associatifs dans le débat public, des procès en diffamation, des coupes de subventions ou la privation de salles de réunion, ces pratiques plus ou moins discrètes de démobilisation mettent à mal le rôle démocratique des associations. Elles s'attaquent aux libertés associatives, entendues comme l'ensemble des libertés publiques mises en œuvre par les associations pour jouer leur rôle démocratique : liberté d'expression, de réunion, de manifestation. La dynamique est tout particulièrement notable pour les associations qui fondent leur action sur un plaidoyer envers les institutions visant à faire évoluer la législation par l'intermédiaire de pratiques d'interpellation des pouvoirs publics. En accroissant le coût de l'engagement, en sanctionnant les associations qui, par leurs propos ou leurs actions, ont publiquement pris des positions considérées comme clivantes, ces entraves font peser une épée de Damoclès au-dessus de chaque structure et renforcent l'autocensure, transformant les rapports partenariaux en rapports de « contrôle des prestations » et, le cas échéant, de sanctions.

Alors que plusieurs associations alertaient sur la nécessité de reconnaître cette « zone grise », dans laquelle trouvaient place des pratiques arbitraires, ces sanctions ont trouvé, dans le courant de l'année 2021, un socle juridique avec la mise en place du Contrat d'engagement républicain.

La République contre les associations ?

« Pas un euro d'argent public aux ennemis de la République⁷ » : c'est le principal élément de langage ayant accompagné la présentation gouvernementale de la loi séparatisme et de sa mesure phare : la mise en place d'un CER. Ce document subordonne le versement de subventions publiques et l'obtention d'agrèments au respect des « principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République c'est-à-dire l'emblème national (le drapeau), l'hymne national et la devise de la République » ainsi qu'au fait « de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, [celui] de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public⁸ ».

⁶ Observatoire des libertés associatives, *Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger*, octobre 2020, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf

⁷ Parmi les nombreuses utilisations de la formule, voir celle de Sarah El Hairy, l'ancienne secrétaire d'État à la jeunesse et à l'engagement : Mohamed Sifaoui, « La ministre Sarah El Hairy au JDD : "Pas un euro d'argent public ne doit aller aux ennemis de la République" », *Le Journal du Dimanche*, 20 mars 2021, <https://www.lejdd.fr/Politique/la-ministre-sarah-el-hairy-au-jdd-pas-un-euro-dargent-public-ne-doit-aller-aux-ennemis-de-la-republique-4032842>

⁸ Légifrance, *Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État*, 31 décembre 2021, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044806609>

L'instauration du Contrat d'engagement républicain constitue un mini-séisme dans l'histoire récente des rapports entre la sphère publique et le monde associatif. En imposant aux associations la signature d'un contrat principalement composé d'obligations, de contraintes et de contrôles, le CER met fin à une période d'élaboration mutuelle des règles entre État, collectivités locales et associations qui avait abouti à la signature de la Charte des engagements réciproques en février 2014⁹.

En février 2022, l'Observatoire des libertés associatives publiait son deuxième rapport portant sur l'étude détaillée de vingt cas d'associations accusées, entre 2016 et 2020, d'avoir tenu des propos ou mis en place des actions considérées comme contraires aux valeurs de la République¹⁰. S'inscrivant dans le climat post-attentats de 2015-2016, ce travail mettait en évidence la multiplication des accusations « d'atteinte à la laïcité », de « communautarisme », de « prosélytisme » envers des associations aux pratiques apparaissant tout à fait légales, le tout sur des bases factuelles souvent contestables. Ce faisant, ce rapport constituait une préfiguration des dérives potentielles de l'utilisation du CER.

À titre d'exemple, on peut rappeler que, début juin 2018 – avant même la loi séparatisme, donc –, la direction de la Caisse d'allocation familiale (CAF) de Dordogne faisait savoir au maire de Bergerac qu'elle suspendait l'équivalent de 300 000 euros de subvention à deux centres sociaux des quartiers populaires de la ville. L'institution reprochait à ces établissements d'avoir ouvert leur porte aux habitants du quartier jusqu'à 1 h du matin en période de ramadan. Une « atteinte à la laïcité » selon Michel Beylot, directeur de la CAF de Dordogne. Les associations qui tenaient les deux centres sociaux étant principalement financées par la municipalité, c'est le maire de Bergerac qui a pris publiquement leur défense. Pour lui, les établissements avaient pris une décision de bon sens : « En cette période de ramadan, la nuit tombe tard et donc la rupture du jeûne aussi. Si bien que les gens se retrouvent dehors tard, au risque d'engendrer du bruit [...]. En leur permettant de se retrouver ailleurs que dans la rue, l'ouverture des centres sociaux absorbe cette vie de nuit. » Pour lui, « la religion n'a rien à voir avec cela. On s'adapte aux habitudes des gens durant cette période. [...] Il n'y a aucun caractère religieux là-dedans. C'est comme si on décrétait qu'il ne devait rien se passer à Noël parce que c'est une fête religieuse. [...] La CAF fait ce qu'elle veut, elle déraile complètement dans cette affaire. [...] S'ils persistent dans cette direction, nous attaquerons devant le tribunal administratif¹¹ ». Si l'affaire s'est finalement réglée par une négociation entre la municipalité de Bergerac et la CAF de

⁹ Voir la *Charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales*, février 2014, <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

¹⁰ Observatoire des libertés associatives, *Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme. Une nouvelle chasse aux sorcières*, février 2022, https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_chasse-aux-sorcieres_2022_vf.pdf

¹¹ « Dordogne. Des centres sociaux ouvrent plus tard pendant le ramadan, la Caf suspend ses aides », *Ouest France*, 4 juin 2018, <https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/dordogne-des-centres-sociaux-ouvrent-plus-tard-pendant-le-ramadan-la-caf-suspend-ses-aides-5803518> ; Grégoire Morizet, « La ville de Bergerac accusée par la CAF d'entorse à la laïcité », *Sud-Ouest*, 4 juin 2018, <https://www.sudouest.fr/2018/06/04/la-ville-accusee-par-la-caf-d-entorse-a-la-laicite-5113599-1733.php?nic>

Dordogne et un simple rappel à la loi et aux jurisprudences en la matière – une association qui ne remplit pas une mission de service public déléguée n'est pas tenue d'appliquer les règles de neutralité religieuse imposées aux services de l'État¹² –, elle témoignait déjà des potentielles atteintes aux libertés associatives que pourrait engendrer le CER.

Malgré ces précédents et les multiples alertes du monde associatif¹³, le CER est officiellement entré en vigueur le 1er janvier 2022. Il n'a suffi que de quelques semaines pour qu'il soit mobilisé par des élus. Le 12 mars, lors de la journée internationale des droits des femmes, le Planning familial de Saône-et-Loire tenait un stand sur la place de l'Hôtel-de-Ville de Chalon-sur-Saône. Pour l'occasion, la municipalité avait mis à disposition de l'association un emplacement et du matériel afin de sensibiliser les habitants à l'égalité hommes-femmes¹⁴. Pour annoncer la manifestation, l'association a produit un visuel présentant plusieurs portraits de femmes, dont l'une était voilée. Pour le maire Les Républicains Gilles Platret, la présence d'un voile sur cette affiche teintait l'action d'une approche « communautariste¹⁵ ». Il annonça donc retirer son autorisation au stand et le prêt de matériel. Invoquant le CER, il précise dans un courrier à l'association que « ce contrat est destiné à veiller au respect dans vos actions de la liberté de conscience et de la laïcité (1er engagement). Cela vous impose d'adopter en tous points un fonctionnement laïc et de vous abstenir de tout prosélytisme. » Si le Planning familial 71 a porté l'affaire en justice et obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif de Dijon, et même le Conseil d'État¹⁶, cette affaire donne un premier aperçu des utilisations arbitraires qui pourraient être faites du CER. Qu'en sera-t-il des associations qui n'ont ni l'énergie ni les ressources financières pour faire valoir leurs droits devant les tribunaux ?

La liberté d'association en péril

Cependant, si la loi séparatisme a soulevé de si fortes oppositions au sein du monde associatif, c'est également pour les risques qu'elle fait peser, non seulement sur les libertés associatives, mais sur la liberté d'association elle-même. En marge du CER, cette loi modifie également les motifs de dissolution des associations par le gouvernement sous l'autorité du président de la République. Elle risque ainsi de transformer cet outil, le plus coercitif du pouvoir politique à destination d'organisations de la société civile – créé le

¹² Gwénaële Calvès, *Territoires disputés de la laïcité. 44 questions (plus ou moins) épineuses*, Presses Universitaires de France, 2018, p. 151-198.

¹³ Malik Salemkour, « Contrat d'engagement républicain, vers une démocratie muselée », Ligue des droits de l'Homme, 23 février 2021, <https://www.ldh-france.org/23-fevrier-2021-tribune-de-malik-salemkour-contrat-d-engagement-republicain-vers-une-democratie-muselee-publiee-sur-mediapart> ; Le Mouvement associatif, *Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations*, 3 janvier 2022, communiqué de presse, <https://lemouvementassociatif.org/contrat-d-engagement-republicain-le-desaccord-des-associations>

¹⁴ Brigitte Clavagnier, « Éditorial », *Juris associations*, n°660, juin 2022.

¹⁵ Gilles Platret, « La Ville de Chalon refuse de mettre des moyens publics au service du communautarisme », 4 mars 2022, communiqué de presse, <https://www.info-chalon.com/articles/2022/03/04/67804/gilles-platret-refuse-la-demande-formulee-par-le-planning-familial-71-et-l-accuse-de-communautarisme>

¹⁶ Décision n° 462140 du juge des référés du Conseil d'État, 10 mars 2022, <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20220310-462140>

10 janvier 1936 suite à la tentative de coup de force des ligues d'extrême-droite deux ans plus tôt¹⁷, il a été conçu comme une mesure d'exception – en une pratique routinière de régulation des relations entre l'État et les associations.

Pour se convaincre de cette évolution, il suffit de regarder sa mobilisation tous azimuts, et ce, avant même sa récente modification législative : entre le 6 juillet 2020, date de la nomination de Gérald Darmanin au poste de ministre de l'Intérieur, et le 31 mars 2022, date du dernier décret de dissolution concernant le Groupement antifasciste de Lyon et environs (GALE)¹⁸, quatorze procédures ont ainsi été enclenchées en vingt et un mois. Cette vague de recours à la dissolution ne trouve d'équivalent qu'à des moments critiques de l'histoire contemporaine de la France (la Libération, la période de la décolonisation, mai 68...). Cependant, elle diffère des précédentes en ce qu'elle s'inscrit dans la durée : si les précédentes vagues de dissolutions procédaient d'utilisations brèves, mais concentrées, de la procédure (dix-huit associations dissoutes en 1944-1945 ; onze associations dissoutes en 1968), celle à laquelle on assiste aujourd'hui semble perdurer (quatre dissolutions d'associations en 2016 ; six en 2019 ; cinq en 2020 ; cinq en 2021 ; six en 2022).

Alors même que le gouvernement -Castex faisait déjà un usage intensif de la mesure, l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure relatif aux motifs de dissolution des associations a été élargi par la loi séparatisme. Celle-ci a transformé les paragraphes 1, 3 et 6 de l'article susvisé : alors que le paragraphe 1 visait les associations « qui provoquent à des manifestations armées dans la rue », la modification vise « des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». Et là où le paragraphe 6 visait les associations qui « provoquent à la discrimination », il vise désormais les associations qui « provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination ». On l'aura compris, il s'agit d'étendre les potentielles applications des mesures de dissolution d'association. Ainsi que l'analyse la juriste -Stéphanie Hennette Vauchez, il faut lire ces modifications sémantiques comme des renversements de la philosophie même de la procédure de dissolution : « une mesure de protection de la démocratie devient ici une mesure de maintien de l'ordre public¹⁹. »

Que ce soit par des pratiques diffuses ou la création de nouveaux instruments d'action publique, les cinq dernières années ont vu un basculement dans les relations entre les pouvoirs publics et les associations. Jusqu'où ira-t-on ? À cet égard, les premiers mois du

¹⁷ Nicolas Lebourg, « Usages, effets et limites du droit de dissolution durant la Ve République », in Romain Sèze (dir.), *Les États européens face aux militantismes violents. Dynamique d'escalade et de désescalade*, Riveneuve, coll. « Violences et radicalités militantes », 2019, p. 169-186 ; Romain Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2015, chron. n° 20, <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/la-loi-du-10-janvier-1936-sur-les-groupes-de-combat-et-milices-privées-article-l-212-1-du-code-de-la-sécurité-intérieure-l'arme-de-dissolution-massive>

¹⁸ Émilie Rossa, « Lyon : le groupe antifasciste Gale officiellement dissout par le gouvernement », *France 3*, 30 mars 2022, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/lyon-le-groupe-antifasciste-gale-officiellement-dissout-par-le-gouvernement-2515308.html>

¹⁹ Stéphanie Hennette Vauchez, « Dissolutions administratives : le contrôle à géométrie variable du Conseil d'État », *AOC*, 19 mai 2022, <https://aoc.media/opinion/2022/05/18/dissolutions-administratives-le-controle-a-geometrie-variable-du-conseil-detat>

second mandat d'Emmanuel Macron seront décisifs. Les processus décrits ici interpellent, tant ils témoignent d'une « contre-révolution anti-associative » et de tentations autoritaires contre lesquelles la France et, plus globalement les démocraties occidentales, ne sont pas prémunies par principe²⁰. Si la France n'est pas la Russie de Poutine ou le Brésil de -Bolsonaro, ces phénomènes n'en demeurent pas moins inquiétants, tant du point de vue des droits et des libertés que de l'efficacité de l'action publique. À l'heure où l'abstention électorale gagne du terrain scrutin après scrutin, où l'extrême-droite monte en puissance et impose ses cadres de pensée et face aux tentations autoritaires de l'État, les corps intermédiaires, collectifs et contre-pouvoirs citoyens apparaissent comme des garde-fous plus que jamais nécessaires. Chercher à étouffer la critique associative, c'est appauvrir la démocratie.

Biographies

Antonio Delfini • Sociologue, chercheur associé au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS / Université de Lille), coordinateur de l'Observatoire des libertés associatives. Il a récemment dirigé (avec Julien Talpin et Janoé Vulbeau) l'ouvrage *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

Julien Talpin • Chargé de recherches en science politique au CNRS (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales [CERAPS] / Université de Lille) et co-directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation ». Julien dirige également le conseil scientifique de l'Observatoire des libertés associatives. Il a récemment publié (avec Antonio Delfini et Janoé Vulbeau) *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses Universitaires du Septentrion, 2021).

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article : Antonio Delfini et Julien Talpin, « Rapports État-associations : un tournant autoritaire dans la France contemporaine ? », *Alternatives Humanitaires*, n° 20, juillet 2022, p. 51-62,

<https://alternatives-humanitaires.org/fr/2022/07/28/rapports-etat-associations-un-tournant-autoritaire-dans-la-france-contemporaine/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-969-1

²⁰ Philippe Ryfman, « Contrer la Contre-révolution anti-associative, un objectif de politique internationale », *The Conversation*, 28 juin 2017, <https://theconversation.com/contrer-la-contre-revolution-anti-associative-un-objectif-de-politique-internationale-79960>