

Les associations, bras séculier ou infanterie de l'action culturelle publique ?

Pierre MOULINIER *

Le centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 offre l'opportunité au Ministère de la culture et de la communication et aux collectivités territoriales de réfléchir à l'usage qui est fait – et d'abord par eux-mêmes – dans le champ des arts et du patrimoine de cette loi permissive dont tout le monde vantera en ce début de millénaire l'exceptionnel libéralisme et la remarquable fécondité. Y a-t-il une difficulté quelconque à parler des associations dans le domaine de la culture ? *A priori*, aucune. La loi de 1901, qui autorise « deux ou plusieurs personnes » à mettre en commun « d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices », n'est-elle pas particulièrement faite pour ce champ de libre union des désirs, des passions, des aspirations et des curiosités, pulsions culturelles par excellence ? Le mot gratuité n'est-il pas commun au vocabulaire de l'association et à celui de la création ?

De fait, on le verra à la lecture de ce dossier, parmi les nombreuses associations qui se créent chaque année, bon nombre sont des associations culturelles et par ailleurs la plus grande partie des structures culturelles sont des associations. En sorte que, si l'on rayait du paysage culturel l'ensemble des structures associatives, il ne resterait plus que des îlots institutionnels – certes pour la plupart de taille remarquable – situés à Paris et dans les grandes villes, établissements publics ou équipements en régie directe municipale. Les associations culturelles constituent le terreau, le tissu conjonctif, le socle de la vie culturelle de notre pays.

Il y a cependant un paradoxe propre au monde de la culture, et que ne connaissent pas les secteurs de l'action sociale ou de l'environnement par exemple, ou même le sport. Si l'on fait la distinction dans ce que l'on appelle l'association entre l'« être associatif » et les « activités associatives », comme le fait Jean-Michel Belorgey, le président de la Mission pour la célébration du centenaire de la loi de 1901, dans une interview au *Monde* (3-4 décembre 2000), on peut remarquer que le monde de la culture s'intéresse globalement plus aux activités, c'est-à-dire aux productions, au contenu, qu'au contenant, au fait associatif, à la sociabilité. L'un des mots-clés parmi les plus essentiels, l'un des

* Ancien chargé d'études au Département des études et de la prospective et ancien responsable des études à la Direction de l'architecture et du patrimoine, cofondateur de la Société française des chercheurs sur les associations (SFCA).

critères de qualité ou d'excellence les plus admis dans le monde de la culture, est le « professionnalisme », paradigme à l'opposé des valeurs de l'amateurisme ou du bénévolat, c'est-à-dire les principaux fondements de la vie associative. Le domaine culturel est ainsi curieusement un créateur d'associations très prolifique qui n'accorde pas une valeur exemplaire au fait associatif.

De là un profond malentendu entre responsables des politiques culturelles et dirigeants d'associations. Tandis que les seconds interrogent les premiers sur le contenu et les limites de ce que l'on appelle la politique culturelle, et notamment sur la question cruciale de l'aide aux pratiques amateurs et aux « petites associations », les premiers sont surtout préoccupés par le fait de savoir si la loi de 1901 est un bon cadre juridique pour les activités culturelles. Deux conceptions de la vie associative s'affrontent : ces groupements ne sont-ils qu'un bras séculier de l'administration culturelle ou peuvent-ils prétendre constituer le sel de la terre, l'infanterie de la vie sociale et du développement des arts ?

Sans prétendre ici trancher cette question – qui trouverait d'ailleurs sans doute des réponses dans un cadre global et interministériel (à la Jeunesse et aux Sports, à l'Agriculture, aux Affaires sociales, etc.) –, notre propos sera d'ouvrir le dossier, de présenter le plus objectivement possible l'état des associations existant dans le champ culturel et de décrire les discussions qui entourent l'utilisation de la loi de 1901 dans le domaine qui nous intéresse.

Le paysage associatif culturel

Le centenaire de la loi de 1901 aura permis de rafraîchir les connaissances sur le poids des associations dans la vie sociale de notre pays et de porter à l'attention des Français les résultats des travaux de quelques chercheurs qui se consacrent à ce sujet. L'un des aspects mal connus de ce secteur a trait à la durée de vie des associations : si l'on peut mesurer le nombre et la nature de celles qui naissent, aucun mécanisme juridique ou fiscal ne permet de connaître celles qui décèdent, en sorte que le stock des associations existant à un moment donné est impossible à évaluer précisément¹. Ce handicap a d'autant moins découragé les chercheurs dédiés à cette question que la pression est forte pour mieux cerner le paysage associatif français. Les associations elles-mêmes autant que les banques, le fisc ou les responsables des politiques locales ont de multiples raisons de chercher à connaître ce domaine.

Ce n'est pas le lieu ici de rendre compte de ces travaux, qui ont été nombreux dans la dernière décennie du XX^e siècle et que rappelle notre bibliographie². Ils

1. Viviane TCHERNONOG a tenté d'évaluer cette mortalité sur le cas de la sous-préfecture d'Orléans. V. TCHERNONOG, « Trajectoires associatives : premiers éléments sur la mortalité des associations », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, n° 272, 2^e trim. 1999, p. 26-44. Selon le *Bilan de la vie associative en 1982*, Paris, 1983, p. 14, la longévité moyenne des associations serait de 22 ans.

2. Voir la contribution de Viviane TCHERNONOG dans le présent ouvrage.

ont permis d'établir la fourchette dans laquelle se situe le nombre d'associations existant en France : entre 700 000 et près de 900 000, dont moins de 20 000 créées avant 1970. Chaque année voit se fonder plus de 60 000 groupes de la loi de 1901. Au sein de la grande famille des associations, il convient de distinguer les quelque 110 000 à 150 000 d'entre elles qui emploient un personnel évalué à 1,65 million de personnes, dont 960 000 salariés. La France aurait compté en 1997 plus de neuf millions de volontaires. Selon une enquête du CREDOC³ en 1999, près de quatre Français sur dix (39,6 %) appartiendraient à une ou plusieurs associations, soit vingt millions de personnes. Pour mesurer l'importance du « boom associatif » de la fin du xx^e siècle, qui n'était pas prévu par les législateurs de 1901, rappelons qu'environ 5 000 associations naquirent en 1908, 10 000 en 1937 et 40 000 en 1992.

Le poids des associations culturelles

Les arts et la culture comptent parmi les principaux secteurs investis par les associations. Si l'on se fie aux chiffres donnés par les *Bilans de la vie associative* publiés par le Conseil national de la vie associative (CNVA) – où malheureusement la culture n'est pas constituée en catégorie exclusive –, la rubrique « culture, tourisme, échanges internationaux » représentait entre 23 % et 24 % des associations créées dans les années 1995 et 1997 alors qu'elle n'en constituait que 15,7 %, entre 1975 et 1986 et 21,5 % en 1993-1994. Cette progression se traduit en chiffres absolus de la façon suivante : sur un total de 23 000 associations créées en 1975, 5 701 relevaient de cette rubrique, en 1995 on en comptait 15 147 et en 1997, sur un total de 61 000, on en dénombrait 14 148. Les sous-catégories les plus importantes de ce secteur étaient en 1997 dans l'ordre décroissant : la musique (5,35 %), les bibliothèques et l'édition (3,75 %), la solidarité internationale (3,71 %), le cinéma, l'audiovisuel et les arts plastiques (3,37 %), le théâtre et la danse (3,25 %). À noter que, selon les auteurs, on assiste entre 1975 et 1997 à une « explosion des créations d'associations de musique qui passent devant les bibliothèques, la danse et le théâtre »⁴.

L'importance du champ culturel et artistique dans la vie associative est attestée par de nombreux autres indicateurs. À en croire les enquêtes du CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français, le taux de citoyens âgés de plus de 18 ans déclarant adhérer à une association culturelle ou de loisirs serait passé de 14,1 % en 1978 à 18,8 % en 1991 (et de 15,4 % à 20,6 % en ce qui concerne le sport). Selon Viviane Tchernonog, le nombre des associations culturelles serait de 157 000 (près de 18 % de l'ensemble) pour 195 500 groupements sportifs (22,2 %). Un rapport de l'Insee de 1990 évaluait à 23 % le poids des associations de culture, de tourisme et de loisirs contre 24,5 %

3. CREDOC, Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, *Les Français et la vie associative*, par Jean-Pierre LOISEL, Paris, CREDOC, 1999.

4. Conseil national de la vie associative, *Bilan de la vie associative en 1996-1999*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 53-74.

pour celles qui étaient consacrés au sport. D'autres chercheurs estimaient la proportion des associations culturelles à 20,5 %⁵. Autre indice, le nombre d'associations subventionnées au plan national : sur les 545 pages de la publication gouvernementale recensant les aides qui leur ont été accordées pour les années 1995 et 1996, le Ministère de la culture en occupe 109 (deux sur dix), alors que 103 seulement sont consacrées à la Jeunesse et aux Sports, ministère par excellence de la vie associative ; le nombre des bénéficiaires des subventions de la rue de Valois⁶ peut être estimé à plus de 2 000 en 1995-1996⁷.

Peut-on décrire le monde foisonnant des associations culturelles ? Les travaux cités plus haut, qui s'efforcent de classer l'ensemble des groupements français dans leur diversité, offrent sans surprise une image appauvrie du champ associatif culturel. Les travaux du CNVA ne comportent que cinq secteurs explicitement culturels : musique ; théâtre et danse ; cinéma, audiovisuel et arts plastiques ; sauvegarde du patrimoine et régionalisme ; bibliothèques et édition ; on pourrait ajouter les radios libres. Ces catégories ne rendent évidemment pas compte de la richesse et de la diversité du domaine culturel, qui pourrait comporter de cinquante à soixante programmes d'action de toute nature. Le Ministère de la culture et de la communication comptait en 1997 douze directions ou délégations en y incluant le cinéma, et les rubriques de l'ancien « budget de programmes culture » pas moins de vingt-neuf « groupes de programme » permettant une présentation du budget du ministère par domaines et objectifs. Quant aux travaux du DEP sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, ils se déclinent au travers de vingt domaines et huit fonctions. Et il n'est pas utile de rappeler après tant d'autres la plasticité et la complexité de ce que l'on nomme le domaine culturel, ses déplacements fréquents de frontières et la polysémie du mot culture.

Peut-on tenter une typologie des associations culturelles ? À la demande du DEP, la Fondation pour la recherche sociale s'y est risquée en 1989. L'étude ne comporte pas une évaluation quantitative des différentes catégories d'organisations qu'elle repère, mais elle a le mérite de jeter un peu de clarté sur ce monde complexe. Elle opère très justement la distinction entre associations non culturelles (sociales, économiques, socioculturelles par exemple) s'occupant à l'occasion de culture et associations culturelles proprement dites ; et ensuite, parmi ces dernières, entre associations spécialisées dans un secteur et associations « pluridisciplinaires ». Trois grands domaines sont définis pour décrire leurs activités : les arts, le patrimoine et le « développement culturel ». Et quatre fonctions qui peuvent se combiner : la production des œuvres ; la diffusion et la promotion des œuvres et des professions artistiques ; la

5. Voir le document de travail DT 1190 du DEP, *Quelques données statistiques sur les associations culturelles*, janvier 1995, 18 p.

6. Cette expression, ici comme ailleurs dans le texte, désigne le Ministère de la culture dont le siège est sis à cette adresse.

7. *Liste des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ayant reçu directement sur le plan national au cours de 1995 ou 1996 une subvention à quelque titre que ce soit*, Paris, Imprimerie nationale, 1998, 545 p.

conservation du patrimoine ; la promotion et l'éducation des personnes. Ces rubriques ne sont pas très éloignées de celles qu'utilise le DEP pour l'analyse des dépenses culturelles.

D'autres typologies pourraient s'appliquer au champ culturel, dont celle, classique, qui distingue trois types d'associations⁸ : les associations affinitaires ou de membres, tournées vers la satisfaction de leurs adhérents et vers la réalisation des objectifs qu'ils se donnent ; les associations contestataires ou militantes articulées autour d'un combat, d'un refus ou d'une revendication ; enfin, les associations gestionnaires qui ont la charge d'un équipement et d'une activité. À noter que la même association peut se réclamer de plusieurs de ces caractéristiques. D'autres distinctions devraient être faites, selon la nature économique et le rapport aux collectivités publiques des associations : entre associations privées et para-publiques, entre associations spontanées et associations « suscitées », entre fédérations et groupes indépendants, entre associations conventionnées et associations autosuffisantes au plan financier, etc.

Histoire (imparfaite) des associations culturelles

Ces tentatives de classement ne sont guère satisfaisantes et rendent imparfaitement compte de la réalité des associations culturelles. Un groupement de ce type ne se définit en effet pas uniquement par son objet ou ses ressources, mais aussi par sa place dans l'espace public, son rapport aux citoyens, son audience et son rayonnement locaux ou nationaux, voire internationaux, son histoire et son ancrage social, et aussi, de plus en plus, par son insertion dans un ou des réseaux. Les associations, culturelles ou non, ne naissent pas comme par magie en l'an 1901, mais sont le produit d'une histoire locale et nationale qui reste à écrire, pour le domaine qui nous occupe, sans doute en raison de la difficulté de la tâche.

Paradoxalement, c'est le secteur des associations d'éducation populaire, cousines des associations culturelles, qui a fait l'objet de la plupart des travaux historiques. On connaît les ouvrages essentiels sur ce thème de Bénigno Cacérès et de Geneviève Poujol, entre autres, qui ont montré la persistance depuis la Révolution de mouvements et d'institutions voués à l'éducation des adultes, à la culture et à l'éducation ouvrières, à la difficile rencontre du peuple et des intellectuels, de l'Association polytechnique de la Monarchie de Juillet aux cours d'adultes de Victor Duruy (1867), de la Ligue de l'enseignement (1866) à l'œuvre des cercles catholiques ouvriers ou à l'Association catholique de la jeunesse française d'Albert de Mun, du Sillon (1894) de Marc Sangnier – auquel on doit aussi la première auberge de jeunesse – aux Équipes Sociales de Garric (1919), des universités populaires du temps de l'affaire Dreyfus (1898-1902) aux écoles syndicales et aux débuts des mouvements d'action catholique (JOC, JAC, JEC). Dans cette histoire, le champ culturel proprement dit

8. Voir Françoise CAROUX, « La démocratie par l'association ? », *Esprit*, n° 6, juin 1978.

intervient au XIX^e siècle avec les bibliothèques populaires des sociétés philanthropiques, puis de la Ligue de l'enseignement, entre les deux guerres avec les ciné-clubs (1920) et les mouvements artistiques en faveur du théâtre populaire (Théâtre du peuple, Groupe Octobre, les premières maisons de la culture), et à la Libération avec le développement des institutions de culture populaire (Peuple et Culture, Travail et Culture, les maisons de jeunes et de la culture, les foyers de jeunes travailleurs, les foyers ruraux, entre autres), la création des bibliothèques centrales de prêt et des bibliobus ruraux, etc. Dès les années 1960, les préoccupations des associations socioculturelles tournent autour du problème des équipements, de la formation et du statut des animateurs professionnels et – déjà – de l'éducation permanente, de l'animation des grands ensembles et du monde rural.

Peut-on dater et décrire les premières associations « culturelles » ? Si l'on connaît bien, grâce aux recherches de Françoise Bercé⁹, les sociétés savantes, et, grâce à Philippe Gumpłowicz, les fanfares, harmonies et chorales¹⁰, il n'existe pratiquement pas de monographies historiques des autres types de sociétés, qu'elles soient musicales, théâtrales, chorégraphiques, artistiques, muséologiques, cinématographiques ou photographiques¹¹. Les travaux commandés par le DEP sur certains types d'associations (fédérations et associations nationales, associations patrimoniales, chorales, etc.) et qui sont présentés par ailleurs portent sur des périodes récentes. On sait que les académies, nées sous l'Ancien Régime, sont supprimées sous la Révolution, mais qu'un certain nombre renaissent sous l'Empire et la Restauration en même temps que se créent les premières sociétés savantes à partir de 1820. Avant la loi de 1901, dont les finalités sont d'ordre politico-religieux, des associations d'amateurs voient le jour en même temps que se fondent les sociétés sportives. Par exemple, les associations d'étudiants possèdent orchestres, chorales, troupes de théâtre ou photo-clubs. L'après-guerre de 14-18 est fécond en création d'associations pour la protection des sites et monuments et en groupes archéologiques, associations qui constitueront les troupes des futurs pré-inventaires de 1964. Les premiers ciné-clubs, on l'a vu, naissent en 1920.

Tous les analystes du fait associatif français s'accordent pour situer à partir des années 1960 l'« explosion » des associations culturelles, sportives et de loisirs : selon le *Bilan de la vie associative* de 1988, 45 % des associations existantes

9. Par exemple F. BERCÉ, « Arcisse de Caumont et les sociétés savantes », *Les lieux de mémoire*, sous la dir. de Pierre Nora, Paris, Quarto Gallimard, 1997, vol. 1, p. 1545-1572.

10. P. GUMPOŁOWICZ, *Les travaux d'Orphée : cent cinquante ans de vie musicale en France, Harmonies, chorales, fanfares*, Paris, Aubier, 1987, 307 p.

11. On doit toutefois à Danièle PISTONE un répertoire des associations musicologiques. D. PISTONE, *Associations françaises à vocation musicologique, 15 ans de création (1980-1994). Répertoire indexé*, Paris, Université de Paris-Sorbonne, 1995, 139 p. Citons aussi : *Guide des musiques et danses traditionnelles*, TRAD'97, Paris, CIMI, 1997, 352 p. ; Christophe GAUTHIER, *La passion du cinéma : cinéphiles, ciné-clubs et salles spécialisées à Paris de 1920 à 1929*, Paris, Association française de recherche sur l'histoire du cinéma, Ecole des Chartes, « Mémoires et documents de l'Ecole des Chartes », 1999, II-392 p. ; *Petit guide du cinéma culturel...*, Paris, Fédération centrale des ciné-clubs, 1950, 48 p. ; *1967-1997 : trente ans d'enseignement de la musique et de la danse en France...* Paris, Cité de la musique, centre de ressources, 1997, 483 p. ; Jacques DUCROT, André FONNET, *Quand les amateurs entrent en scène : une histoire du théâtre amateur 1907-1997*, Paris, Fédération nationale des compagnies de théâtre et d'animation, 1997, 31 p.

auraient été créées entre 1975 et 1984. Ce phénomène est à relier aussi bien aux « trente glorieuses » qu'à l'impulsion sans précédent donnée aux politiques culturelles, sportives et des loisirs par la V^e République naissante. Les plans successifs favorisent le maillage du territoire français en équipements collectifs tandis qu'une politique active de formation d'animateurs et de cadres provoque une rapide professionnalisation des personnels des institutions culturelles et socioculturelles. Les années soixante et soixante-dix sont caractérisées, du point de vue associatif, par quatre phénomènes qui marquent les relations entre les pouvoirs publics et la société civile :

- c'est d'abord le renforcement d'une tendance esquissée dès la Libération et due en grande partie aux complicités nées de la Résistance et des camps de prisonniers, à savoir une véritable cogestion des politiques culturelles et de loisirs par les militants de ces associations et les fonctionnaires des ministères de tutelle, au risque de créer un véritable pouvoir politico-administratif. Comme le remarque Martine Barthélemy, « la force du système associatif a été, jusqu'aux années 1980, de fonctionner en complémentarité avec l'administration publique »¹² ; dès les années 1950, les commissions du Plan qui réfléchissent sur les équipements collectifs associent aux hommes politiques, aux fonctionnaires et aux élus locaux des représentants des syndicats et des associations ; le vieillissement de ces cadres et leur remplacement par des professionnels formés dans les écoles interrompent ces connivences à partir des années 1980 ;
- c'est ensuite, dans un premier temps – car cette tendance sera abandonnée au cours des années 1970 –, l'implication des associations culturelles dans la mise en œuvre des politiques culturelles nouvelles : les sociétés savantes et les associations de sauvegarde sont associées à la fabrication des pré-inventaires instaurés par André Malraux et André Chastel en 1964, tandis que des militants associatifs siègent au conseil d'administration des maisons de la culture, qui sont d'ailleurs elles-mêmes des associations, pour y représenter les usagers ; les années soixante sont en effet caractérisées par l'importance accordée à la société civile, à la participation citoyenne, au développement local et, partant, aux associations comme « contre-pouvoir » ; l'idée d'une représentation des usagers par le biais d'associations locales sera abandonnée au motif de leur absence de représentativité et en raison d'une forte répugnance des professionnels à rendre des comptes à des « irresponsables » ;
- c'est surtout l'utilisation de la loi de 1901 comme statut juridique le plus adéquat pour la mise en place des nouvelles institutions souhaitées par l'État avec l'appui plus ou moins consentant des collectivités locales. Cette tentation est toujours présente malgré les critiques de démembrement du service public qu'elle suscite, sur lesquelles nous reviendrons. L'État crée ainsi de nouvelles institutions dont certaines n'ont aucun membre à titre

12. Martine BARTHÉLEMY, *Associations, un nouvel âge de la participation*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2000, p. 110.

individuel, telles que les maisons de la culture et les centres d'action culturelle, et cette pratique s'étendra rapidement à d'autres types d'équipements ou d'organisations : musées, orchestres, centres chorégraphiques, opéras, festivals, etc. Dans la foulée, la loi de 1901 est utilisée pour la mise en place d'outils de coordination des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales (les associations musicales départementales ou régionales et plus tard les FRAC, par exemple) ou comme support juridique d'organismes de gestion et d'animation des politiques culturelles (offices ou associations culturels municipaux, départementaux et régionaux ¹³). Un autre type d'association encouragé par l'État pour permettre la collaboration de plusieurs administrations est l'association de personnes morales, telles la Réunion des théâtres lyriques municipaux de France ;

- ce sont enfin les débuts d'une politique de contractualisation des relations entre les villes et les associations, politique nécessitée par le développement continu et rapide des transferts et subventions accordées au monde associatif, de plus en plus considéré comme une composante essentielle de la vie culturelle locale et comme un partenaire des élus locaux. Cette pratique crée des clivages importants entre les associations, selon qu'elles sont paramunicipales, conventionnées, simplement subventionnées ou totalement indépendantes.

Ces quatre tendances connaissent des fortunes différentes au cours des deux dernières décennies du siècle. La faveur accordée à la vie associative dans les années 1960 et le début des années 1970 s'atténue et le « complexe administrativo-militant » se dissout, tandis que la contractualisation tend à faire passer les associations du statut de représentantes de la société civile à celui de bras séculiers des politiques publiques de la culture. La tendance à la création d'associations para-administratives s'accroît jusqu'à ce que les « affaires » de corruption ou de gestion de fait des années 1990 recouvrent d'opprobre ces pratiques et incitent à leur trouver des alternatives. Avec les lois de décentralisation et le renforcement de l'action culturelle de l'État et des collectivités territoriales dès 1982, la vie culturelle et associative française connaît de nombreuses inflexions. Les collectivités territoriales prennent plus fortement que jamais conscience de l'importance de la culture dans le développement local et accroissent leurs budgets culturels en même temps que le montant des subventions qu'elles accordent et le nombre de leurs bénéficiaires. Selon Viviane Tchernonog (1991), le soutien des communes aux associations aurait augmenté entre 1980 et 1989 de 21,5 %, passant d'un montant moyen de 9 025 francs à 19 914 francs, et le nombre d'associations subventionnées aurait doublé. À noter que ce phénomène s'applique indifféremment aux municipalités de gauche et de droite. Les années 1980

13. Selon un recensement du DEP (DT 600, novembre 1981), il existait dix associations régionales en 1980. La plupart, à l'exception de l'Office culturel Champagne-Ardenne, ont disparu notamment à la suite d'affaires de gestion de fait dans les années 1980.

voient aussi et concurremment le divorce entre le culturel et le socioculturel¹⁴, la dévalorisation des catégories intellectuelles fondant la notion d'animation et le primat de la création, l'obligation faite aux institutions d'éducation populaire d'opter entre l'action culturelle et le travail social, la découverte – ou la réinvention – de nouveaux champs d'action des politiques culturelles (le tourisme culturel, la mode, la cuisine, la culture scientifique, technique et industrielle, les cultures régionales et minoritaires, l'action culturelle dans les prisons, les hôpitaux, les casernes, le milieu rural, la politique de la ville), la « libération des ondes » de 1981 avec les radios libres, puis associatives et plus récemment les télévisions de proximité¹⁵, le *boom* des festivals et des actions d'animation dans les musées et les monuments, le développement de l'intervention d'artistes dans les établissements scolaires, des classes culturelles, des ateliers artistiques. Dans le même temps, le renforcement de la coopération entre l'État et des collectivités territoriales ragillardes par la décentralisation se traduit par la systématisation des politiques contractuelles (conventions de développement culturel, conventions ville-enfant, contrats de plan État-régions, contrats de ville) que l'approfondissement de la déconcentration, par le passage des DRAC à l'état adulte, favorise de manière décisive. Tous ces facteurs ont évidemment des retombées sur la vie associative : les nouveaux axes politiques définis par le ministère, les nouvelles priorités, le renforcement des rapports de coopération avec les villes, les départements et les régions se traduisent quasi mécaniquement par la création d'associations nouvelles et l'affermissement des associations existantes. On voit alors naître par exemple des associations de culture scientifique, des écomusées et musées de société associatifs, des cafés-musique, des associations de musique traditionnelle, des associations de culture immigrée, des groupes régionalistes, des radios associatives, des associations d'action culturelle en milieu hospitalier ou pénitentiaire, etc.

Plus récemment, l'aspiration à la culture pour tous – qui est le fondement de toutes les politiques publiques de la culture – a conduit le Ministère à prendre en compte plus que par le passé les pratiques amateurs et à renouer avec les fédérations d'éducation populaire, censées être un support incontournable par leur potentiel militant et professionnel d'actions de médiation entre les artistes, le patrimoine et le public. Un conseil national Culture-Éducation populaire permet des rencontres régulières entre le ministère et les huit fédérations qui acceptent ce partenariat, et une charte a été signée entre les deux parties en juin 1999 afin de préciser l'apport de l'éducation populaire au développement culturel (éducation artistique, pratiques amateurs, éducation à l'image, culture scientifique et technique, formation des artistes-intervenants en milieu scolaire, etc.). Enfin, la professionnalisation et l'institutionnalisation de la vie culturelle, qui caractérisent aussi bien le secteur des organisations publiques

14. Voir ci-dessous sur ce point la contribution de Geneviève POUJOL et Michel SIMONOT.

15. À ce sujet, voir le discours d'Hervé Bourges, alors président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors d'un colloque au Palais Bourbon le 31 janvier 2000 : « Le tiers secteur audiovisuel : un accès citoyen à la télévision », *Positions*, n° 9, mars 2000, p. 9-16.

qu'associatives, ont provoqué un développement spectaculaire des « réseaux » inter-institutionnels ou inter-professionnels que la montée en puissance de l'Europe a fortement renforcé. Ces structures développent des relations horizontales et non hiérarchisées entre de multiples acteurs : entre associations de même type (« associations d'amis » de musée ou de bibliothèque, sociétés littéraires, sociétés savantes, formations musicales, musées associatifs, maisons de jeunes, scènes nationales, etc.), entre professionnels (les conservateurs de musées ou de bibliothèques), entre organisations européennes de même type (Archipel, qui réunit les théâtres de jeunes spectateurs, Banlieues d'Europe, qui rassemble les lieux alternatifs, etc.)¹⁶. Récemment, dix-sept fédérations ou associations culturelles de niveau national ont fondé une coordination (COFAC) destinée à « faire entendre la voix de la culture dans les instances représentatives du milieu des associations et dans les débats autour de la loi de 1901 ». Le colloque qu'elle a organisé en 2001 sur le thème « les associations culturelles et les collectivités territoriales » lui a permis de revendiquer des relations plus fréquentes et « moins subjectives » entre les deux parties et une meilleure représentation dans les instances d'élaboration des politiques culturelles locales et régionales.

Il serait utile, cent ans après la promulgation de la loi sur les associations, d'évaluer le poids économique, social et bien entendu culturel des associations culturelles. Nous n'avons qu'une idée approximative de leur nombre, de leur taille, de leur répartition géographique, de leurs capacités en termes d'emplois, de leurs ressources publiques et privées, de leur appartenance à des fédérations ou à des réseaux, de leur rayonnement international. Combien d'associations para-administratives ont survécu à la méfiance qu'elles ont suscitée ? Combien d'associations ont un statut de service public ou d'utilité culturelle ? Combien sont liées par une convention pluriannuelle avec une collectivité publique ? Combien peuvent être qualifiées d'indépendantes ? Les travaux sur les associations cités plus haut nous permettent toutefois de savoir que le secteur « culture, sports, loisirs », bien qu'il comporte des structures de tailles très diverses – allant de petites associations locales à des institutions gérant des établissements importants, parfois de rayonnement international –, n'a pas un poids économique fort ni un personnel important, même si l'on remarque que l'emploi y a progressé de près de 68 % entre 1981 et 1991. La plupart n'emploient que des bénévoles (45 % des bénévoles d'associations travailleraient dans le secteur sportif ou culturel). Selon Edith Archambault, « 11 % de l'emploi salarié associatif et seulement 10 % de l'emploi total » se retrouvent dans ce secteur. « *La part des dépenses de personnel dans le budget est nettement inférieure à la moyenne (28 % contre 60 %), particulièrement dans le domaine sportif [...]. Le niveau des salaires distribués est très faible, les contrats atypiques (CDD...), à temps partiel ou saisonniers, notamment dans le tourisme social, étant largement*

16. La FORS a établi pour le DEP la monographie de trente fédérations nationales de pratique musicale et chorégraphique amateur. Romuald RIPON, *Les activités artistiques amateurs dans le cadre associatif : le rôle des fédérations et des associations nationales*, Paris, DEP, pagination multiple. Voir aussi l'étude de la FORS sur les chorales. - François MENARD, Christophe ROBERT, *Choristes et chorales*, Paris, DEP, Coll. « Les Travaux du DEP », 2000, 101 p.

dominant». Par contre, ces organisations constitueraient, de loin, « la composante la plus dynamique du tiers secteur français, en matière de création d'associations, d'adhésion et de participation bénévole »¹⁷. Selon l'enquête de 1997 du Ministère de la culture sur les pratiques culturelles, parmi les Français déclarant adhérer à une association, un tiers sont membres d'une association artistique ou culturelle. Du point de vue économique, les associations culturelles, sportives et de loisirs se caractérisent par un fort taux d'autofinancement (qui représente 59 % de leur budget contre 40,5 % de moyenne pour l'ensemble des associations), un faible financement en provenance de l'État et la prédominance des financements locaux, trois fois plus élevés que dans l'ensemble du tiers secteur français (32% de leur budget). Les associations culturelles dépendent par conséquent fortement de la vente de leurs productions ou du soutien des communes.

Associations et politiques culturelles

L'importance des associations dans les politiques culturelles devrait trouver sa mesure dans le montant des subventions qu'elles obtiennent du Ministère de la culture et des collectivités territoriales, montant malheureusement mal connu. Selon le dernier relevé des aides offertes au plan national, 1,5 milliard de francs ont été accordés en 1995-1996 par le ministère (sur un budget de 14,9 milliards de francs en 1996), mais il ne s'agit que des subventions non déconcentrées de l'administration centrale. Dans la présentation de son budget, la rue de Valois ne fait pas la distinction entre les aides accordées aux collectivités territoriales et les soutiens aux associations ou institutions culturelles. Les transferts à ces dernières des communes, des départements ou des régions sont paradoxalement mieux connus grâce aux travaux du DEP sur les dépenses culturelles : en 1996, la part des budgets culturels consacrée aux subventions s'élevait à 20 % dans les communes, à 48 % dans les départements et à 90 % dans les régions. Les associations ne sont pas les seules bénéficiaires de cette manne, mais elles en obtiennent la plus grande partie : 88 % dans les communes, 55 % dans les départements et 58 % dans les régions¹⁸.

Le Ministère de la culture et les associations

Le manque de curiosité du Ministère de la culture à l'égard des aides accordées au tiers-secteur reflète sans doute un état d'esprit partagé de ses fonctionnaires. Aux yeux de bon nombre d'entre eux, l'association n'a d'intérêt que dans la mesure où elle produit de la qualité ou relaie les objectifs de l'administration culturelle : former des professionnels, mener des actions

17. Édith ARCHAMBAULT, *Le secteur sans but lucratif*, Economica, Paris, 1996, p. 136.

18. « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996 », *Développement culturel*, hors série, octobre 2000.

exemplaires dans le champ artistique, contribuer à la diffusion de la culture, faire connaître les richesses du patrimoine français, diffuser la culture française à l'étranger ou contribuer au dialogue des cultures. C'est la raison pour laquelle la loi de 1901 a été souvent utilisée, on l'a vu, comme support juridique de maintes actions suscitées par le ministère, en général en relation avec les collectivités territoriales : que l'on songe aux maisons de la culture devenues des scènes nationales, aux associations musicales départementales ou régionales, aux FRAC, à certains festivals tels le Festival international de la bande dessinée d'Angoulême. À l'inverse des ministères en charge de la vie sociale et des questions liées à l'expression des classes défavorisées (Affaires sociales, Jeunesse et Sports, Ville) ou soumises à de fortes contestations associatives (Agriculture, Environnement, Affaires Etrangères), la rue de Valois et les DRAC qui en sont le relais ont la chance de n'avoir pas en face d'elles de « société civile » ou d'ONG très revendicatives et peuvent se passer d'une politique associative. Le Ministère de la culture n'est par ailleurs pas en première ligne pour affronter les problèmes-clés de la vie associative (fiscalité, TVA, statuts des personnels et des bénévoles, etc.) et n'a pas la charge du développement de la vie communautaire, des équipements associatifs de proximité, de la vie sociale dans les quartiers « difficiles ». En gros, il n'utilise le statut associatif et les associations qu'aux fins de développer l'action culturelle.

Bien plus, il n'est pas rare d'entendre dans certains de ses services des appréciations guère élogieuses à l'égard du monde associatif. Pétris comme on l'a dit d'une culture de l'excellence et du professionnalisme, les fonctionnaires de cette administration sont enclins à fustiger la soumission aux intérêts privés, l'absence d'originalité, l'opacité, l'amateurisme ou l'absence de qualité des prestations artistiques issues de ce secteur, en oubliant le fait que c'est à des associations qu'est confiée la majeure partie des objectifs culturels. Cette méfiance ou ce dédain sont surtout le fait du monde du spectacle vivant où l'amateurisme est la faute par excellence, mais aussi celui des secteurs scientifiques du champ culturel, les musées, l'archéologie, l'Inventaire général. On a dit que la loi sur l'archéologie de 1941, qui instaure le contrôle de l'État sur les fouilles menées en France, était en partie inspirée par la volonté de réduire le nombre de fouilles menées par des associations. Et l'on sait que l'Inventaire, au départ fondé sur les pré-inventaires associatifs menés sous l'égide des commissions régionales, est devenu en 1981 l'affaire des conservateurs et des personnels scientifiques et techniques des DRAC.

Il n'en est pas de même des collectivités locales, en particulier des communes. La proximité des municipalités avec la population ne leur permet pas une attitude distante à l'égard des associations qui en rassemblent les éléments les plus dynamiques, dont beaucoup d'élus sont issus et qui expriment les aspirations des citoyens. C'est pourquoi les communes accordent un intérêt majeur à l'attribution des subventions et pratiquent depuis plusieurs décennies une politique de conventions de service public avec certaines d'entre elles. En milieu rural d'ailleurs, les activités culturelles n'ont pas d'autres supports que les associations.

Les usages indispensables de l'association

Il est cependant évident que les associations constituent un apport indispensable au développement de nombreux domaines de la vie sociale, en particulier de la vie culturelle. Les chercheurs spécialisés dans le tiers-secteur ont depuis des années mis en évidence les valeurs qui fondent la vie associative, valeurs qui ne peuvent que servir la cause du développement culturel et artistique.

La première de ces valeurs est l'innovation. Comme l'écrit dans la revue *Projet*¹⁹ Pierre Martinot-Lagarde, « les associations traduisent la recherche de réponses collectives à des sollicitations toujours nouvelles ». En se créant pour répondre à des besoins émergents, elles inventent la société à venir. L'histoire de nombreuses institutions aujourd'hui publiques, notamment dans le champ social ou éducatif, débute par une initiative privée. Les prémices de la démocratisation culturelle sont à rechercher dans les mouvements d'éducation populaire qui inventent les bibliothèques associatives, les écoles de musique, les ensembles musicaux locaux, les chorales et maîtrises, les troupes théâtrales d'amateurs, les concerts populaires, les ciné-clubs, le tourisme culturel, les visites de musées, etc. Tantôt ces initiatives, en se développant, contribuent à l'institutionnalisation et à la professionnalisation du secteur concerné, tantôt elles représentent une alternative vivante au secteur public (musées, bibliothèques), au point que l'on a pu parler de récupération du travail des associations par les pouvoirs publics. Ce sont par exemple des militants « fondus » de la bande dessinée qui ont créé le Festival international d'Angoulême et provoqué la mise en place du Centre national de la bande dessinée et de l'image, devenu musée national. Aujourd'hui, nombreuses sont les associations qui innovent dans le domaine des nouvelles technologies et de la « cyberculture », créent de nouveaux mondes virtuels et des musiques électroniques ou assurent l'acculturation des personnes et des groupes à ces outils. Parfois, ce sont des associations dont le but initial n'est pas le développement de la culture qui imposent une nouvelle approche des problèmes culturels : on a vu ainsi des associations de chômeurs organiser des chantiers de restauration du patrimoine en vue de contribuer à l'insertion sociale de leurs membres.

Une autre contribution essentielle du monde associatif est ce que l'on appelle savamment sa fonction « tribunitienne », autrement dit le rôle d'éveilleur, de « poil à gratter », de contre-pouvoir, de contestation que l'on reconnaît désormais volontiers aux ONG, surtout quand elles excellent à se servir des outils de médiatisation disponibles sur le marché. Pour Jean-Michel Belorgey, l'association est « l'antidote nécessaire à la pensée unique et à la démocratie unanime ». Dans les typologies associatives les plus classiques, cette mission revient aux groupements dits « contestataires » ou « militants », porteurs de revendications sectorielles ou globales. Si bon nombre d'associations reçoivent dès le départ l'onction ou les aides des pouvoirs publics, il en est d'autres qui se créent contre eux. Dans le domaine culturel, cette fonction est le plus

19. N° 264, hiver 2000-2001, p. 34.

souvent exercée à l'encontre de l'État ou des élus locaux par les syndicats et les organisations professionnelles – qui sont d'ailleurs des associations – plutôt que par des associations d'usagers dont l'absence est l'un des traits particuliers du monde de la culture. Mais ces organisations revendicatives sont très présentes dans le domaine du patrimoine, le plus sensible aux questions d'environnement, de qualité de vie et d'esthétique architecturale.

En dépit des réactions de méfiance qu'elles peuvent parfois inspirer, les associations sont jugées indispensables lorsqu'il s'agit pour les pouvoirs publics de manifester leur sens de la transparence et de la démocratie. Jouant alors le rôle de porte-parole de la population, elles sont sollicitées pour donner leur avis sur des textes de loi ou sur les projets municipaux. Cet appel à la vie associative n'est pas illégitime, notamment dans le domaine culturel où il n'existe guère de revendications populaires et où seul le tiers-secteur a la capacité de faire état des besoins sociaux. On sait d'ailleurs que les associations locales sont l'un des meilleurs viviers d'élus locaux ou de leaders politiques. C'est la raison pour laquelle, notamment dans les secteurs patrimoniaux où les décisions peuvent léser des intérêts matériels, on trouve des représentants d'associations dans les commissions consultatives, notamment les comités régionaux du patrimoine et des sites, et on s'attache à solliciter leur avis dans les études d'impact ou les études préalables à une mesure de protection. Les associations patrimoniales ont par ailleurs joué un rôle non négligeable dans la rédaction des lois de 1930 sur les sites naturels et de 1962 sur les secteurs sauvegardés.

Depuis les années 1970, l'utilisation de la loi de 1901 comme support institutionnel d'activités culturelles est complétée par le conventionnement d'associations, auxquels est ainsi reconnue une mission de service public. La fonction gestionnaire du secteur associatif s'est considérablement développée depuis quatre décennies, notamment dans le champ culturel, en raison de la souplesse bien connue que favorise la loi de 1901, mais aussi parce que celle-ci permet d'échapper aux contraintes de la gestion directe municipale ainsi qu'aux règles de la fonction publique et de la comptabilité publique. Par ailleurs, le conventionnement des associations permet de supprimer le système des subventions globales sans contrepartie et d'imposer des cahiers des charges : en échange de l'aide financière, l'association s'engage à produire une certaine quantité de services aux objectifs bien définis et à la qualité assurée. Les pouvoirs publics sont ainsi transformés en « donneurs d'ordres » aux associations au risque de l'« instrumentalisation ».

La crise économique a par ailleurs conféré au monde associatif une fonction de recours, notamment dans la lutte contre le chômage, ce qui est paradoxal. Car cela revient à transformer un secteur de la vie sociale fondé sur le bénévolat – le non-emploi – en « gisement d'emplois », et si possible d'emplois durables. Les associations culturelles ont particulièrement bénéficié des mesures successives d'aide à l'emploi et à l'insertion des jeunes, qu'elles soient propres au Ministère de la culture (emplois de développement culturel des

années 1982-1983, programmes d'insertion dans le domaine patrimonial) ou générales (emplois d'utilité collective, travaux d'utilité collective, contrats emploi-solidarité ²⁰, emplois-jeunes, notamment). Pour ne prendre que la dernière de ces mesures, le Ministère de la culture a confié au Centre d'étude de l'emploi une étude sur la mise en œuvre du programme « Nouveaux services-emplois jeunes » ²¹. Cette mesure, inaugurée en 1997, aura permis au secteur culturel de recruter 14 000 jeunes en moins de trois ans (chiffres au 30 juin 2000). Rappelons que le nombre total des employés de ce secteur est estimé à 300 000 personnes. Les auteurs de l'enquête ont établi que les jeunes recrutés sont plutôt « surqualifiés, déjà familiers du secteur culturel et désireux d'y faire carrière » et que ce sont les associations qui ont le plus profité de ce programme : elles représentent les trois quarts des employeurs, les collectivités territoriales en constituant presque en totalité le quart restant. L'étude permet de savoir que ce sont souvent de petites associations, fonctionnant jusque-là essentiellement sur la base du bénévolat, avec peu ou pas de salariés, qui ont recruté ce type de personnel, en moyenne moins de deux jeunes, « pour mettre en œuvre des projets souvent déjà en germe et dont le contenu témoigne d'une volonté de développer de nouvelles formes de présence de la culture dans la vie quotidienne (valorisation du patrimoine, festivals, spectacles, animations et actions pédagogiques, etc.) ».

Il reste un dernier atout de la vie associative, et c'est celui-là même qui fonde la loi de 1901 : sa capacité à favoriser le développement du lien social, l'expression des « sans voix » et des minorités, la citoyenneté, l'éducation et la formation des personnes. On peut savoir gré aux petites associations émergentes de maintenir vives certaines mémoires douloureuses, de renforcer des identités minoritaires, d'entretenir et de faire connaître le petit patrimoine local, de donner la parole aux exclus, d'initier aux pratiques artistiques amateurs, d'encourager la recherche historique ou la collecte ethnographique, de faire renaître des traditions. Ce qui rend indispensable la véritable association, c'est qu'elle se consacre avec de faibles moyens et beaucoup de bonne volonté, voire avec une solide compétence, à une œuvre, à une activité, c'est qu'elle mobilise des personnes et des ressources de temps et d'énergie, sinon financières, en vue de son objectif. La typologie citée plus haut parle dans ce cas de figure d'associations d'expression et de participation, d'associations rassemblant des personnes dans une même passion, les associations « affinitaires ». Et souvent, c'est la précarité des ressources de ses membres ou des bénéficiaires de ses activités qui justifie la subvention, comme c'est le cas dans les actions d'insertion.

20. Voir l'étude sur la question menée pour le DEP : Bernard SIMONIN, Olivier BLUM, *et alii*, *Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel*, Paris, DEP, 1996, 286 p.

21. Les principaux résultats de cette enquête sont publiés dans la note n° 27 de l'Observatoire de l'emploi culturel du DEP, « Les emplois-jeunes dans la culture : usages et enjeux d'une politique de l'emploi », juin 2001. L'étude elle-même paraîtra à la Documentation française, à l'automne 2001 dans la collection « Questions de culture ».

Questions au Ministère de la culture

Si l'esprit associatif n'est pas une préoccupation dominante du Ministère de la culture, celui-ci ne saurait cependant se désintéresser des questions qui agitent aujourd'hui le monde des associations. Trois d'entre elles ne peuvent échapper aux réflexions des fonctionnaires de l'administration culturelle.

Ce sont d'abord les problèmes relatifs à la vie matérielle des associations. Du point de vue financier, les associations culturelles sont celles qui dépendent le plus de la vente de leurs prestations, dont elles tirent pratiquement la moitié de leurs ressources alors que, selon l'enquête LES-CNRS de 1992²², ce même poste ne représente que près de 40 % pour le secteur social et pour le sport. Elles sont aussi celles qui obtiennent le plus de subventions locales (24,4 % de leur budget contre 12,7 % pour le « social » et 21 % pour le sport), les subventions nationales ne constituant en moyenne que 4,5 % de leur budget contre « social » : 4,1 %, sport 1 %. Ce qui revient à souligner que la culture constitue un marché de biens et services d'une part, un secteur-clé de la vie locale d'autre part. D'après la même enquête, les associations sportives, culturelles et de loisirs se caractérisent par de faibles effectifs salariés et par le poids du bénévolat, à l'inverse du secteur sanitaire et social. Les associations culturelles disposeraient par ailleurs d'un nombre de fonctionnaires plus important que les autres. On a vu également qu'elles ont été parmi les principales bénéficiaires des mesures en faveur de l'emploi des jeunes chômeurs. Ces considérations pourraient guider la politique du ministère en faveur des associations. Trois dossiers devraient être ouverts : celui, commun à l'ensemble des associations, de la fiscalité de ce secteur, source de fortes inégalités entre associations, et notamment de l'exonération de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés (qui est réservée aux organismes ayant « un objet d'intérêt général » et qui ne font pas concurrence au secteur commercial) ; celui du statut des bénévoles et dirigeants non rémunérés d'associations ; et enfin celui des ressources financières du secteur associatif (contribution du mécénat, coopération financière de l'État et des collectivités territoriales, financement de la culture par les structures intercommunales, etc.).

Faut-il encourager la professionnalisation des associations ? L'octroi d'aides pour le recrutement de salariés dans le cadre de la politique de l'emploi aura favorisé le recrutement de permanents, tandis que les agences d'aide à la gestion des entreprises culturelles (AGEC), créées par le ministère dans les années 1980 et aujourd'hui prises en charge par les régions, ont contribué à la professionnalisation par la formation des cadres associatifs. Cette tendance à l'accroissement du salariat est parfois décriée au motif qu'il viderait la vie associative de sa composante militante et bénévole et porterait atteinte à l'esprit associatif de convivialité et de désintéressement. Les tenants de la pureté associative estiment que les bénévoles doivent continuer à tenir la barre du projet de l'association et donc diriger les salariés, ces derniers devant conserver une mentalité de militant et rester parties prenantes de ce projet.

22. Voir le document de travail DT 1190 du DEP déjà cité, p. 20, note 5.

D'où les conflits inévitables quand croissent les activités et le public de l'association, conférant de plus en plus de poids aux professionnels ! Un autre débat est de savoir si les usagers doivent être représentés dans les instances de décision des associations. L'institutionnalisation est volontiers perçue comme changeant les rapports entre les animateurs de l'association et les bénéficiaires de ses prestations et comme instituant en son sein des rapports purement commerciaux avec des « clients ».

Une autre interrogation d'importance tourne autour de la notion de service public appliquée au champ culturel. Les associations de ce secteur peuvent-elles justifier les subventions qu'elles réclament par le fait qu'elles appartiennent au secteur non marchand et accomplissent des actes d'intérêt général ? Cette question est essentielle en un temps où le marché de la culture se développe et même s'internationalise, et où le monde associatif peut constituer une concurrence déloyale pour le secteur marchand. Elle n'est en outre pas sans conséquence du fait de la loi Sapin de 1993 qui, ignorant la spécificité associative, tend à assimiler les prestations de services des associations à des marchés et les oblige à se soumettre aux procédures de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi. Le CNVA souhaite que soit introduit dans le Code des marchés publics l'article suivant qui ne peut que satisfaire le monde culturel : « le contrat passé entre une collectivité publique et une association à but non lucratif, ayant pour objet la réalisation d'une activité ou d'une prestation non concurrentielle au secteur marchand, n'est pas soumis au code des marchés publics »²³.

Enfin, le nombre important d'associations para-publiques dans le domaine de la culture ne peut que susciter de fortes interrogations sur la pertinence de l'utilisation de la loi de 1901 pour la gestion des activités et des équipements culturels²⁴. Le manque de clarté sur la répartition des responsabilités entre le président, le directeur et le maire, le risque de la gestion de fait imputable aux élus locaux, le manque de rigueur de la gestion et de transparence des comptes des associations, la difficulté du contrôle de gestion sont souvent allégués pour refuser ce statut, mais en fait, nous ne disposons pas d'évaluations sérieuses des performances de la formule associative par rapport à d'autres. En matière d'action culturelle, la question pour les élus est fréquemment de choisir entre la régie directe municipale ou départementale, le statut associatif ou une formule à but lucratif (SA, SCOP, SEML, etc.). Ce qui revient à opter entre gestion directe ou gestion déléguée. Le problème pourrait être tranché pour les plus importantes structures si voyait le jour la nouvelle personne morale de droit public que constituerait l'établissement public local à objet culturel envisagé depuis plus d'une décennie pour la gestion des établissements culturels les plus importants ou fondés sur une coopération entre l'État et les

23. Sur ces questions, voir le numéro spécial de *AJDA*, *l'actualité juridique*, 20 septembre 2000, « Culture et service public : quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques ? ».

24. Voir dans cet ouvrage la contribution d'Eric BARON. Voir aussi Michel GAULT (dir.), *Équipements culturels territoriaux, projets et modes de gestion*, Paris, La Documentation française, 1994, 199 p.

collectivités territoriales. Mais certains experts inclinent à penser que la régie personnalisée ou la délégation de service public à une entreprise ou à une association demeurent les meilleures formules.

Conclusion

La situation des associations culturelles est paradoxale, partagées qu'elles sont entre instruments des pouvoirs publics pour les unes, expression de la société civile et moteurs de changement pour les autres. Elles se trouvent ainsi situées de part et d'autre du conflit de légitimité qui caractérise de longue date la vie associative : la légitimité des pouvoirs publics issus du suffrage universel (État et collectivités territoriales) et qui se réclament de l'universalisme de la volonté populaire d'une part ; la légitimité de la vie associative qui se veut l'expression de la part la plus dynamique du corps social au risque de paraître porteuse d'intérêts particuliers. L'histoire de nombreuses associations, et pas seulement de celles qui appartiennent à la catégorie des « contestataires », est parsemée de débats enflammés entre des élus revendiquant le monopole de la définition des projets et des priorités et les responsables associatifs déclarant exprimer les besoins et les attentes de la population. Cette distinction est-elle inéluctable ? Les associations sont-elles condamnées en grandissant à perdre leur âme en devenant des institutions professionnelles où le bénévolat s'est réduit comme peau de chagrin, voire qui n'ont d'autres membres que des personnes morales, et où l'esprit associatif n'est plus qu'un souvenir ? La contractualisation qui leur assure des ressources stables et régulières, mais aussi les place sous contrôle, ne peut-elle qu'entraîner leur sujétion et leur mutisme ? Et que faut-il faire des petites associations locales qui assurent l'expression et l'éducation des gens et dont certaines sont porteuses d'innovations ? De nombreuses voix s'élèvent pour redouter l'instrumentalisation du tiers-secteur, voire une situation de concurrence entre secteur public et secteur privé. Et s'il est vrai que bon nombre d'associations culturelles devenues des institutions de taille respectable sont aux marges du secteur marchand – ce qui n'est pas obligatoirement une tare –, faut-il les pousser pour autant à adopter un statut de société à but lucratif ? Un changement de statut n'étant jamais neutre ou indifférent, il conviendrait de se demander ce qu'il en résulterait pour le projet culturel de l'organisme concerné et pour la nature de son fonctionnement. On ne devrait pas oublier que la force de la vie associative résulte du fait qu'elle se situe dans une situation de médiation entre le pouvoir local et une population. Avant d'obliger ces associations à adopter un nouveau statut, il y a une réflexion approfondie à mener sur les moyens d'aménager le statut associatif et sur les relations entre le tiers-secteur, la population et les pouvoirs publics. Les récentes assises nationales de la vie associative (février 1999) ont souhaité à juste titre l'établissement d'une charte d'engagements réciproques des autorités publiques et des associations ²⁵. Reconnaisant que les fonctions des deux

25. Voir *La tribune FONDA*, n° 144, août 2000, p. 5-18.

parties sont différentes, mais complémentaires, les signataires du projet de charte souhaitent que l'on reconnaisse les cinq principes suivants : le principe d'autonomie des associations et de la spécificité de leur apport ; le principe de reconnaissance de l'importance du bénévolat ; le principe de reconnaissance de la spécificité de l'activité économique et sociale des associations, comme secteur non assimilable au secteur marchand et soumis à des règles différentes ou régies par des dispositions réglementaires ; le principe de complémentarité ; et celui de responsabilité assumée. Ces principes imposent aux pouvoirs publics le respect de l'esprit de la loi de 1901 et de l'indépendance des associations, la reconnaissance de l'exercice par celles-ci « d'une fonction critique indispensable au fonctionnement démocratique de la société », la promotion et la valorisation du bénévolat, le devoir d'aider au financement et au fonctionnement de la vie associative ainsi qu'à la formation professionnelle de leurs salariés. En échange, les associations s'engageraient à respecter les règles d'un fonctionnement démocratique, à répondre par leur production à une demande sociale, culturelle et éducative, à travailler en complémentarité avec les partenaires publics et les autres associations, à participer de manière constructive aux demandes de consultation des pouvoirs publics et à se soumettre au contrôle des juridictions financières. Ces orientations pourraient inspirer le monde de la culture et susciter une réflexion sur les moyens de concilier, dans le fonctionnement des associations ayant une mission de service public, trois valeurs essentielles : la rigueur de la gestion, le professionnalisme et la part militante et bénévole.