

## Les associations, l'Etat et la théorie de l'institution de Maurice Hauriou

Gilles Jeannot LATTIS, Ecole nationale des ponts et chaussées

(Publié dans Les annales de la recherche urbaine, n° 89, juin 2001, p. 19-22.)

Les associations sont appelées par vagues successives à apporter leur contribution à la décision publique dans différentes instances de participation. Mais le jeu ne va pas sans faux semblants. En effet les pouvoirs publics se sont refusés à constituer un mécanisme de représentation (par exemple sur le modèle du Sénat) qui accorde une légitimité a priori à cette expression associative<sup>1</sup>. Les associations sont alors prises au piège soit de se contenter de donner un avis qui ne remette pas en cause l'équilibre global de l'intervention soit de se voir invalidées de fait au nom de leur non représentativité et d'une légitimité plus faible que celle des élus.

Certaines associations délaissent cette figure de participation pour s'engager directement dans l'action en parallèle à l'administration. C'est le cas en particulier d'associations spécialisées dans l'action humanitaire ou dans l'économie sociale qui ont connu récemment des développements importants. Un autre danger est alors mis en avant : celui de la récupération. On a pu montrer en effet que les associations de l'économie sociale étaient attirées sur une longue durée historique soit par le pôle privé soit par l'Etat<sup>2</sup>.

Un détour par la théorie de l'institution telle que l'a proposée Maurice Hauriou au début du XXIème siècle conduit à appréhender différemment les relations entre associations et pouvoirs publics et à abandonner le modèle, standard aujourd'hui, d'un partage de la décision. Dans cette théorie les associations sont des forces créatrices d'institution, génératrices par là de formes d'action publique et de Droit... Si l'on tient à revenir aux catégories contemporaines, cette théorie nous permet d'envisager le fait d'être "récupéré" comme un succès.

### La théorie de l'institution

Maurice Hauriou (1856-1929) est connu comme l'un des deux fondateurs avec Léon Duguit de la théorie juridique du service public. Son oeuvre apparaît complexe, éclatée, faite de reprises et de contradictions partielles. Le décalage avec l'oeuvre de Duguit est de ce point de vue frappant<sup>3</sup>. Hauriou est situé idéologiquement comme un penseur catholique passablement réactionnaire (ses positions contre les écoles mixtes ou son refus d'inscrire le théâtre dans le service public en témoignent). Mais ses positions intellectuelles ne se laissent pas réduire à

<sup>1</sup> Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, Que sais-je, 1998, 128 p.

<sup>2</sup> Chevallier Jacques, "Economie sociale et société civile" in : CURAPP, *La Société civile*, Paris PUF, 1986, p. 206-243.

<sup>3</sup> Lucien Sfez, dans sa thèse affirme le contraire, il prétend faire émerger une profonde cohérence, mais la complexité de la construction qu'il doit mobiliser pour y parvenir vient nuancer de fait son propos. Sfez Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1966.

cette définition, à la différence des ses continuateurs comme Renard qui inscriront sa théorie de l'institution dans l'approche néo-corporatiste promue par le catholicisme social<sup>4</sup>.

La principale caractéristique de sa pensée est son caractère inductif. Il se présente comme un physicien qui s'efforce de faire entrer dans des catégories les faits qui se présentent à lui. C'est dans cette relation aux faits (en particulier par de très nombreux commentaires d'arrêts) qu'il a des intuitions tout à fait remarquables. Il saisit le premier la nouveauté de l'offre croissante de prestations de services par les collectivités publiques et fournit une représentation du service public comme modalité particulière de la puissance publique. Cette conception, après avoir été recouverte par la théorie de Duguit (le service public comme nouvelle fonction), apparaît aujourd'hui comme une ressource tout à fait pertinente pour ressaisir le service public dans une période où il est remis en cause<sup>5</sup>. C'est ainsi, aussi, qu'il a jeté sur le papier, par formulations successives, une théorie de l'institution comme source du droit.

La théorie de l'institution est conçue contre deux autres positions : l'une qui conçoit les règles de droit comme la volonté subjective de la personne de l'Etat et l'autre (défendue par Duguit à la suite de Durkheim) qui fait de la règle de droit le produit du milieu social, une règle acceptée par la masse des consciences. Il est plus proche de la seconde position que de la première mais pour lui "le milieu social n'a qu'une force d'inertie". C'est dans l'institution qu'il va trouver le moyen de concilier la créativité des individus et l'inscription sociale du droit. De ce point de vue sa théorie se situe dans la lignée des penseurs qui se sont préoccupés d'appréhender ce que Hans Joas<sup>6</sup> appelle la "créativité de l'agir", et tout particulièrement des approches centrées sur la métaphore de la vie. Il se réfère d'ailleurs à Bergson.

### Extraits<sup>7</sup>

" Une institution est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressés à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures. (...)

I L'élément le plus important de toute institution est celui d'idée d'oeuvre à réaliser dans un groupement social ou au profit de ce groupement. (...) Il ne faut pas confondre l'idée de l'oeuvre à réaliser qui mérite le nom "d'idée directrice de l'entreprise" avec la notion de but, ni avec celle de la fonction. (...) Si l'idée était la création subjective de l'esprit d'un individu déterminé, on ne concevrait guère comment elle pourrait acquérir le caractère objectif qui lui permettrait de passer dans un autre esprit. Du moment que les idées passent d'un esprit à un autre, elles doivent avoir, dès le début, une nature objective. En réalité, il n'y a pas de créateurs d'idées, il y a seulement des trouveurs. Un trouveur, un poète inspiré rencontre une idée à la façon dont un mineur rencontre un diamant : les idées objectives existent d'avance

---

<sup>4</sup> Renard Georges, *La théorie de l'institution*, Paris Sirey, 1933. On trouve une présentation de ce courant dans un recueil de textes et de commentaires édité aux Etats unis : Broderick Albert, *The french institutionalists*, Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T., Delos, Harvard university press, 370 p. 1970.

<sup>5</sup> Jeannot Gilles, "Le service public des autres" in : Quin Claude, Jeannot Gilles (eds), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, p. 7-18

<sup>6</sup> Joas Hans, *La créativité de l'agir*, Paris, Cerf, 1999, 306 p.

<sup>7</sup> Les extraits qui suivent sont tirés de "La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social)", in Hauriou Maurice, *Aux sources du droit, le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Les Cahiers de la nouvelle journée, n° 23, 1933, pp. 89-128. Il s'agit de la réédition d'un texte de 1925.

dans le vaste monde, incorporées aux choses qui nous entourent; dans des moments d'inspiration, nous les trouvons et les débarrassons de leur gangue. (...)

II Le second élément de toute institution corporative est (...) *un pouvoir de gouvernement organisé* qui est pour la réalisation de l'idée de l'entreprise et à son service. C'est ce qu'on appelle couramment l'organisation de l'institution. (...)

III (...) un dernier élément de l'institution corporative qui est *la manifestation de communion* des membres du groupe et aussi des organes de gouvernement, soit en l'idée de l'oeuvre à réaliser, soit en celle des moyens à employer. (...) Ces mouvements de communion ne s'analysent pas du tout en des manifestations d'une conscience collective ; ce sont les consciences individuelles qui s'émeuvent au contact d'une idée commune et qui par un phénomène d'interpsychologie, ont le sentiment de leur émotion commune. Le centre de ce mouvement c'est l'idée qui se réfracte en des concepts similaires en des milliers de consciences et y provoque des tendances à l'action".

### **Dynamique des associations et institution**

Cette théorie est destinée à recouvrir toutes les institutions, depuis les sociétés par actions jusqu'à l'Etat, et ne vise pas particulièrement les associations. Avec le recul, elle apparaît cependant, du point de vue sociologique particulièrement parlante pour les associations engagées dans l'action publique qui nous intéressent ici<sup>8</sup>.

La première conséquence de ce modèle pour les associations, la seule que discute explicitement Hauriou dans ce texte, est le refus d'un modèle purement contractuel de l'association. Dans ce même texte il note : "Lorsque Waldeck-Rousseau déposa son projet de loi sur les associations, celles-ci devaient être de pures sociétés contractuelles sans aucun caractère corporatif, mais ce projet en devenant la loi du 1er juillet 1901, fut transformé en ce qu'il se glissa dans le contrat une opération de fondation."<sup>9</sup> Il développe ailleurs<sup>10</sup> : "La loi du 1er juillet 1901 prend bien pour point de départ le contrat d'association (rubrique, article 1er, etc.), mais elle ne tarde pas à reconnaître l'existence de l'institution qui résulte du contrat, en admettant l'acquisition de la personnalité par simple déclaration (art. 5) et en consacrant la séparation du patrimoine social (art 4 et 9)". Cette lecture est aujourd'hui reprise par la jurisprudence : "Cette analyse peut expliquer qu'un associé puisse subir la loi de la majorité, qu'il soit soumis à des sanctions disciplinaires ou à des charges nouvelles qu'il n'aurait cependant pas votées."<sup>11</sup>

Beaucoup d'associations naissent de l'initiative d'une ou de quelques personnes et ce n'est que par la suite qu'un public plus large les rejoint. On est loin d'un contrat établi dès le début entre un grand nombre de membres. Cette analyse permet d'accorder toute son importance au fondateur d'une association, à celui qui donne l'idée première et d'appréhender toutes les

---

<sup>8</sup> C'est aussi la lecture que fait Yann Tanguy, dans " L'institution dans l'oeuvre de Maurice Hauriou, actualité d'une doctrine", *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 107 (1), février 1991, p. 61-79. En suivant la postérité d'Hauriou il note qu'elle se trouve tout autant du côté des sociologues que de celui des juristes.

<sup>9</sup> *ibid.* p. 120.

<sup>10</sup> *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd. Recueil Sirey, 1929, p. 670.

<sup>11</sup> Brichet R, *Associations et syndicats*, Litec, Paris, 1976.

difficultés liées au dépassement de cette première personne pour que l'association prenne son essor.

Ce qu'apporte cette personne nous dit Hauriou c'est une "idée d'oeuvre", le deuxième terme est ici tout à fait important, ce n'est pas simplement un but mais aussi une manière de l'atteindre. Cette notion "d'idée d'oeuvre" nous éloigne d'une notion aujourd'hui fort répandue, celle de valeur. Ce n'est pas des principes qui sont partagés mais un projet d'action et les grandes lignes directrices de celle-ci. Cette notion d'idée d'oeuvre rend assez directement compte de ce qui fonde les associations caritatives. Dans le secteur du logement par exemple l'appel de l'abbé Pierre, le lancement des associations PACT pour la réhabilitation de logements insalubres, ou la création du mouvement Droit au logement diffèrent moins par des buts ou des valeurs que par une manière de s'orienter dans l'action. Ceci ne veut pour autant pas dire un programme figé. Cette orientation dans l'action peut être traversée de tensions et évoluer progressivement dans la durée. Ainsi par exemple les associations PACT centrées initialement sur l'amélioration de taudis sont amenés à une action éducative auprès des individus habitant les taudis et à une action centrée sur la production économique nécessaire à la résorption du taudis, qui conduira à l'émergence des ARIM (associations de restauration immobilières).

L'idée d'oeuvre n'est pas qu'un but mais inclut aussi une manière de faire, qui peut se recycler sur d'autres thèmes quand elle a fait ses preuves. Ainsi on a pu mettre en évidence, parmi de nombreux exemples, la transcription, avec succès, de certaines méthodes de mobilisation de cadres intermédiaires (prêtres et instituteurs) propres au catholicisme social dans le secteur de la défense du patrimoine<sup>12</sup>.

Le caractère central donné par Hauriou à cette notion "d'idée d'oeuvre" trouve une actualité dans les formes les plus contemporaines de l'engagement. En effet, Jacques Ion dans *La fin des militants* souligne que ce qui est en perte de vitesse ce sont les grandes fédérations qui prenaient en charge toute la vie de leur membres (activités politiques, loisirs...) et pas du tout l'engagement. Le membre est en relation de plus en plus directe avec l'idée d'oeuvre, il vient aux réunions pour apporter sa contribution à cette idée d'oeuvre avant de se sentir membre d'un collectif<sup>13</sup>.

Pour Hauriou l'idée d'oeuvre est "objective", le fondateur n'en est que le "trouveur". Une lecture historique pourrait faire<sup>14</sup> de cette "découverte" d'une idée d'oeuvre une interprétation de la situation susceptible de rassembler de nombreux membres, concernés simultanément par les mêmes faits. Lorsque les restos du coeur se sont créés, ils ont permis à des personnes aux franges sociales du public visé de s'investir<sup>15</sup>. Cette association a connu un grand succès alors que d'autres, plus proche de la figure des dames patronesses, sont en perte de vitesse ; le succès de ce mouvement est ainsi lié aux conditions "objectives" de la pauvreté à cette

---

<sup>12</sup> Jeannot Gilles, "Tisser des liens patrimoniaux. Entrepreneurs culturels et attachement pour la maison rurale en Franche-Comté", *Genèses*, mars 1993, p. 5-24.

<sup>13</sup> Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1997, 124 p.

<sup>14</sup> Une telle lecture est éloignée de la lettre de la théorie d'Hauriou qui à certains endroits est tenté par une vision platonicienne d'idées existant hors du temps.

<sup>15</sup> Ravon Bertrand, Raymond Roland, "Engagement bénévole et expérience de soi : l'exemple des Restos du coeur" in Ion Jacques, Péroni Michel, *Engagement public et exposition de la personne*, La tour d'aigues, L'aube, 1997 pp. 99-110.

époque. Une telle approche tient aussi du courant pragmatiste américain qui conçoit la créativité de l'agir à partir de l'interprétation de situations<sup>16</sup>.

Hauriou refuse la notion de "conscience collective" qu'il attribue à Durkheim<sup>17</sup>. Pour lui le corps social ne saurait de lui-même faire émerger une idée. L'idée si elle est "trouvée" ne saurait émerger sans l'action d'un promoteur, ce qu'on constate dans les associations avec le rôle singulier des fondateurs. L'idée d'oeuvre se trouve alors diffractée entre les membres, existant en chacun d'eux, et s'unissant par le canal d'une communion. Hauriou évoque les cris de "communion communion" qui accompagnaient la fondation des Communes au moyen âge, auxquels font écho le "tous ensemble, tous ensemble" scandé aujourd'hui. Cette idée de communion relie la micro dynamique de mobilisation dans des assemblées et l'appropriation par chaque membre de l'idée d'oeuvre.

Cependant l'approche d'Hauriou ne vire pas à une théorie de la mobilisation des foules. Entre l'idée d'oeuvre et la communion des membres il y a un pouvoir qui se dote d'organes et des relations réglées par des procédures. Il y a aussi de la place pour le conflit et la prise de pouvoir. Il développe en particulier une théorie du pouvoir représentatif qui ne s'aligne pas sur la procédure électorale, le caractère représentatif étant plus lié à la capacité à porter directement l'idée directrice, constat fréquent dans la pratique démocratique dans les associations qui ne se ramène pas toujours au mécanisme de l'élection (ne serait ce que parce que dans bien des cas on a plutôt un manque qu'un surplus de candidatures).

Les procédures permettent aussi de dépasser la singularité de la fondation, de procéder au dépassement du fondateur ou de s'unir avec d'autres associations proches, comme dans le cas de la rédaction de "chartes". "La Charte permet de matérialiser la "convergence des désirs" nécessaire à toute action concertée fondée sur l'adhésion libre de chacun (...). A la différence du contrat qui se borne à acter la convergence des intérêts et à traduire cette convergence par un engagement mutuel détaillé, la Charte demande souvent à être prolongée par l'énoncé de méthodes de travail et d'échange d'expériences qui assureront au quotidien la confrontation des initiatives. En outre parce qu'il y a Charte commune, le réseau reste ouvert, il ne se transforme pas en un club fermé"<sup>18</sup>.

## **L'interpénétration des associations et de l'Etat**

Si le modèle proposé par Hauriou offre des aperçus intéressants sur la sociologie dynamique des associations, son approche permet aussi de saisir des figures de plus en plus prégnantes d'interpénétration entre l'Etat et les associations. L'Etat lui-même est en effet aussi une institution, Hauriou nous dit qu'il est une "institution d'institution". Il n'y a donc pas de coupure entre les idées d'oeuvre portées par les associations et celles portées par l'Etat. On peut appréhender dans ce cadre alors des relations entre l'Etat et les associations qui passent

---

<sup>16</sup> On peut noter la proximité d'Hauriou et de Dewey sur la différence entre l'idée d'oeuvre (ce que Dewey appelle l'idée) et le but, pour ce dernier l'idée précède l'action en ce qu'elle autorise la confrontation à une situation et la réaction à la singularité de celle-ci, elle est moins un programme que ce qui autorise l'action. On peut aussi noter que Florian Znaniecky l'auteur avec Thomas du *Paysan polonais* (considéré comme le fondement d'une sociologie pragmatiste fondée sur l'interprétation des situations) a été inspiré d'Hauriou (référence donnée par Broderick p. xiv).

<sup>17</sup> C'est là une lecture limitée de Durkheim, celui-ci s'est en effet vers la fin de sa vie posé la question de la créativité morale, une des réponses passe par l'accent porté sur les moments de rituels et de fusion qu'ils permettent. On n'est pas loin de l'approche d'Hauriou en termes de communion. cf Joas p 72.

<sup>18</sup> Calame Pierre, "Les réseaux d'échange d'expériences et leur enjeu dans la construction de l'avenir", in : *Des réseaux et des hommes*, Document de travail des éditions Charles Léopold Mayer, n° 92, p. 15.

moins par un dialogue sur des finalités que par une interpénétration des idées d'oeuvres. On peut illustrer cela selon trois cas de figures.

On observe tout d'abord que de nombreuses associations censées représenter les usagers sont en fait investies (pourcentage significatif de membres ou positions clés tenues) par des personnes qui ont des relations particulières avec le secteur de l'Etat concerné : associations de parents d'élèves animées par des enseignants, associations généralistes d'usagers des transports qui trouvent leurs rares membres parmi des ingénieurs des ponts et chaussées ou des agents de la SNCF en retraite, associations d'usagers de l'administration animées par des hauts fonctionnaires, associations de promotion de la réhabilitation douce d'un quartier investies par des fonctionnaires du ministère de l'Equipement...

On note aussi très souvent le fait symétrique d'associations progressivement financées par des fonds publics au point que des quasi fonctionnaires y jouent un rôle essentiel. C'est le cas dans les PACT ARIM déjà évoqués, ou, dans le secteur du Sida, l'association AIDES.

On constate enfin la stabilisation et la généralisation par la loi d'expériences nées dans le secteur associatif. C'est le cas par exemple pour un certain nombre de dispositions de la loi contre les exclusions qui a été élaborée en relation directe avec des associations de lutte contre la pauvreté.

Ces faits sont le plus souvent ignorés car susceptibles d'une dénonciation a priori au nom d'un modèle de la "participation d'associations représentatives" de purs usagers, modèle qui ne correspond dans de nombreux secteurs à aucune réalité. Ce que l'on voit dans ces situations c'est un partage et des échanges autour d'une idée d'oeuvre qui se construit à la confluence des associations et de l'Etat : des fonctionnaires qui font le détour d'un engagement associatif pour au fond faire valoir les principes propres à leur institution progressivement dilués dans une routine bureaucratique, des militants qui poursuivent à travers un financement public un projet d'action qu'ils ont contribué à élaborer, une administration qui intègre des méthodes d'intervention promues dans le monde associatif.

Les associations inventent, proposent, réalisent dans cette perspective plus qu'elles ne discutent ou représentent des intérêts. Ce qui est souvent décrit comme une "récupération" peut, dans la perspective institutionnaliste, apparaître comme une diffusion de l'idée d'oeuvre initiale et un raffermissement de l'institution. Le bilan de l'influence associative sur l'action publique pourrait alors bien être révisé à la hausse<sup>19</sup>.

*Résumé : Anticipant sur l'essor contemporain des services, Maurice Hauriou (1856-1929), éminent théoricien du droit public, conçoit l'association comme une force instituante, génératrice de formes inédites d'interventions publiques. Fondée sur "l'idée d'oeuvre", cette conception intègre la forme au fond, les pratiques aux valeurs. Le fait que les associations soient récupérées par le secteur public, habituellement considéré comme un échec de celle-ci peut dans cette perspective être considéré comme un succès, "l'idée d'oeuvre" instituée par*

---

<sup>19</sup> La question devient alors a posteriori de l'efficacité de cette interpénétration pour la mise en oeuvre effective des "idées d'oeuvre". Le débat le plus vif aujourd'hui n'est d'ailleurs pas entre les associations qui acceptent le jeu de la participation formelle et celles qui se situent en dehors, mais au sein de la seconde catégorie entre celles qui s'inscrivent dans une co-production de l'action publique et celles qui sans forcément rejeter absolument une telle forme de collaboration tiennent à garder une certaine distance et investissent aussi activement les secteurs juridiques et médiatiques (Aides / Act up ; Emmaus / Droit au logement).

*l'association se trouvant pérennisée. La force des associations est alors de générer des institutions nouvelles.*