

La République et les groupements privés d'intérêt général entre 1870 et 1914 : une enquête dans les archives du Conseil d'État

Chloé GABORIAUX

Avec les lois du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels et du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, la Troisième République rompt avec une longue période de réticence à l'égard des groupements non lucratifs. Si l'on en croit Pierre Rosanvallon, la rupture n'est cependant pas complète. Sous l'expression de « jacobinisme amendé », il décrit un modèle politique où le pouvoir central conserve le monopole de l'intérêt général et où la société civile ne peut être en ce domaine que l'auxiliaire de l'État¹. Le maintien de la procédure de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations semble lui donner raison. D'un côté, la petite personnalité est accordée à toutes les associations déclarées ; de l'autre, celles qui voudraient bénéficier de la grande personnalité – et notamment être autorisées à recevoir dons et legs – doivent être reconnues d'utilité publique par le Gouvernement, le Conseil d'État entendu². Les activités au service du public restent ainsi sous le contrôle de l'État, y compris lorsqu'elles sont assumées par des acteurs privés.

Pour mieux comprendre le rôle que revêt la procédure dans l'esprit et les pratiques de ses artisans, nous avons enquêté dans les archives du Conseil d'État, en dépouillant plus de mille dossiers de demandes de reconnaissance comme établissement d'utilité publique d'associations et de fondations transmis par le Gouvernement à la Haute Assemblée³. Ces derniers permettent de mieux

1 Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 245 et suivantes.

2 Articles 6, 10 et 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

3 Les résultats que nous présentons ici sont tirés de : Chloé Gaboriaux, *Gardien de l'intérêt général? Le Conseil d'État et l'utilité publique des associations (1870-1914)*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Paris, Sciences Po Paris, vol. 2. Certains aspects de cette recherche sont plus particulièrement développés dans Chloé Gaboriaux, « Une construction sociale de l'utilité publique : associations et fondations devant le Conseil d'État (1870-1914) », *Genèses*, n° 109, décembre 2017, p. 57-78 ; Chloé Gaboriaux, « L'utilité publique des associations ouvrières au début de la Troisième République : une reconnaissance impossible? », dans Carole Christen, Caroline Fayolle et Samuel Hayat (dir.), *S'unir, travailler, résister : les associations ouvrières au XIX^e siècle*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 201-218 ; Chloé Gaboriaux, « Chapitre 2. L'utilité publique contre l'intérêt général? La République et les associations autour de 1901 », dans Chloé Gaboriaux et Martine Kaluszynski (dir.), *Au nom de l'intérêt général*, Berne, Peter Lang, 2022, p. 51-71.

comprendre la façon dont ses membres jugent de la contribution d'une œuvre à l'intérêt général. Il est ainsi possible de rendre compte des pratiques juridico-administratives du moment et de la façon dont elles ont progressivement informé une doctrine française des relations État/groupements privés d'intérêt général. Comme on le verra, l'expression de « jacobinisme amendé » ne rend pas complètement justice à cette doctrine, ne serait-ce que parce qu'elle ne relève pas d'un courant de pensée nettement identifiable ni du volontarisme de telle ou telle famille politique : elle se construit au fil des décisions, au gré des discussions auxquelles prennent part des hommes aux positions politiques divergentes.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les origines anciennes de la procédure et plus généralement du dispositif juridico-administratif qui encadre les groupements privés non lucratifs au début de la Troisième République. Nous pourrions alors mettre en lumière l'inachèvement de sa *républicanisation*, au sens où les conseillers d'État républicains entrés en fonction à l'occasion de l'épuration de 1879 échouent en grande partie à faire valoir leurs idées concernant la procédure. En accordant la petite personnalité sur simple déclaration, la loi de 1901 réduit le rôle de la reconnaissance d'utilité publique mais elle ne met pas fin à l'ambivalence des pratiques administratives, qui d'un côté paraissent en général se conformer à une conception exigeante de l'intérêt général en matière de générosité publique, et de l'autre la contournent au profit d'une poignée d'œuvres.

La reconnaissance d'utilité publique, une procédure ancienne

L'histoire longue des réticences étatiques à l'égard des corps intermédiaires

En France, la construction de l'État passe, entre autres, par le contrôle des corps intermédiaires. Dès le xv^e siècle, des édits royaux visent à recenser leurs biens, limiter les dons qui leur sont faits ou même soumettre leur fondation à autorisation, avec plus ou moins d'effet⁴. L'enjeu semble d'abord patrimonial : il s'agit d'empêcher le développement de la « mainmorte ». Les corporations professionnelles, communautés religieuses ou établissements hospitaliers ont en effet pour point commun d'immobiliser des biens sur une très longue période. Leur durée de vie n'est pas limitée – contrairement à celles des personnes physiques, dont les biens sont un jour ou l'autre transmis à d'autres par le biais des successions – et ils ne se livrent pas au commerce – contrairement aux compagnies marchandes, dont les biens sont sans cesse échangés au profit de leurs animateurs. Ils sont donc susceptibles de soustraire des biens (« main ») à toute circulation et par conséquent

4 Jean Imbert, « Les « gens de mainmorte » avant l'édit d'août 1749 », *Cahier des Annales de Normandie*, n° 24, 1992, p. 337-346.

à tout prélèvement fiscal (« morte »), et de les accumuler indéfiniment, au point de concurrencer la puissance étatique émergente.

Avec l'affirmation de l'absolutisme, la soumission des corps intermédiaires à l'autorité royale devient un principe plus général. Au xvii^e siècle, le juriste et conseiller d'État Cardin Le Bret affirme ainsi la supériorité de l'État royal sur les autres groupements : « *Puisque le Roi est à la République ce que l'âme est au corps*, note ainsi le juriste Cardin Le Bret, *n'est-il pas juste qu'il ne se fasse rien de public dans son État sans sa permission ? C'est pourquoi l'on a toujours tenu pour maxime qu'on ne pouvait établir aucune congrégation, corps, ni collège, soit pour la religion, soit pour la police civile, sans le congé du Prince*⁵. »

Autrement dit, les activités des gens de mainmorte sont décrites comme relevant de la sphère publique et à ce titre, placées dans l'orbite de l'État et donc sous le contrôle du roi, dans un raisonnement qui lie étroitement dimension publique et tutelle étatique.

Sous cet angle, la Révolution ne rompt pas avec l'Ancien Régime. Certes l'État passe entre les mains de la nation et de ses représentants, mais il reste longtemps le seul échelon politique pertinent et son monopole sur l'intérêt général tend plutôt à se renforcer. Au fil des années, les contraintes qui pèsent sur les corps intermédiaires s'accroissent : les congrégations religieuses sont supprimées en 1790-1792, les groupements professionnels interdits au printemps 1791, les clubs et sociétés politiques, d'abord protégés, sont finalement strictement encadrés par la Constitution de l'an III (1795). Le mot du jacobin Le Chapelier à propos des groupements professionnels vaut alors pour l'ensemble des groupements non lucratifs :

« *Il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation*⁶. »

Rigueur du dispositif juridico-administratif au xix^e siècle

Il n'est pourtant pas question de se passer des associations « utiles » – celles qui secourent les indigents et les malades notamment. Le Conseil d'État, créé au début du Consulat, s'inquiète néanmoins de leur développement dès 1805. Dans un avis qui fait référence jusqu'en 1914 au moins, il rappelle l'ancien principe selon lequel les établissements charitables doivent être « *soumis à l'examen de l'administration publique, autorisés, régularisés et surveillés par elle*⁷ ». Les raisons de ce contrôle sont longuement exposées. Elles lient étroitement intérêts du

5 Cardin Le Bret, *Les Œuvres de Messire C. Le Bret*, Paris, Veuve Toussaint du Bray, 1643, p. 56.

6 « Bulletin de l'Assemblée nationale (14 juin 1791) », *Réimpression de l'ancien Moniteur (mai 1789-mai 1799)*, tome 8, p. 661.

7 Avis du Conseil d'État pris dans la séance du 3 nivôse an XIV (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402.

public et intérêts de l'État, le contrôle gouvernemental des institutions privées d'assistance étant présenté comme indispensable à la « confiance » des populations à leur égard. La « garantie » étatique vise d'abord à rassurer les bénéficiaires et leurs familles sur la pérennité des soins et des secours qui leur sont apportés. Elle est aussi une façon pour l'État d'écarter les initiatives qui « *pourraient croiser et contrarier les vues du Gouvernement et ses principes sur cette importante partie de l'administration* ». Elle est enfin imposée par la responsabilité de l'État à l'égard du public :

« *Dans le cas où de semblables établissements viendraient à tomber, ils exposeraient ou le Gouvernement à payer des hospices qu'il n'aurait pas créés, ou des malheureux à se voir victimes d'une confiance mal placée, après avoir perdu dans une longue et trompeuse sécurité tout moyen d'exister*⁸. »

Les dispositions qui encadrent la création et le fonctionnement des associations jusqu'en 1901 sont prises dans les années qui suivent : les articles 291 à 294 du code pénal (1810) interdisent les associations de plus de vingt personnes qui n'auraient pas fait l'objet d'une autorisation gouvernementale; la loi du 10 avril 1834 étend la prohibition aux groupements organisés en sections de moins de vingt personnes et aggrave les sanctions en cas d'infraction. Il en résulte pour les groupements non lucratifs un régime très contraignant. Même autorisés, ils restent entravés dans leur développement : ils n'accèdent en effet à la personnalité morale que s'ils sont reconnus d'utilité publique par le Gouvernement, le Conseil d'État entendu. Dans le cas contraire, l'association n'existe pas comme entité propre, capable de posséder en son nom : ses membres sont colocataires des locaux, copropriétaires des cotisations, coresponsables des différentes décisions et activités collectives. Tout au long du XIX^e siècle, les groupements privés non lucratifs autorisés mais non reconnus d'utilité publique font ainsi face à toutes sortes d'embarras liés à l'indivision : on le lit en filigrane dans les bulletins des associations et dans les journaux lorsque les affaires sont médiatisées, ici la mort du trésorier met une association en difficulté parce que son patrimoine est confondu avec les biens personnels du défunt dans la succession, là une compagnie de gaz refuse d'éclairer un local associatif sous prétexte que l'association ne peut contracter en son nom propre, etc.

Accéder à la personnalité morale est donc essentiel pour beaucoup de groupements, ce qui implique dans la plupart des cas de solliciter du Gouvernement leur reconnaissance d'utilité publique. Elle ne leur est pourtant accordée qu'au compte-goutte, même si les gouvernements semblent se montrer un peu plus généreux en la matière à partir du Second Empire. Henri Monod, alors directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, note en 1900 que « *le nombre des établissements privés reconnus d'utilité publique a été : pendant la première période [1800-1819], de 12; pendant la seconde [1820-1839], de 16; pendant la troisième*

8 *Op. cit.*

[1840-1859], de 73; pendant la quatrième, de 1860 à 1879, de 179; pendant la cinquième enfin, de 1880 à 1899, de 192⁹ ».

En 1870, au début de la période qui nous intéresse, les établissements d'utilité publique sont un peu moins de 400, dont certains existent depuis le début du XVI^e siècle – il y a donc eu des disparitions et peut-être aussi quelques (rares) retraits de reconnaissance d'utilité publique.

Vers la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique

La longévité du dispositif précédemment décrit, qui survit à quatre changements de régime, ne doit pas nous amener à minorer les évolutions. L'une d'entre elles touche tout particulièrement la procédure de reconnaissance d'utilité publique et éclaire en partie son ouverture relative dans les années 1860. Jusqu'à cette date en effet, les juristes comme les praticiens du droit administratif confondent en général les établissements d'utilité publique avec les établissements publics¹⁰. Autrement dit, tout établissement d'origine privée, qui prétend avoir des activités d'ordre public – c'est-à-dire au bénéfice de tout ou partie du public, sous les yeux du public et avec le soutien de la générosité publique – non seulement ne peut exister qu'avec l'autorisation de l'État, mais intègre de surcroît, une fois autorisé, la sphère étatique : sa reconnaissance d'utilité publique en fait un organe de l'administration étatique, une personne morale publique.

Le monopole de l'État sur l'intérêt général est alors tel que la personnalité morale ne peut être accordée à des groupements *privés* d'intérêt général : soit l'intérêt général de ces groupements n'est pas reconnu par l'État et ils se voient refuser la personnalité morale ; soit l'intérêt général de ces groupements est reconnu par l'État et ils perdent leur caractère privé. On comprend dès lors la réticence des gouvernements et du Conseil d'État à les multiplier. Comme le montrent les développements qui précèdent, le lien étroit établi entre caractère public des activités bienfaites, reconnaissance de leur intérêt général et implication étatique ne date pas de la Révolution française : il prend sa source dans l'ancien droit et plus largement dans le phénomène de consolidation de la monarchie et d'émergence de l'État.

À partir des années 1860, la distinction entre établissement public – personne morale publique – et établissement d'utilité publique – personne morale privée – s'impose progressivement. Les établissements qui rendent des services au public restent privés lorsqu'ils sont reconnus d'utilité publique : leur accès à la personnalité morale les soumet à la tutelle étatique (qui peut en contrôler les comptes ou demander leur dissolution par exemple) mais ne les rend pas pour autant publics. Alors que l'industrialisation et l'urbanisation s'accroissent et font émerger de nouveaux besoins sociaux, les gouvernements sont plus enclins à faciliter l'assistance

9 Henri Monod, « L'assistance publique en France en 1900 », *Revue des établissements de bienfaisance*, 1900, p. 298.

10 Voir par exemple Pierre Avril, *Les Origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Paris, Arthur Rousseau, 1900, 366 p.

privée tandis que le droit administratif les y encourage : ils peuvent désormais accorder la personnalité morale à des groupements privés sans craindre de les agréger à l'administration étatique, ce qui explique sans doute l'augmentation du nombre des établissements reconnus d'utilité publique à partir de cette date.

La républicanisation inaboutie de l'utilité publique (1870-1901)

Usages conservateurs de la procédure (1870-1879)

Quand la Troisième République est proclamée, le 4 septembre 1870, elle hérite donc d'un dispositif juridico-administratif très contraignant pour les groupements privés non lucratifs, qui réserve le bénéfice de la personnalité morale à des initiatives triées sur le volet, reconnues d'utilité publique par le Gouvernement, le Conseil d'État entendu, et soumises à un contrôle étatique plus ou moins effectif. Tout semble d'abord indiquer que ce dispositif ne survivra pas au nouveau régime : l'idée qu'il faut libéraliser le droit des groupements non lucratifs est largement partagée, à droite comme à gauche ; le Conseil d'État lui-même est remis en question – une commission provisoire est chargée de le remplacer en attendant que le pouvoir législatif se prononce. Mais les premiers projets et propositions de loi sur les associations n'aboutissent pas¹¹, le Conseil d'État est finalement maintenu, réorganisé par la loi du 24 mai 1872 et installé dans ses fonctions en août de la même année. Les dispositions du code pénal, aggravées par la loi du 10 avril 1834, restent donc en vigueur jusqu'en 1901, de même que la procédure de reconnaissance d'utilité publique.

La procédure demeure en outre très sélective : 6 associations ou fondations sont reconnues d'utilité publique par la commission provisoire, 137 par le Conseil d'État entre la date de son installation, en août 1872, et celle de son épuration, en 1879. Les archives dont nous disposons – dossiers de demandes en reconnaissance comme établissement d'utilité publique, comptes rendus des discussions en assemblée générale auxquelles certaines de ces demandes ont donné lieu – montrent néanmoins que la question de l'assouplissement de la procédure est régulièrement posée au sein de la Haute Assemblée. Pour Léon Aucoc, alors président de la section des Travaux publics, ou Paul Andral, qui n'est autre que le vice-président du Conseil d'État, l'expression même de « reconnaissance d'utilité publique » est trompeuse : elle maintient dans les mots la confusion entre établissements publics et établissements d'utilité publique, en laissant entendre à tort que les seconds ont, comme les premiers, un caractère officiel.

11 La première proposition est déposée par les députés Tolain, Lockroy, Naquet et Brisson le 8 mars 1871. 33 projets, contre-projets et rapports suivent avant l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Voir Jean-François Merlet (éd.), *L'Avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, XIX-1007 p.

Or, la procédure ne vise qu'à accorder à des groupements privés la personnalité morale : il suffit donc selon eux de vérifier que ces derniers ont « *des chances d'avenir*¹² », en tenant compte de leur ancienneté, de leur solidité financière et de la réputation de leurs membres. Mais leurs collègues ne les suivent pas dans cette voie : pour la majorité d'entre eux, la reconnaissance d'utilité publique ne doit être accordée qu'aux associations et fondations qui poursuivent les mêmes buts que les gouvernements, selon la définition de l'intérêt général que ces derniers défendent.

En février 1871, le pays a élu une majorité conservatrice, qui soutient la répression de la Commune et la politique d'ordre moral engagée à partir de 1873. Le Conseil d'État réorganisé en est en grande partie l'émanation : les conseillers d'État ont été désignés en 1872 par l'Assemblée nationale et ils jouent un rôle décisif dans le recrutement des maîtres des requêtes et des auditeurs. Sans surprise, les projets de décret de reconnaissance d'utilité publique que les gouvernements soumettent alors au Conseil d'État correspondent à leurs préférences politiques : il s'agit pour plus de la moitié d'œuvres charitables traditionnelles, c'est-à-dire ouvertement confessionnelles et destinées à des publics peu différenciés – des « indigents », qu'ils soient malades, invalides, âgés ou orphelins – ou relevant de la « mutualité patronnée¹³ », c'est-à-dire dirigées par des notables au bénéfice de communautés spécifiques – anciens élèves de tel lycée, compatriotes de telle région ou tel pays, membres de telle profession, etc. ; pour environ un quart, de sociétés savantes, dont certaines se rapprochent de la corporation professionnelle (par exemple les Sociétés de médecine ou de pharmacie) ; et pour le reste essentiellement des associations – ou des congrégations¹⁴ – qui ont pour objet l'éducation religieuse. Le Conseil d'État approuve les projets de décret dans leur grande majorité, souvent après avoir demandé aux groupements d'apporter quelques modifications dans leurs statuts. Une trentaine d'entre eux seulement voient leur demande rejetée. Dans l'immense majorité, ces rejets ne signalent pas une divergence de fond entre le Gouvernement et le Conseil d'État. Ils tiennent au respect de la jurisprudence, qui n'est pas toujours bien connue des

12 Léon Aucoc à propos de la reconnaissance d'utilité publique de la Société de linguistique, Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876 à l'Assemblée générale du Conseil d'État, p. 21, Arch. nat. AL//1223.

13 Henri Hatzfeld, « Note sur la mutualité au XIX^e siècle », *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 17-23.

14 Les congrégations ont été supprimées par la loi du 19 février 1790 mais une loi du 2 janvier 1817, prévoyant les conditions dans lesquelles elles pourront recevoir des dons et des legs, permet leur reconstitution sous réserve qu'elles soient reconnues par la loi. Une interprétation complaisante de la loi Falloux du 15 mars 1850 permet alors au pouvoir exécutif de se dispenser du Parlement. Dans son article 79, cette dernière énumère les personnes que leurs fonctions d'enseignement dispenseront du service militaire, indiquant parmi elles « *les membres ou novices des associations religieuses vouées à l'enseignement et autorisées par la loi, ou reconnues comme établissements d'utilité publique* ». Le passage a été interprété par certains gouvernements comme donnant la possibilité d'autoriser des congrégations enseignantes sans passer par une loi mais en se contentant de consulter le Conseil d'État.

différents ministères¹⁵ : ressources de l'œuvre insuffisantes, caractère purement intéressé, groupement relevant de la catégorie des établissements publics et non d'utilité publique.

Il existe pourtant des points de friction qui, s'ils sont peu perceptibles, nous renseignent sur l'indépendance relative du Conseil d'État. Tout en approuvant les demandes issues d'œuvres religieuses à but charitable ou éducatif, la Haute Assemblée rejette les associations qui manifestent un prosélytisme trop affirmé : la demande de la très catholique Société bibliographique, qui prétend lutter contre les idées libérales par la production et la diffusion de « *bons livres* », est ainsi repoussée en 1875 au nom de la neutralité de l'État. Inversement, le nombre de décrets transmis à la Haute Assemblée diminue à partir de 1876. Les républicains ont désormais la majorité à la Chambre des députés et les gouvernements qu'ils forment se méfient du Conseil d'État, aux mains des conservateurs : ils ont sans doute préféré temporiser en espérant conquérir bientôt le Sénat et être ainsi en mesure de réformer le pays.

Infléchissements républicains après l'épuration de 1879

C'est chose faite en 1879. Quoique très critiques à l'égard du cadre légal qui régit les associations, les républicains doivent s'en accommoder : avant 1901, tous les projets et propositions de loi sur les associations échouent. La question religieuse, on le sait, explique en grande partie ce retard : on craint une législation qui profite excessivement aux associations et congrégations catholiques. Le dispositif décrit plus haut reste donc en vigueur. L'épuration du Conseil d'État, en juillet 1879¹⁶, laisse néanmoins attendre une évolution des pratiques administratives. Comme on va le voir, celle-ci est en réalité assez limitée et elle ne favorise pas forcément les associations républicaines.

Pour beaucoup, l'arrivée au pouvoir des républicains devait conduire à octroyer plus largement la personnalité morale. Mais le Conseil d'État s'y oppose d'emblée. Par deux notes, l'une rendue à propos de la Société de médecine pratique le 27 décembre 1879, l'autre à propos de la Société des compositeurs de musique, le 4 février 1880, la Haute Assemblée réaffirme la nécessité de réserver la reconnaissance d'utilité publique – une « *haute faveur* » – aux œuvres les plus solides et les plus méritantes. Les efforts de certains conseillers d'État pour lever les préventions de leurs collègues restent vains. Le républicain Paul Collet, président de la section de l'Intérieur de 1880 à 1889, exige ainsi des associations candidates à la reconnaissance d'utilité publique qu'elles intègrent à leurs statuts un article prévoyant la façon dont leurs biens seront dévolus en cas de dissolution. Il pensait en effet que le Conseil d'État serait moins frileux si l'on rendait plus

15 Les demandes passent alors par les ministères correspondant aux buts des œuvres : le ministère de l'Intérieur pour l'assistance, le ministère de l'Instruction publique pour l'éducation, etc.

16 Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653.

faciles les retraits de reconnaissance d'utilité publique, jusqu'alors compliqués par la hantise des biens sans maître, qui rendaient en quelque sorte l'État juge et partie (retirer la personnalité morale à une association qui n'avait rien prévu pour la dévolution de ses biens revenait en effet pour l'État à se les approprier)¹⁷.

Rien n'y fait : la sélection est toujours aussi drastique. La procédure garde également son caractère prétorien, même si le Conseil d'État s'applique désormais à la rendre plus impartiale. En 1883, il publie à cette fin des statuts modèles, accompagnés de la liste des pièces à fournir, qui permettent aux associations de préparer leurs dossiers plus efficacement, à leurs interlocuteurs en préfecture ou dans les ministères de les accompagner au mieux, et à la section de l'Intérieur de traiter plus systématiquement les demandes qui lui sont adressées¹⁸. À partir de 1892, des *Notes de jurisprudence* visent à dégager des décisions du Conseil d'État les principes qui les ont guidées et que les groupements sont appelés à respecter : principes déjà anciens de neutralité et de spécialité, principes plus récents de nationalité (française) et de gratuité des secours¹⁹. Destinées aux rapporteurs des dossiers au sein de la Haute Assemblée, elles sont en réalité diffusées assez largement auprès des représentants des œuvres qui demandent leur reconnaissance d'utilité publique et qui peuvent ainsi motiver leur candidature en s'appuyant sur la jurisprudence.

Il en résulte une formalisation et une standardisation de la procédure, dont les effets ne sont pas univoques. Elle rend d'abord difficile voire impossible un usage partisan de la reconnaissance d'utilité publique. Les associations républicaines les plus militantes sont ainsi écartées au nom du principe de neutralité, tandis que les nombreux groupements catholiques qui remplissent tous les critères affichés par le Conseil d'État accèdent à la personnalité morale, notamment dans le secteur de la bienfaisance : il leur suffit d'effacer de leurs statuts l'appartenance religieuse de leur personnel et d'indiquer au contraire explicitement que les soins seront donnés « sans distinction de culte ». Pour le reste, le traitement au cas par cas demeure, indépendamment des principes affichés : l'essentiel est d'inciter les associations à adopter des statuts adaptés au nouveau cours politique, non de le leur imposer, et encore moins de les forcer à agir conformément à leurs statuts... Comme le dit l'un des membres de la section de l'Intérieur à propos de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, sur laquelle nous reviendrons, « *il faut distinguer entre le fait et la théorie* » : « nous ne pouvons contraindre une société à changer sa

17 Selon Adolphe Tréteau, dans le débat du 4 juin 1896 à l'Assemblée générale du Conseil d'État, voir le compte rendu *in extenso*, p. 59-60, Arch. nat. AL/2357.

18 Pour le texte complet, voir par exemple *Revue des établissements de bienfaisance*, 1885, p. 337 et suiv.

19 « Titre V. Organisation et fonctionnement des établissements d'utilité publique », dans Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 126-135 ; puis dans Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175-189.

manière d'agir», il s'agit simplement de lui donner « le droit » d'adopter, à l'avenir, des pratiques plus en phase avec les idéaux républicains ²⁰.

Vers la reconnaissance d'une utilité publique distincte de l'intérêt général (1890-1901)

La liste des associations reconnues d'utilité publique entre 1879 et 1901 est dès lors déroutante : les associations les plus républicaines (de libre-pensée par exemple) n'y figurent pas, les secteurs mis en avant dans le programme républicain sont finalement peu présents (le secteur éducatif par exemple), les organisations confessionnelles sont au contraire nombreuses, même s'il n'est évidemment plus question de reconnaître les congrégations d'utilité publique. Seul un petit nombre d'établissements d'utilité publique signale les préoccupations du nouveau régime : associations de gymnastique, coloniales, hygiénistes, etc. Force est de constater que les conseillers d'État républicains n'ont pas réussi à imposer leur conception de l'utilité publique, à savoir un encouragement donné aux groupements privés à même de seconder la politique gouvernementale en matière éducative, culturelle ou sociale.

Leur échec n'est pas seulement dû à la résistance de leurs collègues conservateurs, conseillers d'État et maîtres des requêtes ayant échappé à l'épuration (comme Georges Baconnière de Salverte ou Henry Hébrard de Villeneuve) ou auditeurs nommés avant 1879 et venant progressivement remplacer les conseillers d'État ayant fait valoir leurs droits à la retraite ²¹. Il résulte paradoxalement de l'action politique des républicains au pouvoir, dans un contexte où le droit administratif gagne en rigueur. Les mesures prises par les gouvernements successifs tendent en effet à donner à des œuvres qu'on aurait eu tendance à reconnaître d'utilité publique avant 1879 la forme d'établissements publics (dotés d'une personnalité morale distincte de celle des collectivités publiques), voire de services publics (étatiques ou plus souvent départementaux ou municipaux). Il n'est plus question pour le Gouvernement et le Conseil d'État de les reconnaître d'utilité publique, mais ce n'est pas parce qu'ils en contestent l'utilité, au contraire. Comme le dit très justement Maurice Hauriou au début des années 1890, « *les établissements d'utilité publique qui rendent au public des services vraiment utiles ont une tendance à se transformer en établissements publics* ²² ».

Au contraire, des activités qui, en raison du Concordat, étaient jusqu'ici intégrées à la sphère publique, comme celles du culte et de la charité confessionnelle, en sont progressivement exclues. Il faut donc leur donner un statut qui leur permettent

20 Hippolyte Duboy, Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890 à l'Assemblée générale du Conseil d'État, p. 13-14, Arch. nat. AL//1278.

21 Comme l'a montré Vincent Wright, l'épuration a surtout concerné les échelons supérieurs du Conseil d'État et très peu les échelons inférieurs, ouvrant à la droitisation à venir du corps, et ce d'autant plus que le recrutement par cooptation interne devient progressivement la règle.

22 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, L. Larose et Forcel, 1892, p. 199.

de continuer leurs activités de façon privée : dans bien des cas, le Conseil d'État ne peut faire autrement que de les reconnaître d'utilité publique. L'exemple de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, évoqué plus haut, est particulièrement éclairant. Elle a jusqu'ici fonctionné dans le giron de l'établissement public du culte qu'est le consistoire de Bordeaux, qui acceptait notamment pour elle les dons et legs faits à son profit. Avec l'arrivée au pouvoir des républicains, la chose n'est plus possible. La reprise en main des établissements publics du culte les a en effet conduits à limiter la capacité de ces derniers à fonder et faire vivre des œuvres scolaires ou charitables. Le 13 juillet 1881, un avis du Conseil d'État invoque le principe de spécialité pour leur interdire de « recevoir des biens dans l'intérêt des pauvres ». Si les œuvres existantes veulent survivre, elles doivent donc prendre la forme associative et demander leur reconnaissance d'utilité publique, ce que fait la Société de bienfaisance en question en 1889²³.

La section de l'Intérieur lui demande alors, comme aux autres œuvres du même type, de faire disparaître de ses statuts la clause selon laquelle elle réserve ses secours aux indigents de confession protestante. Mais la société refuse. À l'initiative de Paul Collet, les membres les plus républicains du Conseil d'État proposent au Conseil d'adopter une note exigeant de l'association qu'elle modifie ses statuts au nom du principe de neutralité tout en la laissant officieusement maintenir la clause incriminée. L'assemblée écarte cette solution un peu baroque et accepte les statuts dans la rédaction voulue par l'association.

La majorité de ses membres a été convaincue par l'argumentation d'Henry Hébrard de Villeneuve, qui s'appuie sur la distinction entre établissements publics et établissements d'utilité publique pour défendre l'idée que les principes qui s'appliquent aux premiers n'ont pas à s'appliquer aux seconds. Selon lui, l'utilité publique n'implique pas forcément la mise en œuvre d'un service public au sens où on commence alors à l'entendre, c'est-à-dire ouvert à tous, laïque et neutre, il suffit pour l'atteindre de rendre des « services sérieux » qui ne vont pas à l'encontre des « bonnes mœurs ». Il s'agit certes là de « vues moins élevées » que celles qui doivent guider l'assistance publique mais elles ont l'avantage de rendre plus facile la charité privée²⁴.

Le revirement de jurisprudence intègre bientôt les Notes de la section de l'Intérieur : « peut être reconnue comme établissement d'utilité publique une œuvre d'assistance ayant un caractère confessionnel²⁵ ». Sans accorder plus largement la personnalité morale, la haute assemblée concentre dès lors ses exigences sur les garanties de durée et de bonne gestion des œuvres, rendant possibles des contributions privées à l'intérêt général qui ne coïncident pas forcément avec les conceptions que s'en font les pouvoirs publics. La « républicanisation »

23 Il en est de même en 1905, lorsque la loi de séparation des Églises et de l'État transforme les établissements publics du culte en associations culturelles. Les œuvres charitables qui évoluaient dans leur orbite sont alors invitées à prendre la forme associative et à demander leur reconnaissance comme établissement d'utilité publique.

24 Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890 à l'Assemblée générale du Conseil d'État, p. 28-29, Arch. nat. AL//1278.

25 Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence...*, *op. cit.*, p. 129.

de la procédure est ainsi doublement inaboutie. D'une part, les promesses de libéralisation ne sont pas (encore) tenues : le cadre juridique reste très restrictif et le dispositif administratif prétorien, sans recours possible. D'autre part, les républicains ne parviennent pas à réserver la reconnaissance d'utilité publique aux initiatives privées conformes à leurs vues : le Conseil d'État préfère généralement les intégrer d'une façon ou d'une autre à la sphère publique et se montre par ailleurs de plus en plus ouvert aux demandes des associations qui n'appartiennent pas au monde de la République militante.

1901 ou la consécration de l'essence publique du don

L'avènement de la liberté associative

À partir des années 1880, le législateur offre par ailleurs à de plus en plus de groupements non lucratifs d'accéder à une personnalité morale plus ou moins étendue sans passer par la reconnaissance d'utilité publique : c'est le cas pour les syndicats professionnels avec la loi du 21 mars 1884, des sociétés de secours mutuels avec celle du 1^{er} avril 1898 et plus généralement de toutes les associations avec celle du 1^{er} juillet 1901. La procédure de reconnaissance d'utilité publique a pu paraître un moment sur la sellette : entre 1879 et 1901, un certain nombre de projets et de propositions de loi sur les associations s'en dispensent, soit qu'ils accordent à toutes les associations la personnalité morale pleine et entière, soit qu'ils confient aux représentants de la nation le soin de distinguer les groupements qui pourront y accéder. Elle est cependant maintenue, dans les mêmes formes ou presque.

Là encore, le Conseil d'État surprend le monde politique et associatif, qui comptait sur un assouplissement de la procédure. Non seulement la Haute Assemblée se montre encore plus sévère, au motif que la petite personnalité suffit à la plupart des activités, mais le règlement d'administration publique qui organise l'exécution de la loi de 1901 accentue la rigueur de la procédure : les dossiers passent désormais par le seul ministère de l'Intérieur, réputé plus exigeant ; ce dernier peut instruire les demandes « *s'il y a lieu* » ; conformément à la loi de 1901, la reconnaissance comme établissement d'utilité publique se fait désormais par un règlement d'administration publique (adopté à l'Assemblée générale du Conseil d'État) et non plus par un simple décret (que la section de l'Intérieur pouvait depuis 1886 approuver seule, même s'il lui était toujours possible de présenter telle ou telle affaire en Assemblée générale).

À l'époque, le maintien de la procédure de reconnaissance d'utilité publique suscite les critiques. Pourquoi ne pas consacrer pleinement la liberté associative en permettant aux groupements déclarés d'accéder à la grande personnalité et d'être ainsi en capacité de recevoir dons et legs ? Le danger de la mainmorte religieuse n'a-t-il pas été écarté par le titre III de la loi de 1901, qui réserve un traitement particulier aux congrégations ? Les républicains sont ainsi accusés, par leurs adversaires mais aussi par certains de leurs amis politiques, de ne pas

être allés au bout de leurs ambitions²⁶ : ils ont proclamé la liberté de s'associer mais en empêchant la plupart des groupements de se développer puisque les appels à la générosité publique leur sont interdits ; ils ont commencé à soustraire l'association et son patrimoine à la sphère du droit public mais les maintiennent néanmoins dans son orbite pour les dons et legs²⁷.

Les historiens ont analysé diversement ce qui est ainsi souvent présenté comme un inachèvement : la loi de 1901 aurait été moins un outil de libéralisation de l'initiative privée non lucrative qu'une loi de combat contre les congrégations²⁸ ; les restrictions à la personnalisation morale des associations témoigneraient d'une hantise ancestrale pour la propriété collective²⁹ ; elles souligneraient l'incapacité des républicains au pouvoir à penser l'autonomisation du social³⁰. L'intérêt des archives qui documentent la procédure de reconnaissance d'utilité publique est d'en rendre compte autrement que par le manque – manque de libéralisation ou sortie manquée du jacobinisme : elles permettent de mettre en lumière les raisons que ses praticiens ont avancé en faveur de son maintien et de la replacer dans le système de pensée qui lui donne sens.

La générosité publique sous le contrôle de l'État

Les travaux que le Conseil d'État consacre en 1899 au projet de loi sur les associations du gouvernement Dupuy comme les discussions que suscitent à l'Assemblée générale certaines demandes de reconnaissance comme établissement d'utilité publique font en effet nettement apparaître le rôle assigné à la procédure dans le cadre de la libéralisation de la législation associative. Il s'agit d'abord de préserver les intérêts du public, dans l'esprit de l'avis du 17 janvier 1806. En faisant appel à la générosité publique, les associations ne manifestent pas seulement la liberté de leurs associés, elles affectent des intérêts qui bien souvent ne sont pas représentés au sein du groupement et que le droit privé ne suffit pas non plus à faire valoir : ce sont ceux des héritiers qui pourraient se sentir lésés par la générosité excessive de leurs ascendants, ceux des testateurs qui ne sont plus là pour s'assurer que leurs libéralités sont bien employées, ceux des bénéficiaires qui ignorent souvent qu'un don a été fait à leur intention et qui, en seraient-ils conscients, sont en général trop vulnérables pour revendiquer quoi que ce soit.

L'intervention de l'État est alors nécessaire, non pas au nom d'un intérêt général abstrait et érigé au rang d'un mythe, mais pour défendre ces intérêts

26 Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux : les républicains face à l'association au tournant du xx^e siècle », *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, vol. XXXII, n° 2, 2011, p. 53-65.

27 Voir par exemple les discussions au sein de la Société d'études législatives, qu'on peut suivre à travers son *Bulletin*.

28 Jacqueline Lalouette et Jean-Pierre Machelon (dir.), *Les Congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1^{er} juillet 1901*, Paris, Letouzey et Ané, 2002, 304 p.

29 Jean-Pierre Hirsch, « L'impossible propriété collective », dans Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2004, p. 171-194.

30 Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

très concrets qui sinon resteraient lettre morte. L'enjeu est déjà exprimé dans l'avis de 1806. Au-delà des individus qui pourraient en souffrir, c'est l'intérêt du public qu'il faut préserver : spolier un héritier, trahir un testateur, priver un indigent des secours lui étant destinés, c'est porter atteinte non seulement aux personnes en question mais aussi à la confiance du public dans les institutions.

Le contrôle des dons et legs est d'autant plus justifié que la République n'a pas les moyens de ses ambitions. Les pouvoirs publics rechignent alors à financer par le seul impôt leur programme social, culturel et éducatif³¹. Ils cherchent alors à réorienter les dons, dont les Églises ont longtemps profité, vers l'État et les collectivités territoriales. Alors que le solidarisme offre aux républicains une doctrine qui leur permet de justifier la redistribution, le Conseil d'État s'en remet à la tradition, en exhumant l'antique théorie de la représentation des pauvres, qui avait permis aux évêques de revendiquer la gestion de l'argent et des biens à destination charitable jusqu'à la Révolution³². Il parvient ainsi à réaffirmer les prérogatives du pouvoir exécutif en matière de dons et legs, au nom de leur nature spécifique, à la fois privée et publique : d'origine privée, ils échappent selon lui à la compétence du pouvoir législatif, qui ne peut statuer que sur la répartition des ressources publiques ; à destination de tout ou partie du public, *a fortiori* des populations les plus vulnérables, ils tombent sous le contrôle des exécutifs étatiques, départementaux ou municipaux, qui sont leurs représentants chacun à leur échelon.

La création d'établissements publics ou d'utilité publique devient alors un outil privilégié par le Conseil d'État pour orienter la générosité publique. Il est en effet difficile pour les collectivités publiques d'attirer les dons et legs. La règle de non-affectation qui s'applique aux finances publiques leur interdit d'assigner telle recette à telle dépense et elles ont donc du mal à convaincre les mécènes que leurs libéralités seront effectivement employées à telle ou telle cause, à travers tel ou tel service public. La fondation d'un établissement public ou d'utilité publique permet de créer une personne morale distincte, avec un budget distinct, et d'impliquer les donateurs dans le fonctionnement de l'œuvre, à travers leur participation au conseil d'administration. Les vœux des donateurs et testateurs sont ainsi mieux respectés. Lorsqu'il a le choix, le Conseil d'État préfère généralement la première solution : contrairement aux établissements d'utilité publique, les établissements publics doivent soumettre leurs budgets à la Cour des comptes, ce qui garantit une bonne gestion des deniers privés devenus publics que sont les dons et legs.

31 Le budget de l'État ne dépasse alors pas les 13 % de la production nationale. Ministère de l'Économie et des Finances, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, 2013, p. 13, https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/medias/documents/ressources/PLF2013/rapport_depense_2013.pdf.

32 Voir à ce sujet la note résumant les explications de Georges Coulon, alors vice-président du Conseil d'État, devant la commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relatif à la représentation des pauvres : Georges Coulon, « La représentation des pauvres », *La Revue philanthropique*, mai-octobre 1905, p. 156-162. Voir aussi Maurice Décuty, *De la représentation des pauvres : étude sur l'organisation générale des services d'assistance en France*, Paris, A. Pedone, 1908, 192 p.

Au début de la Troisième République, le Conseil d'État met ainsi en œuvre une doctrine fondée sur la reconnaissance du caractère public du don, qui implique de réserver la grande personnalité morale à quelques rares associations ou fondations. Comme l'écrit Paul Dislère, président de la section de l'Intérieur de 1898 à 1910, dans un rapport en forme de bilan, l'objectif est en effet d'orienter les libéralités vers des personnes morales publiques ou, à défaut, vers des œuvres privées dont il faut maintenir le nombre au plus bas. Multiplier celles qui sont susceptibles de recevoir dons et legs ne déboucherait selon lui qu'à fragmenter les ressources et à rendre plus difficile encore leur contrôle par l'État, au détriment des bénéficiaires (les services qui leur sont rendus perdraient en efficacité) et des donateurs (dont les fonds risqueraient d'être plus souvent mal employés) et plus largement du public (dont la générosité pourrait être découragée dès lors que son *utilité* paraîtrait moins assurée)³³.

Deux poids, deux mesures : l'exemple des fondations

En deux décennies, le Conseil d'État a ainsi contribué à mettre en place un modèle qui, toujours selon Paul Dislère, n'a rien à envier à celui des États-Unis, dont on vante alors les records philanthropiques³⁴. Les Français donneraient autant, simplement leurs dons iraient plus souvent à des institutions publiques que privées³⁵. Leur générosité serait dès lors plus productive, car elle irait abonder les budgets d'institutions moins nombreuses et mieux contrôlées, donc plus efficaces. Ce qui frappe pourtant dans les archives, c'est la difficulté de la section de l'Intérieur, sous la direction des républicains Georges Coulon (1890-1897) et Paul Dislère (1898-1910), à faire valoir cette doctrine pour les grosses fondations, qui atteignent avant 1914 des montants inédits.

Jusque dans les années 1890, la question ne se pose pas vraiment. La différence entre association et fondation est de toute façon peu perçue. Les deux apparaissent aux membres du Conseil d'État comme des établissements d'utilité publique aux origines différentes, certes, mais qui fonctionnent ensuite à peu près de la même façon. Il y a toujours une œuvre, toujours animée par un groupe, plus ou moins nombreux, et toujours financée par des dons plus ou moins importants. Lorsque ces derniers sont pourvus d'une affectation précise, on les appelle fondations. Les noms de certains établissements d'utilité publique témoignent de cette indistinction, où une association peut coexister avec une fondation. Par exemple, l'Œuvre de l'assistance par le travail-Fondation Mamoz est d'abord une association simplement autorisée, qui risque à la mort de son créateur de voir

33 « Note relative aux dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique en 1910 », *Journal officiel de la République française*, 17 juin 1911, p. 4757-4759.

34 Voir son intervention dans la discussion relative à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société des architectes des Bouches-du-Rhône, 16 juin 1904, p. 24-25, Arch. nat. AL/12418. Il est très difficile de quantifier les dons de part et d'autre de l'Atlantique et donc de confirmer ou d'infirmer ses propos.

35 En 1910, les dons auraient atteint plus de 46 millions de francs – estimation basse – dont moins de 7 millions à des organisations privées.

son patrimoine confondu dans la succession et qui est finalement dotée par les héritiers, ce qui conduit ses animateurs à demander sa reconnaissance d'utilité publique. L'association dite « Œuvre de l'hôpital Cibiel » a tout de la fondation mais son mécène et animateur, le notable Alfred Cibiel a cru bon de la présenter au Conseil d'État comme une association, afin d'y impliquer son réseau social.

À partir de 1890, les dotations se font plus importantes et les fondateurs plus exigeants. En 1893, le Conseil d'État reconnaît d'utilité publique la Fondation Thiers, dont l'instigatrice, Élise Dosne, la belle-sœur du grand homme, refuse certaines des modifications demandées par la section de l'Intérieur, qui auraient permis de mettre l'œuvre en conformité avec la jurisprudence, notamment en ce qui concerne la rémunération – importante – des membres du conseil d'administration. Mais la fondatrice a de puissants appuis, elle pourrait renoncer à son projet, au détriment des étudiants. Le Conseil d'État cède. Pour éviter que le cas ne se reproduise, il élabore en 1896 des statuts modèles propres aux fondations, reconnaissant ainsi la spécificité de ces institutions³⁶. En 1899, alors qu'il examine le projet de loi Dupuy sur les associations, il y fait insérer un titre IV absent de l'avant-projet gouvernemental intitulé « Des fondations d'intérêt public » : ces dernières sont soumises à un contrôle financier renforcé – le même que celui qui s'applique aux établissements publics. Il ne verra jamais le jour : la loi de 1901, issue d'un projet de loi qui n'a pas été soumis au Conseil d'État, ne dit rien des fondations.

Le silence de la loi n'aide pas la section de l'Intérieur à faire respecter sa jurisprudence, comme le montrent les cas de la Société Goncourt (qui est en réalité une fondation dont le produit sert à faire vivre les dix membres du conseil d'administration) en 1902, de la Fondation Rothschild pour l'amélioration de l'existence matérielle des travailleurs (qui demande et obtient que son dossier soit instruit par le ministère du Commerce et la section des Travaux publics) en 1904, des Asiles de Trégastel (dont la dotation est rendue à la fondatrice au moment de sa dissolution alors que les statuts prévoient sa dévolution à l'Association des dames françaises) en 1905, ou encore de la Fondation Carnegie (transformée en établissement public mais soustraite au contrôle de la Cour des comptes) en 1910. Le montant des dotations ne suscite pas seulement la révérence de certains membres du Conseil et la crainte de la plupart d'entre eux de les voir affectées à des opérations moins utiles. Il fait réagir les membres d'autres sections, notamment du Contentieux, qui font valoir en Assemblée générale des principes issus du droit privé plutôt que du droit public : la propriété privée, le respect des testaments, l'intérêt des familles, etc.

Ces arguments n'interviennent pas dans les affaires de moindre importance, pour lesquelles l'Assemblée générale adopte généralement les solutions de la section de l'Intérieur sans discussion. Tandis que les philanthropes les plus riches peuvent être exonérés des rigueurs de la jurisprudence, ses exigences s'appliquent systématiquement aux œuvres les plus modestes. Le projet de fondation de l'Asile Rozier-Saunier, à Machézal dans la Loire, est ainsi repoussé, bien qu'il figure dans le testament de Jeanne Saunier, petite notable de la commune, veuve du

36 Voir la *Revue des établissements de bienfaisance*, 1897, p. 331.

maire et propriétaire ou proche des propriétaires du relais de poste. La dotation paraît insuffisante au rapporteur, qui propose plutôt de faire accepter le legs par le département pour qu'il en fasse bénéficier les orphelins auxquelles la testatrice destinait l'établissement.

Un calcul de régression logistique confirme la préférence du Conseil d'État pour les œuvres les plus riches : entre 1870 et 1914, celles qui présentent un actif de plus de 60 000 francs ont presque deux fois plus de chance d'être reconnues d'utilité publique que les autres, toutes choses (ancienneté et nombre de membres) égales par ailleurs. D'autres critères comptent, qui favorisent également la philanthropie : entre 1901 et 1914, les associations ou fondations d'assistance ont deux fois plus de chance d'être reconnues d'utilité publique que celles qui, poursuivant les mêmes fins, se fondent sur l'entraide et le mutualisme ; celles qui sont fondées à Paris et en région parisienne, près de trois fois plus que leurs homologues du reste de la France et de l'outre-mer ; celles qui sont examinées lorsque la section de l'Intérieur est dirigée par Henry Hébrard de Villeneuve près de cinq fois plus que lorsque Paul Dislère était à la manœuvre. Avec lui, le Conseil d'État se fait plus généreux, plus soucieux aussi des volontés des donateurs, fût-ce au prix de l'éparpillement des activités de bienfaisance. À peine avait-elle porté ses fruits que la doctrine de la générosité publique semblait ainsi céder le pas devant celle de la charité privée.

* * *

La République maintient donc une forme de contrôle sur les groupements privés d'intérêt général, freinant ainsi, comme l'a montré Pierre Rosanvallon, l'autonomisation du social. Elle s'inscrit à cet égard dans une tradition ancestrale, qui remonte bien avant la Révolution et qui renvoie moins à la sacralisation de la généralité – celle de la volonté générale et de l'intérêt général – qu'à une certaine conception de l'espace public, à la fois ancienne et profondément renouvelée par le programme républicain. Notre enquête permet de montrer quels en sont les enjeux.

Les activités de ces groupements apparaissent d'emblée comme porteuses de troubles potentiels pour l'ordre public, dès lors qu'elles impliquent la confiance de catégories diverses, donateurs et bénéficiaires, mais aussi de leurs familles et de proche en proche de tous ceux qui, à l'avenir, auraient l'idée de donner et/ou de leur confier leurs proches. D'abord extrêmement contrôlées, elles sont ensuite libéralisées mais sans jamais être totalement dérégulées, au nom des intérêts des familles, des donateurs et des bénéficiaires. Elles font surtout appel à la générosité publique, que le nouveau régime, peu enclin à développer outre mesure la fiscalité, s'efforce d'orienter vers les causes conformes sinon à sa politique, du moins aux vœux des donateurs.

Le Conseil d'État lui en fournit les outils juridiques – à travers la constitution d'établissements publics et d'utilité publique notamment – non sans imprimer sa propre marque : à la fin de la période étudiée, à l'initiative d'Henry Hébrard de Villeneuve (président de la section de l'Intérieur entre 1911 et 1919 et qui devient vice-président du Conseil d'État en 1919), il adopte en la matière un libéralisme ambivalent – au sens où les œuvres privées sont moins contrôlées sans pour autant que la procédure ne perde son caractère prétorien.

