

## **Domestiquer la critique.**

### La restriction des libertés associatives dans la France contemporaine

Antonio Delfini, Nabil Elfaouz et Julien Talpin<sup>1</sup>

Cela pourrait paraître anecdotique : que représentent quelques coupes de subvention ou retraits d'agrément à des associations en comparaison des formes de répression plus dures dont font l'objet les mouvements sociaux ces dernières années ? Que pèsent des atteintes à la réputation des militants associatifs et des privations de locaux face à des violences policières qui entraînent des mutilations et parfois des morts, face à la criminalisation et l'incarcération de militants, à l'image du traitement infligé aux Gilets Jaunes ? S'il ne s'agit évidemment pas de hiérarchiser les indignations, nous voulons défendre ici que les restrictions aux libertés associatives, moins visibles et visibilisées, s'inscrivent dans une tendance plus profonde, autoritaire et répressive, de durcissement du traitement de la critique par les pouvoirs publics dans la France contemporaine. Le vote récent des lois Sécurité globale et « Confortant les principes de la République » constitue une nouvelle étape en ce sens, inquiétante pour les libertés publiques et la démocratie.

#### **Les quatre formes de restrictions des libertés associatives**

Le 6 octobre 2020, l'Observatoire des libertés associatives publiait son premier rapport, *Une citoyenneté réprimée*<sup>2</sup>. Fruit du travail conjoint d'une coalition d'associations et de chercheurs en sciences sociales, il dresse un constat sans appel sur les libertés associatives dans la France contemporaine : les restrictions de l'autonomie des associations et les entraves à leurs activités, sont un phénomène répandu et multiforme. Ces restrictions émanent de tout type d'institutions : ministères, préfectures, collectivités territoriales, orientées à gauche comme à droite ; et concernent tous les secteurs de l'action associatives (sport, social, culture, écologie, logement, santé, etc.). Elles témoignent d'un phénomène systémique relatif au traitement des contre-pouvoirs et de la critique dans notre pays. En s'appuyant sur 100 cas d'associations réprimées au cours des dix dernières années, ce rapport identifie quatre types d'atteintes aux libertés associatives : symboliques, matérielles, juridiques et physiques.

Les attaques symboliques, tout d'abord, relèvent de ce qu'on nomme également la disqualification : on retrouve ici l'ensemble des attaques *ad hominem* sur la réputation des militants, notamment sur les réseaux sociaux, ainsi que la catégorisation de certains groupes,

---

<sup>1</sup> Membres de l'Observatoire des libertés associatives.

<sup>2</sup> Observatoire des libertés associatives, *Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger*, Octobre 2020, ( URL : [https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport\\_v2.pdf](https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf) )

notamment les minorités, via des termes infamants (« communautaristes », « séparatistes », etc.). Les exemples sont nombreux. On se souvient du maire d'Alès (Gard) qui qualifie les méthodes de l'association de défense des animaux L214 de « terroristes » après qu'elle a publié une vidéo tournée dans un abattoir de sa ville. Autre exemple : le maire de Cholet s'en prend au président local de la Ligue des Droits de l'Homme en dénonçant ses pratiques « totalitaristes ». Son tort ? Avoir émis un recours juridique sur le couvre-feu pendant le confinement. Enfin, lors d'une audition parlementaire le 24 septembre 2020, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti) est violemment pris à partie par Robin Reda, député (LR) de l'Essonne et président de la mission d'information sur le racisme à l'Assemblée nationale. Ce dernier conteste aux sans-papiers le droit de manifester, puis accuse le Gisti « d'encourager des pratiques illégales » et de participer à l'« émergence d'une forme d'antiracisme dangereux en ce qu'il menace l'ordre républicain ». Ces attaques, outre qu'elles nuisent à la réputation d'associations reconnues, dégradent la qualité du débat public en empêchant une véritable délibération à partir des critiques émises par les militants.

Les entraves matérielles ou financières ensuite. Elles rassemblent les coupes de subvention ou les difficultés d'accéder à des locaux pour se rassembler. Cela pourrait sembler secondaire, mais les conditions matérielles s'avèrent décisives dans le devenir des associations. Elles orientent leur capacité à mener à bien leurs activités, à se développer et plus encore à s'investir dans le débat public<sup>3</sup>. Une illustration à l'échelle nationale concerne le Genepi qui s'est vu retirer son agrément lui permettant d'intervenir dans les prisons. Nicole Belloubet, ministre de la Justice, en novembre 2018, avait alors déclaré : « Le Genepi développait des thèses qui sont très hostiles à la politique publique que nous conduisons [...]. Donc ce n'était plus une politique partenariale sur les ambitions que nous avons, mais une politique au contraire d'opposition quasiment frontale et permanente. Donc j'ai pris une décision qui est de supprimer la subvention. »<sup>4</sup>.

La troisième série d'entraves est d'ordre juridique ou réglementaire. Les premières se traduisent par la multiplication de procédures judiciaires à l'encontre de groupes ou d'individus mobilisés. Les secondes rassemblent toutes les formes de refus d'agrément, de conventionnement ou de reconnaissance statutaires qui peuvent entraîner d'importantes conséquences matérielles et financières pour les associations visées. Ainsi, en juillet 2021 la Préfecture de Paris refuse l'autorisation demandée par le Bureau d'Accueil et d'Accompagnement des Migrants (BAAM) pour organiser un bal, au prétexte de « forts risques de troubles à l'ordre public ». Alors que le rassemblement vocation à dénoncer Frontex, l'agence

---

<sup>3</sup>En ce sens, l'enjeu n'est pas uniquement le montant des financements mais leurs modalités d'attribution. Voir Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog. « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, no. 3, 2017, pp. 531-542.

<sup>4</sup>La Matinale, *France Inter*, le 5 novembre 2018 (URL : <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-05-novembre-2018>).

européenne de garde-frontières et de garde-côtes, chargée de la lutte contre l'immigration clandestine aux portes de l'Europe, pour la préfecture l'événement était « susceptible de rassembler des personnes véhiculant des valeurs non républicaines et contraires au principe de cohésion nationale »<sup>5</sup>. Autre exemple, après leur intrusion sur le site de la centrale nucléaire de Cattenom en octobre 2017, deux militants de Greenpeace France ont été condamnés, en première instance en 2018, à de la prison ferme, une première dans l'histoire de l'association. À quelques jours du procès en appel, en 2019, trente et un avocats et juristes publient une tribune dénonçant « une tentative de bâillonner dangereusement la société civile dont la protection par le pouvoir judiciaire est essentielle à notre démocratie. »<sup>6</sup> Lors du procès en appel, le parquet ne requiert finalement pas de prison contre les militants, mais EDF maintient une demande de 500 000 euros de dommages et intérêts, reprenant la pratique des « procès baillons ». L'association dénonce être « régulièrement la cible des industriels nucléaires réclamant devant les tribunaux des sanctions extravagantes avec des sommes telles que 500 000 euros pour préjudice moral et 700 000 euros pour préjudice matériel. Devant les tribunaux, la stratégie d'EDF est de museler l'organisation afin d'étouffer toute contestation publique sur le nucléaire. »

La dernière série d'entraves est policière. Il peut s'agir d'attaques physiques mais également de répressions plus subtiles. On pense, entre autres, à la scène surréaliste qui s'est déroulée le 17 juin 2018 sur les quais de Seine devant l'Institut du monde arabe. Alors que plus de 300 personnes, dont des élus de la Ville de Paris et l'ambassadeur de Palestine, attendent la Flottille de la Liberté pour Gaza – deux voiliers partis de Suède à destination de la cité palestinienne –, le comité d'accueil est nassé par les CRS, tandis que les navires sont vigoureusement empêchés d'accoster par des Zodiacs de la préfecture de police qui les repoussent loin du quai. Le tout sous les yeux ébahis des militants et officiels. Ni la mairie, ni la préfecture de police ne donneront d'explications à cette incroyable censure. On pense aussi à l'association Utopia 56 qui vient en aide aux migrants à Calais. Durant le confinement, entre le 19 mars et le 8 avril 2020, les bénévoles de l'association ont fait l'objet de 18 amendes dans le cadre de leurs activités de maraudes et de distributions de matériel (tentes, duvets, etc.) et alimentaires (repas, eau). L'association diffuse la vidéo d'un échange entre un bénévole et

---

## 5

« « Bal des migrants » interdit par la préfecture de police : retour sur une polémique », *Libération*, 13 juillet 2021.

## 6

« Nucléaire : la désobéissance civile plus que jamais nécessaire en démocratie », *le Journal du dimanche*, 22 octobre 2019.

un CRS gradé qui exprime explicitement son intention d'« user » les militants sur le terrain en multipliant les contrôles et les amendes.

### **Les conséquences des attaques**

Chacune de ces entraves entraîne d'importantes conséquences pour les associations. À moyen ou long terme, les entraves financières et matérielles déstabilisent la structure de financement et le modèle économique d'une association. Elles l'obligent à trouver un nouvel équilibre via la montée en charge d'autres financeurs ou la recherche de nouveaux bailleurs. D'autant plus qu'au regard de la multiplication des appels à projet (et des exigences croissantes de co-financements des projets) une coupe de subvention peut en entraîner d'autres. On pense ici à deux expériences dans des quartiers populaires de Roubaix et Amiens. Engagées auprès d'habitants mobilisés contre un projet de rénovation urbaine soutenu par la mairie de Roubaix, deux associations – l'Université populaire et citoyenne de Roubaix (UPC) et l'Association nouveau regard sur la jeunesse (ANRJ) – se sont vu couper leurs subventions et accusées de « manipuler les habitants » à des fins politiques. La première a dû licencier deux salariés. La seconde a perdu tous ses financements publics, s'est vu expulser des locaux qu'elle occupait et a également licencié plusieurs salariés. Depuis, la mobilisation des habitants a décliné, l'activité des associations s'est atrophiée, dans un quartier où l'abstention a dépasser les 85% aux dernières élections régionales ... En limitant les ressources de l'action collective, les sanctions institutionnelles contribuent à la démobilisation des citoyens en dépit de la valorisation officielle de la démocratie participative. À Amiens, c'est le Centre social d'Étouvie et l'association d'éducation populaire la Boite sans projet, qui se mobilisent avec les habitants pour éviter la fermeture du seul supermarché du quartier. Réunions publiques, pétitions, manifestations réussissent à imposer la création d'une supérette en remplacement du commerce fermé. Suite à son investissement, le Centre social est évincé des principaux organes de démocratie participative dans le quartier et écarté des appels à projets de la municipalité. L'association d'éducation populaire se voit refuser toutes ses demandes de financement ultérieures auprès de la mairie.

Les conséquences des disqualifications sont sans doute les plus difficiles à identifier car elles se nichent dans les représentations et les relations entre acteurs. À court terme, laver l'honneur d'une personne ou d'une association est souvent un combat ardu surtout pour de petites associations disposant de peu de moyens. Ainsi de l'Assemblée citoyenne des originaires de Turquie (Acort) accusée de « communautarisme » par un élu du XVII<sup>e</sup> arrondissement de Paris en janvier 2019. Ce dernier écrit au préfet pour lui demander de couper ses subventions. *Valeurs actuelles* embraye : « Aussi outrancier et dangereux pour la cohésion nationale que soit son discours, l'association touche 5 000 € par an de subventions payées par la ville de Paris. » *Le Figaro*, quant à lui, s'interroge : « L'argent public peut-il servir à financer des associations

qui entretiennent la détestation de la France et de ses forces de l'ordre ? »<sup>7</sup> L'Acort a tenté de se défendre en expliquant qu'elle se mobilise « contre toutes les formes de racisme, dont l'islamophobie », mais le combat est inégal et le mal est fait. Que vaut le communiqué d'une association perdu sur son site internet face à une déclaration publique d'un élu, reprise en chœur par la presse et sur les réseaux sociaux ? Par ailleurs, l'atteinte à la réputation de certains collectifs peut rendre plus difficiles des logiques d'alliance ou de coalition, certains acteurs étant alors perçus ou présentés comme « infréquentables ». Alors qu'une des façons de faire face à ces attaques est précisément de constituer un front commun, la disqualification contribue à dresser un « cordon sanitaire », une « ligne rouge » autour de certaines associations ou militants, leur isolement contribuant à leur démobilisation. À moyen et long terme, les attaques symboliques sont souvent le substrat au déploiement d'autres entraves judiciaires, policières ou financières. Ces attaques peuvent avoir d'importantes répercussions sur les collectifs.

Concernant les conséquences des entraves judiciaires : à court terme il s'agit de mobiliser du temps et des moyens financiers pour se défendre et notamment payer un avocat. Les attaques judiciaires sont presque toujours synonymes de coûts financiers significatifs pour qui veut se défendre. L'aide juridictionnelle pour les personnes morales est trop souvent refusée car les critères d'obtention sont flous. À moyen et long terme, il s'agit de suivre la procédure dans la durée et de continuer à être mobilisé sur le dossier pendant plusieurs mois voire plusieurs années. En cas de condamnation, les conséquences s'évaluent en termes d'amendes ou de peines de prison. À court et moyen terme, les conséquences des entraves physiques et policières consistent souvent à se remettre d'expériences qui ont pu être traumatisantes, tant moralement que physiquement. À plus long terme, quand des recours sont enclenchés, le suivi des enquêtes et procédures de l'IGPN est souvent long et coûteux. Plusieurs associations et collectifs qui interviennent sur les violences policières (Comité Adama, Stop contrôle au faciès, etc.) connaissent également des formes d'entraves à leur travail de soutien des victimes. Les violences policières constituent en outre des moyens de dissuasion importants de l'action collective, nombre de citoyens pouvant hésiter à s'engager au regard des risques encourus.

### **Détournement, usure et auto-censure**

Au-delà de ces effets directs, deux types de conséquences touchent à des degrés divers toutes les associations ayant subi des restrictions de leurs libertés : le détournement de la mission principale et l'intériorisation de la menace de sanction.

---

<sup>7</sup>Patricia de Sagazan, « Cette association communautaire turque qui reçoit 5000 euros par an de la mairie de Paris », *Valeurs actuelles*, 13 décembre 2019 et Stéphane Kovacs, « Ces associations qui dénoncent le « racisme d'État » grâce à des fonds publics », *Le Figaro*, 14 novembre 2019.

Subir une attaque suppose pour l'association de déployer un investissement important en temps et en ressources pour se défendre. Attaquer une association, c'est la détourner de son projet initial, la ralentir ou la stopper dans ses activités. C'est l'enfermer dans des combats défensifs qui la détournent de ses objectifs. Outre l'énergie investie pour se défendre, qui n'est pas mobilisée ailleurs, ces attaques contribuent à « user les militants ». À l'image d'une association de locataires montpelliéraine confrontée à de multiples entraves, les militants sortent souvent épuisés de ces conflits : « Les institutions te fatiguent. L'urgence te tue [...], les pouvoirs publics jouent avec ça. Sauf qu'ils ont le temps et pas nous. Ils ont l'argent et pas nous. [...] Ils essaient de nous tuer à l'usure. C'est une manière de nous fatiguer<sup>8</sup>. » Il s'agit parfois d'une stratégie très consciente de la part des pouvoirs publics, à l'instar des amendes et arrestations ciblant les bénévoles d'Utopia 56.

Deuxième conséquence : l'intériorisation de la contrainte et la modification des pratiques par craintes de sanctions. Nombre d'entretiens récoltés dans le cadre de ce rapport font en effet mention de cette « épée de Damoclès » que constitue la crainte de sanctions potentielles, le risque de perdre subventions et espaces de rassemblement, de se voir affubler d'une réputation sulfureuse ou de perdre son agrément. Ce président d'une association de lutte contre les discriminations, qui préfère rester anonyme, nous a ainsi fait part de ses hésitations à signer un appel pour un rassemblement antiraciste en 2019 : « Moi, je me dis, si on signe, on va être grillés. Ça s'est déjà produit. On a perdu un financement au moment où j'ai été manifesté [quelques années auparavant, participant à une manifestation pro-palestinienne], on a eu un financement qui a sauté l'année suivante. C'est un peu délicat du coup. On se demande « est-ce que c'est stratégiquement intéressant ou pas » [de signer cet appel] ? » Au final, l'association ne signera pas.

Cet exemple est révélateur de mécanismes profondément ancrés qui contribuent à la spécialisation fonctionnelle des associations et leur dépolitisation. Cette spécialisation, qui contribue à mettre le politique à distance du fait des risques qu'un engagement trop ouvert pourrait induire pour ses subventions, transforme les interactions ordinaires au sein de l'association. Derrière la signature ou non d'un appel c'est autant de discussions ordinaires qui n'auront pas lieu, de débats politiques qui n'émergeront pas, contribuant à faire du politique une réalité distante des citoyens<sup>9</sup>. Une des conséquences de ces entraves aux libertés associatives est qu'elles découragent les structures à jouer leur rôle d'acteurs critiques et d'aiguillon démocratique. Afin de ne pas froisser un élu ou financeur, nombre d'associations, de centres sociaux ou de dispositifs participatifs font le choix de se concentrer sur les activités

---

<sup>8</sup>« Ce que militer dans un quartier populaire veut dire », *Quartiers XXI*, 24 novembre 2015.

<sup>9</sup>Voir à ce sujet Thomas Chevallier, *Résister à la politique. Participation associative et rapport au politique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille, 2020.

les moins subversives, les « moins politiques » au sens noble du terme, afin de se consacrer à des activités socio-culturelles « inoffensives »<sup>10</sup>. C'est ainsi une culture de la dépolitisation et la mise de côté de l'interpellation citoyenne qui s'installe peu à peu parmi les associations.

### **Le « contrat d'engagement républicain » : nouvelle étape dans la restriction des libertés associatives**

Depuis la publication de ce premier rapport en octobre 2020, la situation s'est encore détériorée. L'article 6 de la loi confortant les principes de la République instaure un « contrat d'engagement républicain » que doivent signer les associations qui voudraient obtenir des subventions publiques. Celui-ci dispose en particulier que ces associations s'engagent à « ne pas causer de trouble à l'ordre public » ou encore « ne pas revendiquer sa propre soustraction aux lois de la République pour un quelconque motif », sous peine de remboursement de financements passés. Ce projet a été unanimement condamné par le monde associatif. La Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe affirme ainsi que l'obligation de respecter la notion d'ordre public, qualifiée de « particulièrement large », pourrait « dissuader les associations concernées d'exprimer des vues ou de mener des actions qui, bien que protégées par les articles 10 et 11 de la CEDH, pourraient être perçues défavorablement par l'administration. » Le Syndicat des Avocats de France s'inquiète également du « pouvoir exorbitant de l'administration concernant la possibilité de retirer rétroactivement des subventions » qui aura un effet néfaste sur les associations qui seront placées sous « le contrôle permanent de l'administration »<sup>11</sup>. On en sait peu à ce jour sur ses modalités de mise en œuvre, les critères qui prévaudront, la justification des décisions qui seront éventuellement prises. Mais il y a fort à parier que « l'épée de Damoclès » dont faisaient part les responsables associatifs dans le rapport s'en trouve renforcée.

Cette loi pourrait notamment contribuer, au motif de maintien de l'ordre public, à la criminalisation des pratiques de désobéissance civile. Si cette loi avait existé, on aurait dissous « Les Enfants de Don Quichotte » quand ils ont mis des tentes le long du canal Saint-Martin pour demander le droit au logement pour les SDF, on aurait coupé les ailes à Act-Up après ses actions pour le droit des malades du sida, on couperait tout financement public à la Confédération paysanne dont les membres ont fauché des OGM pour alerter sur les risques environnementaux de ces pratiques, on déclarerait anti-républicain Greenpeace et les Amis de la Terre après leurs mobilisations écologiques.

---

<sup>10</sup>À ce sujet voir par exemple l'enquête de Catherine Neveu sur un centre social de la région de Tours, « Un projet d'émancipation à l'épreuve de sa mise en pratiques », *Revue du MAUSS*, 2016.

<sup>11</sup> <http://lesaf.org/le-syndicat-des-avocats-de-france-passe-au-crible-le-projet-de-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-republique/>

La mise en œuvre du Contrat d'engagement républicain invite ainsi à être étudiée attentivement. Avant même le passage de la loi, une association comme le Collectif contre l'Islamophobie en France s'est auto-dissoute<sup>12</sup> – installant son siège à Bruxelles – du fait d'une accusation, sans preuve, de complicité dans l'entreprise terroriste et d'une interprétation particulièrement vague de la défense des « valeurs républicaines ». Le risque est grand en effet que l'interprétation de celles-ci varie arbitrairement au gré des vicissitudes politiques. La Fédération des centres sociaux et l'association d'éducation populaire Boîte sans projet (BSP) ont également été l'objet d'une inspection de la part du ministère de la vie associative à l'automne 2020, consécutive à une rencontre à Poitiers où la ministre Sarah El Aïry avait peu apprécié certaines remarques d'adolescents au sujet de la laïcité<sup>13</sup>. La BSP est aujourd'hui *blacklistée* par les institutions publiques et peine à trouver des financements. Les rappels à l'ordre institutionnels loin d'être sans effets contribuent ainsi à rogner les marges d'autonomie qu'avaient su construire certains militants de l'éducation populaire et du travail social.

## Conclusion

Si la restriction des libertés associatives s'est accélérée ces dernières années dans la foulée de l'inflation législative consécutive aux attentats qu'a connu notre pays<sup>14</sup>, celle-ci s'inscrit dans une tendance plus profonde : la défiance de l'État à l'égard de la société et des contre-pouvoirs<sup>15</sup>. À l'heure où la légitimité électorale du gouvernement représentatif s'effrite d'élection en élection, le rôle d'intermédiation et d'agrégation des intérêts joué par les associations, collectifs citoyens et mouvements sociaux apparaît pourtant plus crucial que jamais. Il est urgent de défendre la société et de consolider le rôle de vigie démocratique de la société civile. Il est probable qu'autrement les colères et sentiments d'injustice émanant du corps social face à des inégalités croissantes s'expriment de façon toujours plus violente.

---

### 12

Le CCIF s'est auto-dissout par anticipation, ce qui n'a pas empêché le conseil des Ministres de prononcer la dissolution quelques semaines plus tard. Un recours pour excès de pouvoir est actuellement pendant. Voir « Le CCIF dissous et re-dissous », *Mediapart*, 2 décembre 2020.

### 13

« Après l'inspection de la Fédération des centres sociaux, Sarah El Haïry s'attaque à toujours plus petit », *Mediapart*, 22 avril 2021.

<sup>14</sup> V. Codaccioni, *Répression*, Paris, Textuel, 2019.

### 15

Voir P. Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.