

JuniorCONSULTING



SciencesPo.

pour



Institut Pasteur

Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France

*Pour une définition évolutive et
co-construite de l'intérêt général*

**Etude pilotée par
Philippe-Henri Dutheil, membre du HCVA
et Antoine Vaccaro, président du CerPhi**

Avec le soutien de :  **ERNST & YOUNG**
Quality In Everything We Do

Avril 2013 – Tous droits réservés

Abstract

La doctrine d'essence **volontariste de l'Intérêt Général** – telle qu'elle a été instituée en France lors de la Révolution Française – a longtemps été consubstantielle d'une surveillance étroite et même d'une **entrave de la société civile**. Toutefois, certains des rôles de la société civile ont progressivement été réhabilités, au fil de l'histoire, par l'Etat : successivement son rôle de palliatif aux besoins sociaux, de ferment du lien social et de la solidarité locale, de contestation face aux dysfonctionnements marchands, de relai des revendications sociales.

La **légitimité de l'Etat** à valider ou invalider les mouvements sociaux et citoyens au nom de l'intérêt général paraît aujourd'hui cependant **remise en cause** par des transformations structurelles de la société française. D'une part, la pertinence d'un monopole national sur la définition de l'intérêt général est remise en cause par les **reconfigurations territoriales du pouvoir** : décentralisation des pouvoirs publics internes sur le territoire, et développement de logiques transnationales mettant l'accent sur l'hétérogénéité des espaces et des solutions à promouvoir. D'autre part, **l'autonomie croissante de la société civile**, qui paraît – au-delà de sa fonction revendicatrice – de plus en plus à même de mettre en œuvre des **solutions originales** pour défendre l'intérêt général (grâce à sa capacité à établir des actions viables d'un point de vue économique, à son expertise du terrain et à la confiance qu'elle inspire à la société), réinterroge le monopole de l'Etat sur la définition et la mise en pratique de l'intérêt général.

Ces reconfigurations actuelles rendent saillantes différentes tensions qui soulignent la nécessité de rénover aujourd'hui l'intérêt général. D'un point de vue politique, il convient de distinguer la volonté de conserver une définition transcendante de l'intérêt général et la nécessité de promouvoir les solutions les plus efficaces pour mettre en œuvre ce dernier. Si les enjeux définitionnels reposent nécessairement sur une **élaboration démocratique de l'intérêt général** (que celle-ci soit ancrée dans une démocratie représentative ou participative), les enjeux pratiques de l'intérêt général pourraient donner cours à une **participation plus libre de la société civile**. D'un point de vue économique, il paraît fondamental de prendre en compte la réalité actuelle des sources de financements de la société civile, afin de ne **pas brider un tiers secteur** qui n'est plus sous la seule tutelle de l'Etat, et dont les rapports avec ce dernier sont aujourd'hui davantage de l'ordre de la convention que de la subvention. Quant aux dépenses publiques sur les questions d'intérêt général, nous pourrions interroger, à l'aune de la performance actuelle de la société civile, la

possibilité de mettre l'accent non plus sur des réformes politiques globales, mais sur le **financement de programmes pilotes**, qui mettraient davantage à contribution l'imagination citoyenne. Enfin, une rénovation juridique doit être encouragée, qui **stabilise les dispositifs** autour de la question d'intérêt général afin de sécuriser les investissements et engagements de la société civile, et qui prolonge, selon le mouvement actuel, une **régulation des enjeux d'intérêt général par la « soft law »** afin de laisser place à l'initiative citoyenne.

- Sommaire -

Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France

Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt général

I. L'intérêt général en France, une perspective historique 6

- ✓ L'évolution de la notion d'intérêt général : une perspective croisée articulant Etat et société civile
- ✓ Nouvelle figure de l'Etat, renouveau de la société civile : les conséquences de ces mutations conjointes
- ✓ Des tensions qui invitent à la rénovation de l'Intérêt général

II. Etude des notions équivalentes à l'étranger 40

- ✓ Délimitation et de l'objet et méthodologie
- ✓ Cas n° 1 : la Finlande
- ✓ Cas n° 2 : le Royaume-Uni
- ✓ Cas n° 3 : Singapour le Brésil
- ✓ Cas n°4 : le Brésil
- ✓ Synthèse comparative

III. Rénover l'intérêt général en France 61

- ✓ Œuvrer pour une formulation démocratique et co-construite des fins de l'intérêt général
- ✓ Prendre en compte le caractère intrinsèquement évolutif de la notion d'intérêt général
- ✓ Assurer un financement durable des actions d'intérêt général
- ✓ Rendre visibles et claires les actions du tiers secteur
- ✓ Favoriser l'engagement des citoyens

I

L'intérêt général en France, une perspective historique

INTRODUCTION

I. L'évolution de la notion d'intérêt général : une perspective croisée articulant Etat et société civile

- A. L'Etat souverain : le monopole d'une définition de l'intérêt général légitimé par l'input démocratique et encadré par la pratique bureaucratique
- B. L'Etat protecteur : une monopolisation de l'intérêt général prenant la forme d'une intervention dans la sphère sociale
- C. L'Etat régulateur : remise en cause du monopole étatique sur l'intérêt général et redynamisation de la société civile

II. Nouvelle figure de l'Etat, renouveau de la société civile : les conséquences de ces mutations conjointes

A. Les transformations des échelles de l'intervention publique : des mutations déterminantes pour les questions d'intérêt général

- 1. *L'influence de la décentralisation*
- 2. *La mondialisation ou la remise en cause de l'échelon traditionnel de l'Etat Nation*
- 3. *L'avènement du local et du pouvoir participatif*

B. L'évolution des acteurs privés : professionnalisation des associations et responsabilisation des entreprises

- 1. *Une responsabilisation croissante des entreprises*
- 2. *Professionnalisation croissante des associations et des fondations*
- 3. *Un indicateur parlant : les interactions entre ces deux types d'acteurs*

C. De nouvelles relations entre pouvoirs publics et acteurs privés

- 1. *L'institutionnalisation de pratiques associatives : le modèle d'une politique bottom-up*
- 2. *La crise : un accélérateur de ces logiques de délégation ?*

III. Des tensions qui invitent à la rénovation de l'Intérêt général

A. Des enjeux politiques et définitionnels forts autour de la question de l'intérêt général

- 1. *Le monopole étatique sur la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général contesté*
- 2. *Une clarification des terminologies nécessaire*
- 3. *Quels rôles de la société civile sont promus ou rejetés par l'Etat ?*

B. Les tensions économiques portées aujourd'hui par l'intérêt général

- 1. *La refonte des frontières entre utilité sociale et efficacité économique*
- 2. *Une économie plurielle qui se heurte aux tendances politiques actuelles*
- 3. *La gestion des dépenses publiques*

C. Les défis juridiques : promouvoir une conception multilatérale de l'intérêt général

- 1. *Les innovations du droit administratif en faveur d'une pratique multilatérale de l'intérêt général*
- 2. *L'influence de la conception européenne de l'intérêt économique général : les Services d'Intérêt Général*
- 3. *L'édition d'un « soft » intérêt général : l'intérêt général selon les entreprises*

INTRODUCTION

Les racines philosophiques de la conception française de l'intérêt général

Du « bien commun » de la polis antique au « service public » de nos démocraties occidentales, la notion d'intérêt général semble consubstantielle à l'idée même de politique, dont elle est à la fois la finalité et le principe d'action. Si du point de vue de leur contenu, les définitions de l'intérêt général peuvent varier à l'infini, selon les différents contextes culturels, économiques ou sociaux où elles se développent, du point de vue de leur forme, on peut dégager deux grandes tendances dans le processus de définition d'un intérêt général.

La première démarche, d'inspiration libérale ou utilitariste, conçoit sous le nom d'intérêt général la somme des intérêts particuliers qui convergent sous l'effet d'une « main invisible » dans le sens de l'intérêt du plus grand nombre, sans définition a priori et centralisée du contenu de cet intérêt. Cette conception, rattachée à la tradition anglo-saxonne, triomphe notamment dans la théorie économique du choix et les théories libérales de la justice telle que celle de John Rawls qui conçoit une éthique publique fondée sur des principes procéduraux plutôt que sur une définition commune du Bien à poursuivre.

La seconde conception, qui correspond à la tradition française, est plutôt d'essence volontariste et repose sur la conviction que l'intérêt général ne peut se résumer à la conjonction aléatoire d'intérêts économiques privés mais doit la dépasser par un processus décisionnel dont l'application relève de l'Etat.

L'intérêt général comme pierre angulaire du droit public

C'est cette conception qui nous intéresse car elle est au fondement de la vision française dite « républicaine » du droit public et de l'intérêt général tel qu'il a été conceptualisé par Rousseau sous le nom de « volonté générale » dans le *Contrat social*. La volonté générale est ainsi définie procéduralement comme "la somme des différences de la volonté de tous" : on a donc éliminé les intérêts particuliers qui s'entredétruisent du fait même de leur multiplicité et de leur hétérogénéité, pour ne conserver que ce qui reste : une conception citoyenne de l'intérêt public.

Le monopole étatique sur la notion d'intérêt général : une source de tensions croissantes.

Au-delà de cet impact sur la conception du droit, l'acception volontariste de l'intérêt général a pour effet de produire des tensions spécifiques entre l'Etat, la Société Civile, et le monopole de la définition de l'intérêt général.

En effet, dans une démocratie, la représentativité du pouvoir implique que l'Etat détient le monopole de la définition légitime de l'intérêt général. Il apparaît que ce monopole

est resté longtemps justifié dans l'histoire française, tant la légitimité octroyée à l'Etat par la Révolution Française a permis d'instituer la démocratie comme une instance de pouvoir légitime centrale. Dans nos représentations classiques, en effet, « l'Etat constitue le principe d'unification de la société, et donc le seul dépositaire de l'intérêt général (...) il unit, rassemble, ordonne ce qui est dispersé, atomisé, irrationnel, le catalyseur qui transforme les antagonismes sociaux en projet collectif »¹. Garant de la paix sociale, de l'ordre et de la défense des intérêts de tous, l'Etat acquiert dans cette optique une légitimité aisément compréhensible.

Toutefois, une seconde conception du pouvoir légitime – fondée sur la participation plutôt que sur la représentativité – vient contredire ce monopole de l'Etat sur la définition de l'intérêt général. A l'Etat, se substitue une représentation de la société civile comme ciment du lien social et vecteur de nouveaux paradigmes d'actions sociales. Nous pouvons, pour appréhender cette notion de Société Civile, nous appuyer sur la définition d'Habermas : « ce qu'on appelle aujourd'hui société civile n'inclut plus (...) l'économie régulée par les marchés du travail, les marchés des capitaux et des biens et constituée par le droit privé. Au contraire, son cœur institutionnel est désormais formé par ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole qui rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante « société » du monde vécu (...) Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général ».

Cette notion vient ainsi contrecarrer l'argument selon lequel une définition non-étatique de l'intérêt général serait nécessairement libérale et réductible à la somme des intérêts particuliers, puisque la Société Civile s'érige, en construisant son action comme une action coordonnée par des structures indépendantes du joug étatique ou économique, en nouvelle structure d'arbitrage pour les questions d'intérêt général.

Cependant, si l'Etat français s'est souvent opposé à l'interférence de la société civile dans la définition de l'intérêt général, il a rarement dénié son rôle dans la conception des pratiques pouvant permettre d'atteindre ce dernier. Deux enjeux se superposent ici, celui de la praxis et du logos, puisque les pratiques de la société civile pour favoriser la solidarité, l'intégration, la défense des personnes les plus vulnérables, ou d'autres aspects de l'intérêt général tels qu'ils ont émergé au fil du temps sont souvent reconnues et validées par l'Etat.

¹ Chevalier, J. (1978) « Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général » *Variation autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF

I. L'évolution de la notion d'intérêt général : une perspective croisée articulant Etat et société civile

Depuis plus de deux siècles, la notion d'intérêt général est au cœur des tensions autour du rôle de l'Etat, et de la manière dont celui-ci interagit sur ou avec la société civile. Le cadrage idéal-typique¹ proposé par Rosanvallon², distingue différentes figures de l'Etat en France depuis la Révolution de 1789. Ce cadre permet d'envisager comment le jeu des acteurs, des dispositifs juridiques et des rapports de force susmentionnés sont recomposés selon différentes temporalités. L'enjeu est donc ici d'explorer en quoi une nouvelle conception du pouvoir national a pu influencer sur l'évolution de la notion d'intérêt général et sur la légitimité des différents acteurs (acteurs publics, société civile : que ce soit à travers les acteurs associatifs, philanthropiques, ou les entreprises) à la définir et à la mettre en œuvre.

Les évolutions du cadre législatif mais aussi les diverses formes d'organisation et de coopération de la société civile défendant l'intérêt général (développement du paternalisme, institution de charité, solidarités ouvrières), nous permettront d'envisager ces questions, mais aussi les tensions – existant depuis toujours – entre le monopole officiel de l'Etat sur les questions d'intérêt général, et sa réappropriation continuelle par les acteurs de la société civile.

Il s'agit, non pas de peindre une évolution historique retraçant la monopolisation des questions d'intérêt général par la puissance publique, mais bien d'ausculter les différentes formes qu'ont prises les relations entre Etat et société civile. En effet les différentes figures de l'Etat qui seront évoquées reposent sur la définition moderne de l'Etat dont la caractéristique principale est d'être séparé de la société civile qu'il gouverne.

A. L'Etat souverain : le monopole d'une définition de l'intérêt général légitimé par l'input démocratique et encadré par la pratique bureaucratique

L'Etat moderne se structure autour de deux paradigmes qui ne coïncident pas forcément, reposant sur deux compréhensions différentes de l'Etat. Le premier est celui de la rationalisation et la bureaucratisation de l'administration³, où l'Etat est conçu principalement comme l'appareil administratif permettant la gestion d'un territoire et d'une population donnée. Le second paradigme, celui de la

¹ WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), préface de R. Aron et traduction par J. Freund, Plon, 1959.

² ROSANVALLON Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Points Histoire, 1993

³ WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), préface de R. Aron et traduction par J. Freund, Plon, 1959.

démocratisation, voit dans l'Etat une forme politique légitimée par l'esprit du contrat social et la pratique démocratique.

C'est la rencontre de ces deux logiques qui donne lieu à l'oxymore du « Léviathan démocratique » proposée par Rosanvallon pour décrire le paysage institutionnel français forgé par la Révolution de 1789. Si la logique centralisatrice avait déjà été détectée par Tocqueville sous l'ancien Régime¹, et que la bureaucratisation était déjà une réalité dès le milieu du XVIIème siècle, l'extension de ce processus de rationalisation à la sphère sociale (Weber) se concrétise dans l'Etat jacobin instauré par la Révolution française. Cette ingérence de l'Etat dans les questions sociales s'accompagne d'une volonté de gagner en légitimité et d'assurer un pouvoir fort et centralisé. Aussi, l'Etat se dote de cadres administratifs, d'un corps de fonctionnaires, de procédures régulières de gestion, et d'instruments de contrôle (outils statistiques).

S'instaure alors progressivement un Etat de droit conforté par la mise en place d'un régime constitutionnel, d'un gouvernement représentatif, par la prise en compte de la volonté générale et par de nouvelles exigences de transparence politique et financière.

Ce processus de transformation étatique est simultanément d'un profond ébranlement de la société civile traditionnelle. Les ordres locaux et les corps constitués comme structures intermédiaires (corporations, villes libres, ordres du clergé et de la noblesse, archevêchés...) – supports de la charité traditionnelle, mais aussi et surtout de l'instauration de privilèges, de lois privées et d'inégalités – sont systématiquement supprimés par les auteurs de la Révolution. En particulier, le Décret d'Allarde de 1791, interdit, au nom de l'abolition des monopoles, les corporations, structures élémentaires de la vie des travailleurs urbains. Au-delà, les acteurs révolutionnaires craignent la création de groupes d'influence, capables de s'organiser pour contester le pouvoir national mis en œuvre. Aussi, la loi le Chapelier, qui succède rapidement au décret d'Allarde, renforce celui-ci en interdisant toute forme de coalition ouvrière. L'enjeu, fondamentalement politique (laisser la primauté à l'Etat centralisé), a un impact profond sur les enjeux de l'intérêt général, puisque cette loi proscrit les Sociétés de Secours Mutuelles, instances récentes de solidarité locale. Cette institution, opérateur privé majeur de l'utilité publique à l'échelle locale, constituait une menace dans la mesure où elle était le support d'une conscience politique commune aux ouvriers qui menaçait un Etat jacobin encore fragile.

¹ Alexis de Tocqueville *L'Ancien Régime et la révolution*

A ces instances traditionnelles de régulation locale, évincées par la Révolution, succède une législation étatique dont l'objectif est de réguler, à l'échelle nationale, la vie de l'Etat Nation. Cette période marque l'avènement de la conception proprement française de l'intérêt général. Distinct de l'intérêt commun (somme des intérêts particuliers), l'intérêt général est fondé sur la volonté de défendre un intérêt transcendant les enjeux privés, pour promouvoir un bien supérieur. L'Etat, dans cette perspective, devient l'opérateur privilégié de l'application de ce principe, car lui seul peut être le garant du respect de ces impératifs supérieurs. L'expression de Rosanvallon prend ici tout son sens, puisque la défense des enjeux démocratiques rend nécessaire un monopole étatique, et que réciproquement, la constitution de ce monopole sans faille – il s'agit bien d'un Léviathan – est légitimé par les ambitions démocratiques qui y sont portées.

Néanmoins le Léviathan démocratique est fragilisé par une tension interne autour de la question de l'administration : tout le problème consiste à concilier l'impératif démocratique d'une soumission de l'administratif au politique (et donc un refus de la reconnaissance d'un pouvoir administratif) et l'impératif pragmatique de constituer un pouvoir fort – donc centralisé et bureaucratisé – qui puisse répondre aux attentes sociales. Un conflit s'ouvre entre la logique libérale de l'Etat de droit qui considère la souveraineté comme un espace neutre nécessaire à la garantie des droits et la logique démocratique qui voit dans la souveraineté l'expression d'un pouvoir collectif.

Une scission apparaît alors entre intérêt général – compris comme l'horizon normatif qui ordonne l'action publique – et volonté générale, comprise comme l'input démocratique légitimant cette action. Il s'agit d'un débat sur les priorités de la démocratie proche du dilemme classique qui oppose souveraineté populaire et constitutionnalisme : faut-il limiter la souveraineté au nom d'une garantie des droits et de la séparation des pouvoirs ? Tout le paradoxe de l'Etat démocratico-libéral repose sur cette confusion : alors que la société civile voudrait faire de l'Etat un instrument aux prérogatives limitées, celui devient de plus en plus actif pour répondre aux attentes de cette même société civile.

Pour Léon Duguit qui fonda l'école du droit social, une des façons de résoudre le paradoxe entre individualisme démocratique et étatismisme consiste à remplacer la notion de puissance publique par celle de service public. Cette doctrine dite « solidariste » vise dès lors à faire de l'Etat, auparavant lieu de la souveraineté, le lieu de création du lien social.

B. L'Etat protecteur : une monopolisation de l'intérêt général prenant la forme d'une intervention dans la sphère sociale

« *Il n'y a plus de corporations dans l'Etat ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général* » : le décret d'Allarde, adopté le 2 mars 1791 illustre la radicalisation d'une structure sociale spécifique à la France qui met dos à dos l'Etat et la société des individus. La révolution française modifie les rapports entre Etat et société civile : l'Etat n'est plus compris comme le sommet régulateur et organisateur d'une hiérarchie articulée de corps intermédiaires mais devient lui-même une instance de production du social. L'Etat moderne français se donne pour tâche d'unifier le corps social atomisé, il a une fonction de sociabilité et sa mission ne se limite pas comme dans l'Etat libéral à maintenir la simple coexistence des libertés.

Le Léviathan démocratique fait de l'Etat le seul acteur légitime pour définir et instaurer l'intérêt général. Il devient ainsi « instituteur du social » pour combler les vides laissés par la disparition des corps intermédiaires : création des départements, développement de la loi comme « expression de la volonté générale » et développement de structures de régénération sociale et morale. On attribue alors à l'Etat, selon l'héritage rousseauiste, une tâche éducative et régénératrice. L'asile et la prison deviennent des refouloirs pour l'homme désocialisé, dégénéré, spectre qui angosse tout le XIXème siècle.

Cette idée d'un Etat intrusif dans le social atteint son paroxysme avec l'Etat hygiéniste et l'ambition chargée d'utopie qu'on peut changer l'homme en changeant ses habitudes. En effet la gestion de l'hygiène publique représente une intrusion formidable de l'Etat dans le privé pour des motifs d'intérêts général. La révolution pasteurienne met en évidence que la société des individus, loin d'être parfaitement atomisée, est reliée par un invisible réseau de microbes : dès lors la santé devient une affaire publique (le ministère de la santé est créé en 1920).

La figure de l'Etat instituteur du social repose sur la conviction que la société civile n'est pas une sphère indépendante et adjacente à l'Etat mais qu'elle est informée, modelée, organisée par l'Etat lui-même selon une démarche dite *top down*.

La production du social passe donc par l'assimilation, au sein de la société civile d'une définition de l'intérêt général définie par le haut : ainsi on oppose au lien social créé par les seuls échanges du libre marché un lien social issu de la nation. La nation serait cette unité formelle incarnant la volonté générale qui aurait été instituée par des processus conjoints d'unification du territoire (création des départements), d'uniformisation des comportements, de lutte contre les particularismes, et de construction d'une identité commune par l'école et la langue.

Cependant, les acteurs privés ne sont jamais véritablement hors jeu, et plusieurs figures de l'action en faveur de l'intérêt général renaissent entre la fin du XVIIIe siècle et le début du XIXe siècle, tout en demeurant désormais fortement encadrées par l'Etat. Parmi elles, deux figures majeures vont nous intéresser : les grandes entreprises issues de la Révolution Industrielle, et les œuvres caritatives. D'une part, la grande entreprise qui connaît son avènement après la Révolution industrielle, devient un instrument fondamental pour la mise en œuvre d'une justice sociale. Castel (1995, *les Métamorphoses de la Question sociale*) montre ainsi comment l'avènement du salariat dans la grande firme a été le support de nombreux dispositifs de protection sociale à destination des individus les plus démunis, car la grande firme – fortement bureaucratisée – est de plus en plus prégnante dans le champ économique au cours du XIXe siècle. C'est une organisation stable que l'Etat est en mesure de réguler, et qui se montre, avec le paternalisme, particulièrement encline à innover sur le plan social pour éviter le fort turn-over des ouvriers. D'autre part, les instances de charités (caisses de solidarité, institutions caritatives religieuses) renaissent des cendres des Sociétés de Secours Mutuel, et, bien qu'étroitement surveillées, sont tolérées par l'Etat, qui soutient prestement leurs actions palliatives dans le champ socio-sanitaire, mais s'oppose pendant longtemps fermement à toute remise en cause structurelle de nature politique.

St Just déclarait en 1794 « *le bonheur est une idée neuve en Europe*¹ », soutenant l'idée que l'Etat, plus que garantir de simples droits formels, doit prodiguer le bonheur des individus à travers une conception substantielle du Bien public. Cette idée nouvelle va s'incarner dans un Etat nouveau, chargé non plus seulement de créer une conception commune du vivre ensemble en instituant du lien social, mais aussi de mettre en place pratiquement les conditions d'une notion d'intérêt général élargie : c'est la naissance de l'Etat providence.

Si les grands principes de l'Etat providence sont donc présents dès la révolution française (égalité de traitement des indigents, égalité d'accès aux secours par l'universalité des règles et la bonne répartition des institutions sur le territoire, financement par les fonds publics), ils ne seront pas réalisés au XIXe siècle, faute de moyens, mais aussi et surtout en raison d'une résistance intellectuelle face à l'idée de penser la question sociale dans son rapport à la modernité libérale.

L'édifice privé d'assistance aux pauvres et de traitement de la mendicité est bien démantelé par la Révolution. Les lois du 19 mars 1793 et du 22 floréal an II définissent une nouvelle organisation de l'assistance sociale, décrétant que le

¹St Just, Rapport sur le mode d'exécution du décret contre les ennemis de la Révolution (1767- 1794) le 13 ventôse an II (3 mars 1794), *Œuvres complètes*, Saint-Just, éd. Gallimard, coll. Folio histoire, 2004, p. 673

secours aux indigents constitue une « dette nationale ». Néanmoins très vite les anciennes formes de charité et d'assistance reprennent leurs rôles, financées par des fondations privées, même si elles sont désormais soumises au contrôle de l'administration (contrôle communal des hospices et des hôpitaux¹).

Mais au milieu du XIX siècle, face à la question de plus en plus préoccupante du paupérisme de masse, on observe dans la société civile l'essor de la mutualité, qui s'organise autour de caisses d'épargne et d'associations (organisation de sociétés de secours mutuel, provenant d'initiatives philanthropiques ou ouvrières). D'abord réticent à l'émergence de ces associations, par peur qu'elles deviennent la base d'associations syndicales ou ouvrières, l'Etat finit par laisser se développer ces mécanismes d'assurance sociale, davantage par calcul politique que par volontarisme social (Louis Napoléon Bonaparte s'inspirant du Socialstaat bismarckien). La mutualité permet de freiner la demande d'Etat provenant de la société civile, et d'éloigner ainsi le spectre de la poussée socialiste de 1848. Faute de pouvoir traduire en règles les idées d'assistance, triomphe un pragmatisme conservateur consistant à éviter que les classes laborieuses paupérisées ne deviennent trop dangereuses.

Pour François Ewald², l'Etat providence débute en 1884 avec la loi sur les accidents du travail, première des grandes lois sociales de la République solidariste, qui sera suivie des lois de juillet 1905 (assistance obligatoire aux vieillards), d'avril 1910 (retraites ouvrières et paysannes) et de 1928-1930 (sur les assurances sociales). Le système ainsi constitué apparaît comme un compromis entre le régime d'assurance obligatoire à l'allemande et le mutuellisme à l'anglaise.

La sécurité sociale instaurée en 1946 va unifier et étendre ce système en haussant considérablement le niveau des prestations. La rupture est plus d'ordre culturel, les mots « sécurité sociale » renvoyant à la notion de « droits sociaux » assumée par ailleurs par le préambule de la Constitution de 1946.

On assiste à l'émergence de la « société assurancielle » (François Ewald) qui repose sur l'instauration d'un droit social (Duguit) qui remplace la responsabilité individuelle par le risque mutualisé et s'applique à la penser davantage en termes d'équité qu'en termes de causalité.

Ces transformations de l'action publique sont directement corrélées à de profondes mutations de la société civile. Contrairement aux figures nationales antérieures, l'Etat Providence doit faire face à une société civile fortement impliquée

¹lesHôpitaux ne commencent à perdre leur caractère d'institutions d'assistance pour devenir des établissements généraux de soins qu'au début du 20ème

²EWALD François, l'Etat providence, Paris, Grasset, 1986

et critique. L'avènement du mouvement ouvrier, renforcé par l'autorisation des syndicats en 1884, marque une longue période de fort interventionnisme de la société civile dans les questions d'intérêt général. Se réappropriant les notions de droits sociaux – et notamment les droits attachés au statut de salarié – ces mouvements réclament, à travers des grèves extrêmement fréquentes et violentes entre 1890 et l'entre deux guerres, des protections de plus en plus nombreuses : retraite, salaire minimum, réduction du temps de travail.

Cette effervescence de la société civile est par ailleurs soutenue par le développement de réseaux de solidarités profonds parmi les couches populaires de la société civile. Les formes d'entraides se multiplient, et notamment le soutien aux grévistes, le renouveau de la pensée mutualiste et la valorisation des coopératives (entreprises cogérées de manière équitable par les ouvriers). A travers ces mouvements ouvriers – on parle même alors de classe ouvrière – la société civile témoigne de sa capacité à produire du lien social, de sa capacité à s'unifier, et à produire des ressources et des pratiques de promotion de l'intérêt général *sui generis*.

L'Etat providence se fait alors, plus que le créateur du lien social, un médiateur entre différents groupes sociaux aux intérêts antagonistes. C'est notamment en ce sens que l'on peut lire l'avènement des conventions collectives. La société civile de l'Etat providence est une société civile plurielle, mais apte à se constituer en interlocuteurs politiques constitués à travers les syndicats ouvriers et patronaux. Dès lors, le monopole légitime de l'Etat sur la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général apparaît fortement ébranlé, même s'il conserve une position de médiateur fondamentale.

C. L'Etat régulateur : remise en cause du monopole étatique sur l'intérêt général et redynamisation de la société civile

On a souvent tendance à réduire les rapports entre Etat et société civile à une simple dichotomie entre un XIXème siècle libéral axé sur la responsabilité individuelle et un XXème siècle interventionniste intégrant une responsabilité mutualisée, voire des logiques d'assistance. Cette opposition est trop faible car elle ne permet pas de distinguer qualitativement les différentes formes d'interventions de l'Etat. Car l'interventionnisme de l'Etat dans la société civile a pris différentes formes dans l'histoire de l'Etat moderne : celle de l'Etat souverain (Etat de police et Etat de défense), celle de l'Etat protecteur (instituteur du social) et celle de l'Etat régulateur de l'économie. Cette dernière figure s'est développée à travers l'Etat

keynésien du consensus d'après guerre : le Commissariat au plan alors institué relève plus d'une volonté prospective que de la simple gestion.

La régulation consiste pour l'Etat à trouver et mettre en place les conditions de fonctionnements les plus efficaces possibles du système complexe des sociétés contemporaines. L'Etat renonce à son monopole dans la définition et l'application de l'intérêt général et accepte donc de déléguer ses fonctions d'opérateur de l'intérêt général, soit à d'autres acteurs publics (collectivités territoriales, agences, partenaires sociaux), soit à des acteurs privés (délégations de service public, partenariats publics-privé, ou privatisation)

Mais il ne se limite pas non plus à la fonction minimale de l'Etat gendarme et devient organisateur de structures (formelles) davantage que pourvoyeur de services. C'est un retour à la doctrine dite « de la puissance publique » de Maurice Hauriou qui déclarait déjà en 1899 : « On nous change notre Etat » (...) « Ce qui est grave, c'est d'incorporer à l'administration de l'Etat des entreprises qui ne sont pas d'intérêt public, mais seulement d'intérêt collectif, parce que la confusion du collectif et du public est proprement le fond de la doctrine collectiviste¹».

L'Etat compris comme producteur direct de biens et prestataire des services (cf. Léon Duguit et l'école du service public) recule, mais cela ne signifie pas pour autant dérégulation : au contraire, la suppression des monopoles, par exemple s'accompagne d'une réglementation précise du secteur et de la concurrence.

L'Etat est d'abord stratège : son rôle est celui d'une « intelligence d'Etat », il doit prévoir et prévenir les crises. Sa mission est une mission de prospective et de décision, mais aussi d'influence et de communication.

L'Etat est aussi organisateur : sa mission est d'édicter les « règles du jeu » de la communauté. Il s'agit d'une fonction procédurale, neutre aux contenus destinée à garantir la coexistence des libertés et à veiller au respect formel de l'Etat de droit.

Enfin, l'Etat est acteur : lorsqu'il y a une carence d'acteurs ou d'investissements dans un domaine (par exemple la recherche), l'Etat peut s'y substituer dans une mission d'intérêt général.

Dans cette perspective, l'Etat n'a plus intérêt à assumer seul les missions d'intérêt général mais cherche au contraire à encadrer juridiquement et fiscalement des pratiques de la société civile afin de les rendre les plus efficaces possible. C'est ainsi que la question de la philanthropie se voit progressivement encadrée, tout en gagnant en émancipation. La loi Balladur de 1987 sur le mécénat populaire permet l'émergence d'une philanthropie de masse en France. La loi de 1990 encadrant les fondations et la loi Aillagon de 2003 sur le mécénat permettent le « printemps des

¹note, TC, « Association syndicale du Canal de Gignac », 8 décembre 1899, S. 1900, III, p. 49

fondations » (selon l'expression d'Antoine Vaccaro¹) grâce à une politique efficace de déduction fiscale (déduction de 66% des dons faits à une cause d'intérêt général).

La critique faite au XIX^{ème} siècle quant à la prise en charge privée de l'intérêt général par la philanthropie, jugée paternaliste, injuste dans ses choix et priorités et inefficace, face à une protection publique anonyme, efficace et moralement neutre qui triomphera au XX^{ème} siècle se trouve résolue en partie dans le modèle de l'Etat régulateur, qui encourage une prise en charge privée de la justice sociale, tout en continuant de fixer la définition et les contours de l'intérêt général.

Cette attitude plus libérale de l'Etat a favorisé un dynamisme de la société civile sans précédent, qui voit fleurir de nombreuses initiatives privées, du secteur lucratif comme non-lucratif. Le dynamisme des fondations et du mécénat français, le développement de projets associatifs destinés à concrétiser des solutions d'intérêt général sur de vastes échelles, et le développement d'une action privée auto-réglementée en faveur de la justice sociale ou de l'environnement sont le fruit de ce tournant politique majeur.

Aujourd'hui néanmoins, deux forces centrifuges, celle de la mondialisation et de la construction européenne d'un côté, et celle de la décentralisation de l'autre écartèlent l'Etat régulateur en le faisant de plus en plus glisser vers le modèle de la gouvernance. L'Etat, se sentant parfois menacé dans ses prérogatives, semble alors amorcer un mouvement de recul vers une réappropriation du monopole de l'intérêt général, comme en témoignent certains projets de lois actuels. Il s'agit alors de se demander dans quelle mesure une cinquième figure de l'Etat est en train d'émerger, qui substituerait à une définition toujours unilatérale de l'intérêt général, une stratégie *bottom up* qui verrait cette définition émerger de la société civile elle-même.

¹ Président du Cerphi

II. Nouvelle figure de l'Etat, renouveau de la société civile : les conséquences de ces mutations conjointes

Il paraît cependant opportun de dégager une nouvelle figure de l'Etat aujourd'hui. Aux évolutions historiques précédemment évoquées se sont substituées des logiques récentes de refonte des politiques publiques, et notamment une remise en cause de l'échelon national comme échelle d'intervention privilégiée. Parallèlement, la société civile française semble s'être profondément métamorphosée dans une période récente, à la fois sous l'impulsion des pouvoirs législatifs, plus libéraux, et sous l'effet de transformations internes profondes.

A. Transformations des échelles de l'intervention publique : des mutations déterminantes pour les questions d'intérêt général

1. Décentralisation

Au sein de l'administration même des pouvoirs publics, la vision d'un Etat jacobin centralisateur est largement battue en brèche depuis trois décennies. Les lois sur la décentralisation de 1982¹ ont initié un mouvement complexe de délégation et de redistribution des pouvoirs au sein des services publics, laissant plus d'autonomies aux régions, aux départements, aux communes et aux structures intercommunales pour gérer les fonds publics et orienter les politiques locales.

Ce choix dénote une prise de conscience aujourd'hui extrêmement prégnante, selon laquelle les territoires ne sont pas isotropes, qu'ils ont à la fois des configurations, des besoins, des dynamiques, des ressources et des objectifs hétérogènes et diversifiés. Cette conscience des spécificités de chaque espace a remis en cause, progressivement, l'aptitude de l'Etat à proposer des politiques uniformes et uniformément efficaces. A côté de, voire contre la figure traditionnelle du gouvernement, se développe donc une rhétorique de la « gouvernance », supposée désigner un type de décision politique davantage décentralisée, des formes de régulations ou de pilotages plus souples et qui impliquent un nombre croissant d'acteurs, notamment issus de la société civile. Ces évolutions restent moins prononcées en France que dans ses pays voisins (fédéralisme en Allemagne etc.), et sont souvent l'objet de débats importants. La coordination d'un gouvernement efficace et d'une forme de gouvernance locale étant souvent promue comme l'une des solutions les plus adéquates, quoique difficile à mettre en œuvre.

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Quoiqu'il en soit, cette volonté d'endogénéiser les politiques publiques¹ a un impact évident sur nos conceptions de l'intérêt général et de la place de la société civile autour de ces enjeux. Le monopole de la définition de « l'intérêt général » légitime, longtemps laissé à l'Etat, paraît fortement réinterrogé dans un tel contexte. De même, la place de la société civile devient un enjeu beaucoup plus central dans nos questionnements, et rend nécessaire une réflexion nouvelle sur la place de l'Etat, car « un problème majeur [...] est celui de l'articulation entre les nouvelles formes de participation de la société civile et les structures de la démocratie représentative – dont la légitimité est simultanément ébranlée »².

Cette ébauche nous permet d'envisager le rôle de la décentralisation dans les transformations du rapport entre Etat, société civile, et définition de l'intérêt général. Cependant, ces enjeux sont également modifiés par le rôle croissant des structures transnationales, qui remettent en cause le traitement national de l'intérêt général.

2. Mondialisation et remise en cause de l'échelon traditionnel de l'Etat Nation

Les questions d'intérêt général ont rapidement fait l'objet d'une attention au sein des structures transnationales, que celles-ci soient publiques ou privées. Ces processus contribuent à une remise en cause de la pertinence du cadre national par le haut, qu'il convient d'interroger.

C'est le principe même des Organisations Non Gouvernementales que de proposer des perspectives et un traitement des enjeux d'intérêt public hors du cadre étatique. De nombreuses fondations ont des ambitions internationales ainsi que des ressources internationales, ce qui met à mal – peut être plus encore que la décentralisation – la position de l'Etat comme figure dominante dans la définition et l'allocation de moyens pour défendre des causes d'intérêt général. Ainsi, la fondation Ashoka, qui cherche à repérer, à soutenir et à mettre en relation les entrepreneurs sociaux les plus innovants de par le monde, oppose à la logique nationale et territoriale de défense de l'intérêt général une logique transnationale et réticulaire. C'est bien le réseau qui est au cœur des mécanismes de défense de l'Intérêt Général selon ces structures : il permet de partager des bonnes pratiques, diffuser l'innovation, et de créer un soutènement solidaire aux actions de l'entrepreneuriat social de par le monde.

Parallèlement, cette remise en cause de l'échelon national comme degré d'intervention pertinent pour définir, mettre en œuvre et subventionner les politiques d'intérêt général est également portée par des associations

¹ Baron (2003) voit dans cette tentative d'endogénéisation de l'espace et des politiques publiques une spécificité de l'acception française de la gouvernance, qui serait opposée à une acception anglo-saxonne, davantage a-spatiale.

² Theys (2003)

interétatiques. Le cas de l'Union Européenne est à ce titre emblématique en France. Alors que fleurit l'idée d'un « intérêt général européen »¹, de nombreuses structures développent des actions pour concrétiser l'intérêt général dans un champ institutionnel plus large que l'Etat : Service Civique Européen, Fond Social Européen, Programme PROGRESS, Service d'Intérêt Economique Général... Ces soutiens constituent un réseau de financements et subventions alternatives qui rendent l'appui national moins incontournable qu'il a pu l'être auparavant. Des tensions sont notables entre ce type d'autorités politiques et le gouvernement français, notamment autour de la régulation de la libre concurrence, et, dans le cas de l'intérêt général, entre une définition utilitariste ou volontariste de cette notion. Ainsi, ces changements structurels dans l'organisation du pouvoir national, de ses prérogatives et de ses limites ont profondément remis en cause la pertinence de l'échelle d'intervention nationale, dans de nombreux domaines, mais en particulier dans le domaine de l'intérêt général. L'avènement de nouveaux paradigmes d'action, mettant en avant le rôle de l'expertise locale et de la participation, prennent part à ces nouvelles logiques.

3. *L'avènement du local et du pouvoir participatif*

Au modèle traditionnel de pouvoir représentatif, se substitue progressivement aujourd'hui un paradigme politique relevant davantage de la participation locale. L'idéologie récente de la démocratie participative² nous pousse à réinterroger l'articulation entre société civile et Etat dans la mise en œuvre des politiques et services publics. La décentralisation des pouvoirs publics a favorisé l'émergence de débats renforcés entre pouvoirs publics et société civile, comme le montre l'épanouissement des Conseils de Quartiers depuis 2002. Aussi, il paraît impératif de repenser le rôle de la société civile vis-à-vis des enjeux de l'intérêt général, et de considérer – simultanément mais distinctement – ses prérogatives dans le domaine de la définition de l'intérêt général, et celui de la définition de pratiques à mettre en œuvre pour le défendre. Car, si l'implication de la société civile dans la définition de l'intérêt général est une question épineuse, son rôle dans l'invention de solutions innovantes pour défendre l'intérêt général paraît aujourd'hui incontesté, notamment par le biais des associations. Face aux enjeux de définitions, en effet, l'implication de la société civile requerrait un travail de fond pour empêcher que sa participation ne transforme l'intérêt général en somme des intérêts particuliers. En outre, la participation à ces enjeux définitionnels suppose de veiller à ce que cette société civile soit représentative, et qu'il n'y ait pas d'asymétrie

¹ Laurent Eloi, in *Regard croisés sur l'économie*, (2007)

² Blondiaux, L. (2008) *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil



du pouvoir à l'œuvre dans ces nouvelles structures participatives¹. A contrario, pour ce qui est des pratiques à mettre en œuvre pour défendre l'intérêt général tel qu'il est déjà défini (lutte contre les discriminations, les inégalités...), l'apport de la société civile semble davantage faire consensus, en tant qu'il peut s'inscrire dans le cadres des préconisations publiques sans en transformer la substance, et constitue un atout souvent indéniable. Cela s'explique dans la mesure où les solutions inventées par la société civile sont souvent l'émanation d'une volonté de résoudre des problèmes proches de citoyens, et ont recourt aux ressources immédiatement disponibles pour ces derniers. En ce sens, elles proposent généralement des modèles d'actions viables et des services ciblés sur les besoins locaux.

Les transformations territoriales et administratives du pouvoir ont donc favorisé l'émergence d'une société civile plus active, et qui se représente désormais comme ayant sa place – au-delà des logiques de représentativité – dans la définition des politiques publiques en matière d'intérêt général.

B. Evolution des acteurs privés : professionnalisation des associations et responsabilisation des entreprises

Par delà ce rôle croissant de la société civile, il apparaît que celle-ci est traversée par de profondes transformations.

1. Une responsabilisation croissante des entreprises

D'une part, les entreprises sont de plus en plus appelées à s'investir dans des questions d'intérêt général, que ce soit par le biais de la régulation politique ou de la pression de la société civile à leur encontre.

Les pressions institutionnelles contre les firmes sont croissantes. Les formes de régulations se multiplient en effet pour pousser les firmes à prendre en compte des questions relevant de l'intérêt général. Le cas des normes ISO, qui intègrent des éléments tel que l'environnement (normes ISO 14000) ou la Responsabilité Sociale des Entreprises (26000), est emblématique de cette logique récente de régulation des firmes. Parallèlement, les pressions de la société civile deviennent un facteur de plus en plus influent, et qui, conjointement à la pression des institutions publiques, contribue à infléchir la politique sociale des entreprises, et à la renforcer. Qu'on pense par exemple au rôle actuel des *Social Movement Organizations*, qui, par des pressions de type « boycott », parviennent à changer les positions des entreprises. Plus encore, cet impact commence à être considéré même dans la société civile non

¹ Ces enjeux sont notamment soulevés par Figuière et Rocca (2012)

organisée. Les enjeux de l'e-réputation, qui sont l'objet d'une attention croissante de la part des entreprises, en sont un témoignage récent.

Plus intéressant encore est la réponse des firmes face à cette démultiplication des pressions – institutionnelles, associatives, individuelles. Les entrepreneurs adoptent bien souvent une attitude proactive face à ces questions. Prenant en compte les nouveaux enjeux mis sur le devant de la scène par les politiques publiques ou les associations, ils organisent leur réponse – collectivement ou à l'intérieur de chaque firme. Ce phénomène a été identifié dans un premier temps aux Etats-Unis, à tel point qu'on l'a cru un moment une spécificité de ces espaces¹. Cependant, des processus similaires sont observables en France. Ainsi, si l'on envisage la question des discriminations professionnelles, le monde de l'entreprise a créé de nombreuses structures pour traiter de ces questions, dont la Charte de la Diversité en 2004 (plus de 3400 entreprises signataires aujourd'hui). De même, l'association de « A Compétence Egale » est un regroupement de cabinets de recrutements qui ont produit plusieurs guides issus de think tanks afin de promouvoir des techniques de recrutement dénués de formes de discrimination.

Désormais, afin de paraître légitime, les entreprises – particulièrement les plus grandes – doivent se doter de leur propre fondation à but non lucratif². Cependant, l'investissement des firmes outrepassa cette simple dimension financière : le « mécénat de compétences », élément important aujourd'hui, montre ainsi que l'investissement du secteur marchand déborde largement le cadre de la défiscalisation. Cet investissement externe n'épuise par ailleurs pas la volonté de montrer que l'entreprise fait un effort d'assainissement de ses politiques sociales « en interne », comme en témoigne le développement de services « RSE » ou de développement durable, utiles à la communication interne ou externe des firmes, et qui outrepassent souvent largement les attentes publiques ... Cette évolution est telle que certains auteurs adoptent le terme d' « entreprise providence³ » pour souligner l'importance de ces métamorphoses et leur rôle dans la transformation de la représentation des pouvoirs publics. L'entreprise se détache aujourd'hui de l'idée selon laquelle la simple création d'emplois et le respect minimal des règles de libre concurrence est le réquisit nécessaire et suffisant de la politique sociale de l'entreprise.

2. Professionnalisation croissante des associations et des fondations

¹ Frank Dobbin (2009) a notamment observé comment les experts RH ont pris en charge l'invention de pratiques pour lutter contre les discriminations dans les firmes aux Etats-Unis. Il soutenait alors que ces processus étaient une spécificité américaine.

² Cette évolution est en particulier corrélée à la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat et aux fondations, qui permet aux salariés d'une entreprise dotée d'une fondation de faire des dons à cette fondation et de bénéficier ainsi de réductions d'impôts.

³ S. Rozier (2001)

Ce mouvement fait écho, à l'inverse, à une professionnalisation de plus en plus forte des associations et fondations. L'amateurisme n'est aujourd'hui que très rarement associé à l'idée d'association, dont Mathieu Hély affirme qu'elles sont devenues un « marché du travail » à part entière.

Plusieurs éléments nous permettent d'arguer en ce sens. D'une part, l'augmentation fulgurante du salariat dans les associations, ainsi que les phénomènes de bureaucratisation (rationalisation de l'action associative, développement d'une pratique standardisée...), d'institutionnalisation¹ ou bien la marchandisation des associations² sont très souvent notés. Les jugements normatifs sur ces enjeux varient profondément : sont-ils le symbole d'une mise en danger du modèle associatif ? Ou témoignent-ils au contraire d'une régénération de ce modèle, en accord avec des évolutions sociétales de fond (fin d'une subvention publique intégrale, recherche d'une action efficace en termes de justice sociale, voir viable d'un point de vue économique) ?

Au-delà de cette dimension normative, et probablement très largement empirique (il n'y a pas une réponse à ces questions, qui dépendent largement des cas particuliers que constituent chaque association), ce qui peut être intéressant est de constater qu'il existe un monde associatif qui, s'il partage des objectifs souvent proches, et proches de l'intérêt général, développe une action à deux vitesses – sans que l'on puisse dire quelle vitesse est la plus bénéfique à la société et à l'intérêt général. À côté d'une action associative radicale et sans concession vis-à-vis de ces enjeux, existe une action associative davantage pragmatique et portée vers la conciliation, et l'adoption d'un *modus operandi* plus proche des standards de l'action institutionnelle ou marchande classique³. Ces deux facettes peuvent paraître complémentaires, comme dans le champ du militantisme syndical, où le radicalisme de certains groupes fait progresser la négociation des groupes les plus institutionnalisés.

3. *Un indicateur parlant : les interactions entre ces deux types d'acteurs*

Un marqueur extrêmement parlant pour envisager ces évolutions est le fait que les interactions entre les entreprises et les fondations ou associations se soient démultipliées dans une période récente.

¹ Marie Hélène Bacqué utilise cette expression pour désigner le processus par lequel certaines associations sont progressivement incorporées aux services publics.

² Le phénomène de marchandisation est entre autres étudié par Mathieu Hély (2009), qui évoque entre autres les formes de mise en concurrence des associations avec les entreprises lucratives. La croissance exponentielle des appels à projets comme mode de financement associatif fait partie de cette logique.

³ Une belle illustration de cette idée peut se trouver dans le travail de Cefai (2011) qui montre en quoi le modèle du Samu Social, à mi chemin entre l'association et le service public permet un traitement massif des enjeux des SDF, mais s'éloigne de la pratique au cas par cas menée par certaines associations, et ne fournit pas le soutien psychologique nécessaire à une véritable réinsertion sociale.

Les actions de co-branding en sont un exemple patent. Certaines associations se spécialisent ainsi dans des formes de services aux entreprises où elles leurs permettent, par leur expertise, de développer certaines pratiques d'intérêt général (défense de l'environnement, politiques de développement durables, aide à la lutte contre la discrimination). En l'échange de l'application de ces politiques préconisées par l'association pour l'entreprise, l'association lui transfère une partie de ses actifs réputationnels en créant un label, ou en associant leur réputation à celle de l'entreprise. Un exemple extrêmement parlant aujourd'hui est celui de WWF en matière de politique environnementale.

De même, un mouvement récent montre que les entreprises s'investissent de manière croissante dans des actions sociales, du fait de la loi de 2003 susmentionnée, et d'un assouplissement de l'acceptation de l'utilité publique, qui a favorisé une forte croissance des investissements des entreprises privées dans des questions sociales. Anne Bory¹ a souligné que ce rapprochement, à mettre en relation avec un « nouvel esprit du capitalisme », a été stimulé par de nombreux organismes et institutions, tels que la Fondation de France ou l'Admical.

C. Relation entre pouvoirs publics et acteurs privés

Ces évolutions conjointes de la société civile et de la structure des pouvoirs publics ont un impact évident sur le rapport entre pouvoirs publics et pouvoirs privés.

1. L'institutionnalisation de pratiques associatives : le modèle d'une politique bottom-up

La loi de 2003 le montre, il a existé une volonté de stimuler l'action des fondations et associations pour créer une initiative « from grassroots ». Ces initiatives, au-delà du cadre administratif qui a pu leur être favorable, se développent largement.

Du point de vue des associations se mettent en effet en place de nombreuses initiatives de politiques « bottom-up », dont le principe est de développer une solution viable face à un problème social donné, afin de le voir par la suite repris, diffusé, exporté, voire institutionnalisé par des structures plus larges. Les logiques de l'« essaimage associatif » sont en effet aujourd'hui extrêmement prégnantes – qu'elles passent par des canaux institutionnels (octroi de fonds publics et licence pour développer un modèle associatif – comme se fut le cas pour de nombreux ateliers et chantiers d'insertion, telles que les Régies de Quartiers) ou qu'elles s'inscrivent dans des logiques strictement associatives. Cependant, ces logiques

¹ Anne Bory (2004)

paraissent parfois menacées par certaines tentatives publiques d'institutionnalisation de la vie associative, lorsque les services publics cherchent à s'approprier, au nom de l'intérêt général, des dynamiques associatives, risquant partant de menacer l'autonomie associative, la spontanéité et l'impulsion initiale des projets¹.

Du point de vue des fondations, il y a eu une volonté de lever les barrières administratives et institutionnelles pour permettre que la société civile se nourrisse et soit renforcée par la société civile, indépendamment des clivages entre secteur lucratif et non lucratif. Ainsi, l'Admical, dont l'objet était « d'acclimater en France le concept de mécénat d'entreprise.² », a été reconnue d'utilité publique en 1992. Ce libéralisme économique dans les questions d'intérêt général est cependant remis en cause par les propositions de lois actuelles (doctrine fiscale de Janvier 2012³, et projet de réduction du dispositif de défiscalisation actuel⁴). Au cœur de ces remises en cause, nous retrouvons les enjeux territoriaux évoqués au début de cette partie. La remise en cause de la défiscalisation des dons s'appuierait en effet sur l'idée selon laquelle l'intérêt général devrait être compris dans une acception territoriale stricte, et notamment ne comprendre dans les dons qui peuvent faire l'objet d'une défiscalisation que ceux qui concernent les actions menées en France (à l'image de ce qui est promu notamment aujourd'hui à Singapour). Ce texte reste aujourd'hui en cours d'examen et a été critiqué entre autres par le Haut Conseil à la vie Associative.

2. La crise : un accélérateur de ces logiques de délégation ?

Les linéaments d'analyse exposés ci-dessus permettent de souligner la pertinence d'une lecture des évolutions actuelles en termes de crise. Deux crises sont ici à l'œuvre, et doivent être confrontées pour interpréter les évolutions actuelles : la crise financière et la crise de l'échelle nationale d'intervention publique.

Ces deux crises sont entremêlées, tant la crise financière, qui entraîne notamment une débudgétisation de l'action publique, a joué un rôle dans la délégitimation d'une intervention unilatérale de l'échelon étatique dans les questions d'intérêt général. Conscient des limites de ses apports, tant en termes financiers qu'en termes d'innovation sociale, l'Etat a signifié sa volonté de se désengager de certains secteurs. Cependant, ce désinvestissement entre en tension avec la volonté de

¹ Marie Hélène Bacqué souligne ces enjeux dans ses travaux sur l'institutionnalisation de pratiques associatives en France et au Canada.

² Anne Bory (opus, cit.)

³ Cf. document sur le projet d'instruction fiscale sur la territorialité du mécénat, téléchargeable à l'adresse : <http://www.centre-francais-fondations.org/ressources-pratiques/plaidoyer/Territorialite-du-mecenat-12-2012/texte-du-projet-dinstruction-fiscale-sur-la-territorialite-du-mecenat>

⁴ Le communiqué de presse Centre Français des fondations (<http://www.centre-francais-fondations.org/ressources-pratiques/plaidoyer/alerte-plaidoyer-dernieres-actualites/2012-06-15-communiquede-presse-cff-fiscalite-du.pdf/view>) fait le point sur ces questions et ses enjeux

conserver un monopole sur la définition de l'intérêt général. La volonté de restreindre l'intérêt général aux enjeux territoriaux, et de remettre en cause les dynamiques actuelles de défiscalisation des dons, qui ont favorisé une croissance sans précédent de la philanthropie en France, sont au cœur de ses enjeux aujourd'hui. Aussi, il sera impératif de réinterroger la place de la régulation nationale dans ces enjeux.

En conclusion, une nouvelle figure de l'Etat émerge bien aujourd'hui. Les évolutions actuelles, tant dans la distribution et la refonte des pouvoirs publics que dans le champ de la société civile, plus autonome, convergente et proactive que par le passé, remettent en cause le monopole actuel de l'Etat sur la définition de l'intérêt général et l'orchestration des pratiques à mettre en œuvre pour le défendre. Si certains aspects conservent leur attrait – et notamment la figure de l'Etat français comme garant d'un intérêt général supérieur et irréductible à la somme des intérêts particuliers – d'autres, comme la réduction à une acception territoriale de l'intérêt général, ou la volonté de rester le vecteur unique de distribution des fonds et de la légitimité, entrent en tension avec métamorphoses actuelles de la société.

III. Des tensions qui invitent à la rénovation de l'Intérêt général

Les reconfigurations actuelles des pouvoirs publics et de la société civile ont fait saillir différentes tensions autour des enjeux d'intérêt général. L'analyse de ces tensions, à la fois politique, économique ou encore juridique, constitue un préalable à l'ouverture d'une véritable réflexion sur la rénovation de l'intérêt général.

A. Des enjeux politiques et définitionnels forts autour de la question de l'intérêt général

1. Un monopole étatique sur la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général hautement contesté

Deux aspects des questions d'intérêt général doivent être abordés séparément pour comprendre la remise en cause du monopole de l'Etat sur l'intérêt général en France : l'enjeu de la définition de l'intérêt général, et celui de sa mise en pratique.

Contester le monopole de l'Etat sur la définition de l'intérêt général revient à mettre en question la conception volontariste – une spécificité française – de l'intérêt général. Cette conception, consubstantielle au pouvoir politique français, paraît difficilement critiquable, car la vision d'un Etat transcendant les intérêts particuliers pour promouvoir une justice supérieure reste au cœur de l'imaginaire collectif des Français. Toutefois, les reconfigurations du pouvoir actuelles, mettant l'accent sur la possibilité d'une démocratie participative – qui prenne en compte la voix d'une société civile engagée et organisée – ouvrent le champ à une nouvelle modalité de définition étatique des enjeux d'intérêt général, qui ne repose plus sur un pouvoir uniquement représentatif, mais également participatif. Cette volonté d'organiser une démocratie participative est d'autant plus marquée que la définition de l'intérêt général proposée par l'Etat est parfois contestée. Notamment, la volonté d'instituer une définition territoriale de l'intérêt général fait débat¹. Toutefois, la mise en œuvre d'une démocratie participative, et son aptitude à représenter équitablement la société civile, reste controversée aujourd'hui.

Sur le plan de l'action de terrain, cependant, les problématiques sont toutes autres. La performance de certains services publics est aujourd'hui largement contestée, et la société civile s'organise dans de nombreux champs pour mettre en œuvre des solutions – parfois palliatives, mais de plus en plus souvent alternatives – aux politiques publiques de défense de l'intérêt général. Ces politiques portées par des associations, qui mettent l'accent sur une approche pragmatique des enjeux,

¹ Sur ce débat : <http://www.centre-francais-fondations.org/ressources-pratiques/plaidoyer/Territorialite-du-mecenat-12-2012/texte-du-projet-dinstruction-fiscale-sur-la-territorialite-du-mecenat>

une volonté d'empowerment des populations, et s'appuient sur une connaissance fine des enjeux du terrain, ont souvent une efficacité notable. Aussi, dès lors qu'elles respectent l'esprit de la définition nationale de l'intérêt général, il paraît contestable de réprover ces actions, qui enrichissent et nourrissent le répertoire d'action des politiques d'intérêt général.

2. Une clarification des terminologies nécessaire

Repenser les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile sur les enjeux d'intérêt général rend nécessaire de supprimer le flou des terminologies relatives à l'intérêt général. Ce travail de redéfinition est d'autant plus fondamental qu'il est source de nombreux blocages institutionnels.

Ainsi, un décalage a notamment existé entre les démarches d'innovation pour la vieillesse (ne faudrait-il pas davantage parler de « grand âge ») créées par la société civile et la reconnaissance de leur utilité sociale par les pouvoirs publics, ce qui a freiné considérablement l'octroi de fonds de développement pour ces projets. L'enjeu de la reconnaissance est double : il s'agit d'abord déterminer qui est légitime pour définir l'intérêt général (l'administration fiscale ? le juge ? la loi ? les associations ?) et ensuite décider des critères de reconnaissance.

Aujourd'hui, trois procédures sont en place : la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP), la Reconnaissance d'Intérêt Général (RIG) et la reconnaissance d'Utilité Sociale. Seule l'utilité publique est une reconnaissance qui dépasse le champ simplement fiscal, puisque à travers une procédure d'accréditation auprès du ministère de l'Intérieur, validée par un décret du Conseil d'Etat, une association obtient non seulement des moyens financiers, mais également un « label » qui lui confère une vraie légitimité dans le secteur associatif. Pour pouvoir être reconnue d'utilité publique, une association doit remplir plusieurs conditions, notamment avoir un objet statutaire présentant un caractère d'intérêt général et entreprendre des actions utiles dans l'un des domaines suivants : philanthropique, social, sanitaire, éducatif, scientifique, culturel ou concernant la qualité de la vie, l'environnement, la défense des sites et des monuments, la solidarité internationale. Or, il existe un flou juridique certain sur la définition de l'intérêt général, dû à une certaine porosité des frontières entre les activités commerciales des entreprises et leurs activités de mécénat. Quant à la Reconnaissance d'Intérêt Général, celle-ci donne lieu à un avantage purement fiscal (la mention intérêt général apparaît à l'article 200 du Code général des impôts) à travers une prise en charge de la moitié des dons par l'Etat sous forme de réduction d'impôts.

L'utilité sociale est elle aussi un concept fiscal. Il s'agit d'une procédure permettant d'exempter une entreprise d'impôts commerciaux à condition que la gestion de l'association soit désintéressée et qu'elle réponde d'une activité présentant une utilité sociale suffisante. Là encore, le flou et l'arbitraire des critères d'utilité sociale est problématique :

- **le produit** : l'activité de l'association doit satisfaire des besoins peu ou pas du tout pris en compte par le marché.
- **le public** : l'activité de l'association doit bénéficier à des personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au regard de leur situation économique et sociale : chômeurs, personnes handicapées, enfants défavorisés, etc.
- **le prix** : les prix pratiqués par l'association doivent se distinguer de ceux pratiqués par une entreprise pour des services de nature similaire : prix nettement inférieur ou prix modulable en fonction des clients.
- **la publicité** : l'association choisit le contenu de la publicité et les supports utilisés en tenant compte du public visé.

Ce flou juridique pose deux problèmes majeurs : celui d'une insécurité juridique lourde de conséquences financières (critère matériel), et surtout le problème de la légitimité de l'acteur qui reconnaît le critère d'intérêt général ou d'utilité sociale (critère organique) Dans ces deux derniers cas il s'agit uniquement de l'administration fiscale. On peut véritablement parler aujourd'hui d'un monopole de l'administration fiscale sur la définition de l'intérêt général. Cette définition unilatérale pose doublement problème tant du point de vue de la compétence que de la légitimité de l'acteur.

3. Quels rôles de la société civile sont promus ou rejetés par l'Etat ?

Au-delà, essayer de distinguer, parmi les actions et les messages véhiculés par la société civile, ceux qui sont valorisés aujourd'hui par l'Etat, et ceux qui sont source de tensions, permet de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre dans la société actuelle. Le tableau ci-dessous est une tentative de synthèse des enjeux et tensions telles qu'elles se cristallisent aujourd'hui entre la société civile et l'Etat. Ce tableau aurait été très différent aux différentes époques historiques susmentionnées, car les prérogatives et le champ d'action de la société civile étaient alors bien moins larges.

	Action de terrain de la société civile	Action idéologique de la société civile
Sans tension avec l'Etat	Palliatif aux questions sociales, délégations de services publics, création de lien social, institutionnalisation de pratiques associatives par conventionnement, partenariats publics privés, développement de marchés alternatifs (coopératives, mutuelles, développement de l'entreprise sociale ou de techniques d'autogestions)	Travail consultatif, revendications sociales ou environnementales dirigées vers les firmes, revendications sociales traditionnelles
Avec tension avec l'Etat	Proposition de solutions alternatives qui contredisent les différentes politiques publiques (à l'échelle nationale ou communale)	Volonté de définition de l'intérêt général construite sur un modèle participatif ; travail de contre-expertise

Un tel tableau est heuristique pour percevoir les espaces de consensus ou d'achoppement entre pouvoirs publics et société civile. Le rôle de la société civile s'est vu progressivement accru aux vus de son efficacité comme palliatif des enjeux sociaux, à sa valeur comme vecteur du lien social, de cohésion sociale – thématique aujourd'hui centrale dans les démocraties occidentales¹. De même, le rôle de la société civile comme instance de surveillance, de contrôle et de contestation des débordements du secteur lucratif est aujourd'hui inscrit dans nos représentations collectives, et a été entériné par le rôle de l'Etat comme médiateur des conventions collectives dès le milieu du XXe siècle. Il semble même que cette fonction soit aujourd'hui reconnue par le secteur lucratif lui-même, puisque des mouvements de « co-constructions » s'engagent entre des associations sociales et des entreprises lucratives.

En revanche, certains aspects de l'implication citoyenne restent problématiques. Notamment, si la revendication sociale fait partie des prérogatives de la société civile, le passage d'une fonction consultative à une fonction participative pose problème. Cela se lit par exemple, à l'échelle locale, dans les tensions à l'œuvre

¹ Robert Putnam (2000), met en avant le rôle fondamental des associations et de la société civile dans la production d'un « capital social », perçu comme ciment d'une confiance citoyenne dans la société, et qui serait l'ingrédient majeur du succès d'une démocratie. Cette lecture s'applique dans le cas de la France, où le rôle des associations est perçu comme salvateur, notamment dans le contexte des banlieues, où le sentiment que le « pacte républicain » a été trahi, que l'ascenseur social est en panne est l'une des principales sources de tension sociale.

autour de la mise en place des conseils de quartiers. Pourtant, les enjeux de la société civile sont de plus en plus prégnants dans les configurations du pouvoir actuel. En témoigne la place des structures de l'Economie Sociale dans les élections prudhommales¹. D'autre part, le développement, au sein de la société civile, de solutions alternatives à celles préconisées par les services publics est une source de tensions fortes. Le combat d'associations pour le maintien et l'intégration de camps Roms dans certaines communes telles que Montreuil montre bien que l'initiative des citoyens peut s'opposer à l'intérêt des pouvoirs publics communaux, favorisant l'image de leur ville sur l'insertion d'une population jugée marginale.

Ces tensions sont le symptôme d'une autonomie et d'une efficacité croissante des politiques engendrées par la société civile. C'est en effet à travers leur succès qu'elles peuvent menacer et remettre en cause les choix des politiques publiques en matière de défense de l'intérêt général, et partant être perçues comme des actions concurrentes des services publics. Ces tensions résident donc dans le fait que la société civile soit devenue plus autonome, professionnaliste, voire plus efficace que les pouvoirs publics sur le terrain, et que cette efficacité de terrain ébranle la légitimité de l'Etat à définir seul les politiques de défense de l'intérêt général.

B. Les tensions économiques portées aujourd'hui par l'intérêt général

1. La refonte des frontières entre utilité sociale et efficacité économique

Les projets de la société civile en matière d'utilité sociale ou d'intérêt général ne sont plus aujourd'hui majoritairement financés par les pouvoirs publics, et ce du fait de la conjugaison d'une baisse des subventions publiques, d'une ingérence croissante du secteur lucratif dans le financement de projets d'intérêt général, et du développement de business plans associatifs visant à viabiliser leurs projets. Ces évolutions ont de multiples conséquences, puisqu'ils engendrent une refonte des frontières entre utilité sociale et efficacité économique.

L'investissement des entreprises est ainsi croissant dans les enjeux de justice sociale. Il est notamment opportun d'interroger la place actuelle de la Responsabilité Sociale des Entreprises dans la défense de l'intérêt général. S'agit-il d'une moralisation externe de la firme via l'imposition de normes de régulations externes (les normes ISO notamment prennent en compte aujourd'hui les questions sociales et environnementales comme des enjeux intégrés à la firme), ou bien d'un mouvement interne de prise en compte des questions sociales ? De même, la place de

¹ Sur ces questions, voir les éléments développés par le centre de ressources régional de l'ESS : <http://www.atelier-idf.org/breves/2008-12-04,aees-progresse.htm>

l'entrepreneuriat social en France aujourd'hui (rappelons qu'il existe aujourd'hui un ministre délégué à l'Economie Sociale et Solidaire en France) est symptomatique d'une volonté de conjuguer, et non plus d'opposer, des impératifs d'efficacité économique et de justice sociale.

Cette refonte des enjeux est également perceptible du côté des acteurs du secteur non-lucratif, qui donnent initialement la priorité aux enjeux d'intérêt général. Mathieu Hély (2009) nous invite ainsi à interroger le sens de ce « virage économique » de certaines associations, aujourd'hui désignées comme un « marché du travail » à part entière. Doit-on y voir le signe d'une marchandisation récente des associations ? Ou est-ce au contraire la preuve de leur autonomisation croissante vis-à-vis des acteurs dont elles dépendaient traditionnellement pour subsister ? Cette question paraît d'autant plus cruciale que la professionnalisation des organisations de la société civile est irréductible à des enjeux strictement financiers. Bien au contraire, associations et fondations se démarquent également aujourd'hui par une excellente maîtrise des médias, d'internet, des réseaux sociaux, et par l'acquisition de compétences économiques de pointes (marketing, communication, comptabilité), rendue possible par un bénévolat de compétence de plus en plus important. De même, la collusion de la société civile avec le monde de la recherche est un autre indicateur de cette volonté des associations et fondations de se départir d'un préjugé d'amateurisme qui leur était traditionnellement associé.

2. Une économie plurielle qui se heurte aux tendances politiques actuelles

Il est donc nécessaire de repenser les frontières entre amateurisme et professionnalisme, secteur lucratif et non lucratif, impératifs économiques et sociaux, pour comprendre les évolutions aujourd'hui à l'œuvre dans la société civile. Cette nécessité est d'ailleurs renforcée par l'inadéquation des dispositifs fiscaux (et de leurs présupposés idéologiques), avec la réalité des mécanismes actuels de la société civile. L'association a aujourd'hui une économie plurielle¹ – fondée sur la trichotomie financements publics, privés, et individuels. Par ailleurs, dans la proportion de ces financements, la subvention publique recule au profit du don (mécénat ou dons individuels), ou de formes de contractualisation (contrats avec des entreprises, missions de délégations de services publics). Or, cette réalité entre en tension avec les politiques en place ou à venir qui encadrent les financements associatifs : remise en cause de la défiscalisation des dons, clauses pour un régime fiscal spécifique qui implique l'absence de « relations privilégiées » avec une

¹ Labit (2010)

entreprise lucrative, et ce sans possibilité de « sectorisation »¹ de l'activité associative.

Ainsi, la fermeture que l'on semble observer dans les politiques publiques vis-à-vis du tiers secteur (projets de restriction des privilèges fiscaux, réduction à une acception territoriale de l'intérêt général) ainsi que la notion de relation privilégiée avec le secteur lucratif, ou encore la remise en cause de la défiscalisation des dons, sont une source de tension très forte entre Etat et société civile, car cette dernière puise grand nombre de ses ressources dans son inscription croissante dans l'économie, et cherche souvent à stabiliser son action à travers des formes de contractualisation croissantes (y voyant un moyen de ne plus dépendre seulement de dons – publics ou privés). Cette politique de contractualisation positionne en effet l'association non plus comme une structure dépendante et assistée, mais comme une organisation professionnelle et efficace, susceptible d'offrir des services utiles à la fois d'un point de vue économique et social. Les conventionnements publics ainsi que les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens, à destination des structures sociales et médico-sociales, sont d'ailleurs la marque que l'Etat cautionne et valorise le passage d'une logique de tutelle des organisations sociales à une logique de contrat et de délégation de pouvoirs.

3. La gestion des dépenses publiques

Enfin, l'autonomie et la performance des innovations proposées par la société civile nous invitent à repenser l'allocation des dépenses publiques en matière d'innovation pour l'intérêt général. On oppose souvent, en effet une conception des dépenses publiques en termes de « master plans » à celle de dépenses pour des « pilot programs »². Or, les multiples remises en causes des programmes généraux de politiques publiques (Politiques de la Ville, politique de l'Emploi), par les associations et fondations de la société civile nous pousseraient à remettre en cause le primat donné en France à des modèles d'action surplombants, conçus prioritairement par des bureaucrates et des technocrates, et financés massivement sans tester de politiques différentes.

Une alternative à ce modèle dominant en France serait de mettre en œuvre, de financer et de tester différents programmes pilotes, qui soient conçus et mis en place par des acteurs divers (bureaucrates, scientifiques, acteurs associatifs, philanthropes etc.). Mettre sur un pied d'égalité de tels projets et évaluer leur impact social et économique présenteraient différents avantages. D'une part, elle

¹ Cette analyse est notamment proposée par Devic (2010)

² Un article intéressant sur ces notions et leur lien avec la répartition des dépenses publiques peut être trouvé ici "Testing testing" d'Atul Gawande, chirurgien et chercheur sur les politiques publiques de la santé.



permettrait l'entrée en lice d'acteurs de la société civile ayant une connaissance concrète des territoires et de leurs difficultés. D'autre part, elle favoriserait l'implémentation des politiques publiques, dans la mesure où celles-ci auraient été co-construites en collaboration avec la société civile.

Un tel enjeu nous paraît crucial dans la rénovation de l'intérêt général, même s'il va à l'encontre de la vision dominante qui distingue nettement état et société civile. Car si l'idée de financer des programmes pilotes s'implante progressivement en France, ces derniers restent l'émanation de structures technocrates attachées aux pouvoirs publics, et ne font pas entrer dans la discussion les modèles d'action associative ou philanthropique.

C. Les défis juridiques : promouvoir une conception multilatérale de l'intérêt général

Ainsi, le cadre juridique doit aujourd'hui être optimisé et s'adapter aux métamorphoses de la société civile, du monde associatif et – dans une dynamique nouvelle – à celles des entreprises, dans leur participation à la mise en œuvre d'un intérêt général, que la puissance publique ne peut aujourd'hui prétendre fonder à elle seule. Face au changement d'échelle de la détermination de l'intérêt général, à l'irruption des échelles mondiales, communautaire et locales dans le débat national, l'Etat paraît aujourd'hui peu à même à répondre à toutes les sollicitations et il semble qu'il doive bien plutôt s'installer dans une logique de coopération et de dialogue fructueuse pour l'intérêt général.

Néanmoins, si le droit public a ici un rôle clé – puisqu'il légitime la prégnance du concept même d'intérêt général - de nouvelles normes alternatives émergent, provenant d'acteurs non étatiques (comme les entreprises ou le monde associatif) et supranationaux, à l'instar de l'Union Européenne ou des fondations transnationales.

1. Les innovations du droit administratif en faveur d'une pratique multilatérale de l'intérêt général : une ère de co—construction

Le droit public a accompagné le désengagement progressif de l'Etat dans la subvention et la mise en œuvre de l'intérêt général – pour des raisons avant tout budgétaires – en créant de nouvelles manières d'envisager le service public, qui est passé d'une définition organique (service de la puissance publique) à une définition plus matérielle (activité d'intérêt général), prise en charge par des acteurs parfois privés. Ainsi les Partenariats Publics Privés (PPP), nouvelle forme de contrat public

créée en 2006, permet à l'Etat de recourir à des financements privés pour assurer la construction et la gestion de certains biens relevant du service public.

Toujours dans ce paradigme d'une modernisation de l'administration, un nouveau type de contrat appelé Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) a vu le jour en 2005¹. Le CPOM est, en droit français, le contrat par lequel un organisme gestionnaire d'établissements de services sociaux ou médico-sociaux s'engage auprès d'une autorité de tarification sur une période pluriannuelle pour, en fonction des objectifs d'activité poursuivis par ses établissements, bénéficier d'allocations budgétaires correspondantes. Le CPOM est un outil technique destiné à améliorer la qualité du service public en améliorant les liens entre pouvoirs publics et gestionnaires privés. Il repose sur une dynamique participative : l'état des lieux est constaté par l'ensemble des parties et les professionnels reçoivent une plus grande autonomie et sont responsables de la définition des politiques à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs.

En définitive ce nouveau cadre contractuel des rapports public/privé permet au droit public d'encadrer la mutation de l'Etat bureaucratique vers une gouvernance managériale où la définition de l'intérêt général et sa mise en place ne sont plus imposées mais co-construite à travers des contrats. Ces évolutions paraissent en accord avec les attentes de la société civile et de l'Etat, et nous souhaiterions mesurer, par la suite, dans quelle mesure elles pourraient être prolongées ou si elles se suffisent à elles-mêmes.

2. L'influence de la conception européenne de l'intérêt économique général : les Services d'Intérêt Général

L'approche européenne du service public et de ses missions d'intérêt général consiste à essayer de concilier l'accomplissement de ces missions avec l'application des règles du droit à la concurrence. A cet égard, les Services d'Intérêt Général, et plus particulièrement les Services d'Intérêt Economique Général² (SIEG), définis comme des services publics qui recourent à des prestations économiques (en général déficitaires) sont une tentative d'homogénéiser et de rationaliser le service public européen, et notamment d'encadrer les tendances monopolistiques du service public à la française.

Cependant l'Union européenne accepte de reconnaître dans les SIEG sous la forme d'un droit d'exception échappant aux règles classiques du droit communautaire, la

¹ ordonnance du 1^{er} décembre 2005 (art. L.313-11 du Code de l'Action Sociale et des Familles)

² Livre blanc sur les services d'intérêt général de la Commission européenne

possibilité qu'ont certaines missions d'échapper aux règles de la concurrence parce qu'elles relèvent de l'intérêt économique général.

Ainsi paradoxalement, alors qu'on croit souvent le droit européen plutôt libéral, celui revient au critère fonctionnel prôné par Duguit, qui attribuait à la personne publique le rôle d'assurer l'« interdépendance ou [la] solidarité sociale », ce critère permettant de faire la distinction entre une prestation purement économique et une mission d'intérêt général. Mais ce critère fonctionnel est repris dans le sens d'une définition matérielle du service public : il n'y alors pas de différence entre un SIEG fourni par une entreprise publique et un SIEG délégué à un acteur privé.

Néanmoins des difficultés subsistent, notamment autour du flou juridique quant à la définition précise de l'intérêt général.

3. L'édiction d'un « soft » intérêt général : l'intérêt général selon les entreprises

La philanthropie très développée par les entreprises est désormais souvent couplée à une pratique managériale de Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE) qui se manifeste notamment par une contribution volontaire aux enjeux du développement durable (certification environnementale et sociale, éco-conception, indicateurs de développement durable, etc.). En incluant une dimension volontaire, la RSE interroge le droit dans ses sources et fondements mêmes, puisque le droit étatique – caractérisé classiquement par la *hard law* – se voit relayé, voire suppléé par ces règles émanant de la sphère marchande. La RSE engage toute une réflexion sur la *soft law*, et notamment sur son articulation avec les sources et modalités traditionnelles du droit. A priori, ces normes de « *soft law* » contredisent l'image du droit comme ordre de contrainte. Elles ont pourtant des conséquences dans la pratique internationale contrariant les assertions théoriques sur la nécessité de développer un dispositif contraignant dans les règles juridiques. Autrement dit, le fait qu'elle ne soit pas contraignante au sens de la théorie juridique n'empêche pas son respect dans la pratique. La « *soft law* » correspond ainsi à une image du droit où il n'y a pas un seuil unique pour déterminer le juridique mais une gradation du phénomène normatif.

La Responsabilité Sociale des Entreprises est une illustration pertinente de l'efficacité de la *soft law* pour mettre en œuvre – dans nos sociétés – des pratiques d'intérêt général. Si la RSE est guidée par un seuil minimal de réglementation (Normes ISO 26000, etc), son impact excède en réalité largement ces impératifs législatifs. De facto, les firmes ont intégré, avec les évolutions actuelles du monde de l'entreprise, l'atout que représentaient pour leur image, leur efficacité, et leur

« capital social » interne¹ le fait d'établir une politique proactive en matière d'intérêt général au sein de la firme. Ainsi, les entreprises rivalisent d'innovations, mais parviennent aussi parfois à coopérer², pour développer des politiques sociales et environnementales innovantes en interne, et pour développer, en externe, un travail de financement d'œuvres d'intérêt général (à travers des fondations d'entreprises).

L'entreprise se voit incitée à appliquer, en plus du droit social national applicable, des normes présentes en dehors de celui-ci, ayant à prendre en compte les droits sociaux tels qu'ils sont appliqués en dehors de l'entreprise par les Etats et par le droit international pour bénéficier d'une image, et donc d'une clientèle qui la rende compétitive. Ces nouvelles normes influent, rétrospectivement, sur l'orientation de la hard law, grâce notamment à la pression des mouvements sociaux. C'est ce que prouve l'affaire bien connue Kasky v. Nike portée devant la Cour Suprême des Etats-Unis, dans laquelle l'entreprise Nike avait dû verser 1,5 millions de dollars au profit de l'association Fair Labor, en raison des conditions de travail dans ses ateliers situés en Asie.

Cette volonté de s'autoréguler de la part des entreprises, mais aussi de participer à la mise en œuvre de l'intérêt général tout en promouvant l'efficacité économique, a d'abord été regardée avec méfiance par la plupart des acteurs traditionnels de l'intérêt général. Elle se superpose, de fait, à la réglementation traditionnelle dans sa mission de défense de l'intérêt général, sans toutefois s'y opposer. Sont ainsi conciliés les intérêts individuels privés de l'entreprise, qui ne souhaite notamment pas payer des coûts « réputationnels », mais bien plutôt faire valoir son image de marque auprès de ses consommateurs et de ses investisseurs, avec l'intérêt général, puisque les règles d'éthique environnementale suivies par l'entreprise participent au développement durable, nouvel impératif de l'intérêt général. Il y a ainsi bien ce que Marc Abélès appelle le « retour social sur investissement » ou « venture philanthropy. »

¹ Putnam (2000) avait développé une théorie sur l'importance des liens et de la confiance au sein de la société civile pour produire une société riche, dynamique et véritablement démocratique. Les atouts économiques du « capital social » - fruit de la confiance et de la coopération - sur le bilan économique des entreprises a ensuite été souligné par Bevort et Lallement (2006)

² Le cas de coopération dans les associations professionnelles pour définir des normes de RSE a été étudié aux Etats-Unis par Frank Dobbin (2009). Il se remarque dans les associations professionnelles en France telles que « A Compétence Egale » ou par exemple dans les chartes professionnelles, telles que la Charte de la Diversité de 2004.

II

Etude comparative des notions d'intérêt à l'étranger

Introduction

Après avoir présenté le cas de la France, on se propose d'étudier la conception d'intérêt général et les différents dispositifs qui visent à le mettre en pratique dans d'autres pays du monde. Nous avons choisi de présenter quatre pays : le Royaume-Uni, la Finlande, Singapour et le Brésil. En effet, peu d'études sur la philanthropie se sont intéressées à ces pays, et il est apparu que chaque cas présentait des spécificités enrichissantes sur le plan comparatif.

Le Royaume-Uni se caractérise par une philanthropie inscrite dans la tradition historique du pays, et qui se révèle très performante et dynamique. En outre, la pratique étatique britannique, fondée sur une conception utilitariste du *public interest*, relève d'un modèle libéral tant sur le plan politique qu'économique et fiscal, ce qui a des conséquences importantes sur les modes d'implication de la société civile en vue de l'intérêt général et sur le fonctionnement du secteur philanthropique.

La Finlande, inscrite dans le « modèle scandinave », présente une recherche d'égalitarisme dans la justice sociale, assurée par un État providence très poussé. Divers dispositifs incitatifs encouragent la société civile à se mobiliser pour l'intérêt général, au sein d'associations et de fondations philanthropiques de plus en plus présentes.

Singapour est un Etat de construction récente marqué par le rationalisme. L'Etat, à tendance autoritaire, a su encadrer le secteur de la philanthropie pour le développer dans le champ qu'il a défini. Le fort investissement de la société civile, des entreprises et de l'Etat est concomitant à l'existence de particularismes qu'il s'agit de mettre en perspectives avec les autres pays étudiés.

Le Brésil est en pleine expansion après la chute de la dictature en 1985. La poursuite de l'intérêt général y est vue comme un moyen d'asseoir et de pérenniser la démocratie dans le pays. Il est intéressant de comprendre comment le Brésil a su fédérer de nombreuses initiatives (fédérales, locales, privées) autour d'une responsabilité commune. Si le secteur de la philanthropie nécessite encore des développements notamment dans son encadrement législatif, la forte progression des investissements sociaux et des particuliers en fait un exemple nécessaire à notre étude.

La Finlande

La justice sociale, l'égalitarisme et la solidarité distributive sont des valeurs clés des systèmes nordiques. Reposant sur des États providence assurant de très nombreux services aux citoyens, les pays du « modèle scandinave » sont à ce titre particulièrement soucieux de la préservation de l'intérêt général.

La Finlande, État relativement jeune en comparaison aux autres démocraties européennes, se caractérise par de très bonnes performances à l'échelle mondiale, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Elle se classe en effet au quatorzième rang mondial en terme de PIB/habitant et au 22^e rang mondial en terme d'IDH. Il convient de garder à l'esprit que la population finlandaise représente environ 5 400 000 habitants, soit moins de la moitié que la seule Ile de France. Si cette différence d'échelle démographique ne saurait être minimisée, la Finlande reste un exemple comparatif pertinent du point de vue de la gestion de l'intérêt général.

➤ La conception finlandaise de l'intérêt général

L'administration finlandaise repose sur quatre grands principes législatifs fondamentaux :

- le principe d'égalité
- le principe d'objectivité
- le principe de proportionnalité
- le principe de la responsabilité

Ces principes directeurs sont représentatifs de la conception de l'intérêt général à la finlandaise, fondée sur l'équité. À ce titre, il est intéressant de noter que les penseurs les plus influents en Finlande présentent des thèses qu'on pourrait considérer comme radicales, et qui sont symptomatiques de cet « esprit finlandais » si particulier, forgé par des années de lutte pour l'indépendance.

Ainsi, Pekka Himanen, un des philosophes les plus médiatisés en Finlande, publie tous les trois ans un rapport sur l'état économique et social de la Finlande, à la commande du Premier Ministre et du ministre des finances. Dans son dernier rapport d'avril 2010, il préconise un certain nombre de changements à l'horizon 2020, guidés par une transition écologie radicale (recommandant notamment un remplacement total du « tout papier » par le « tout Internet »), un « cyber-communautarisme » entièrement dérégulé et surtout, une importante mutation de l'Etat providence. Dans le but d'améliorer en profondeur les conditions de vie des

citoyens sur leurs lieux de travail, dans l'éducation et dans les centres de soins, mais aussi de stimuler encore davantage la création artistique et l'innovation scientifique, Himanen propose de larges défiscalisations des politiques et initiatives citoyennes allant en ce sens.

➤ **Le modèle scandinave : force de l'État providence et libéralisme économique**

Le modèle scandinave est fondé sur une efficacité des services sociaux fournis par l'Etat providence (éducation gratuite et jugée très performante, sécurité sociale très complète, etc). En Finlande, il semble que ce modèle ne soit guère remis en cause et que la société y soit très attachée. Il est intéressant de noter que l'Etat (au sens large) est le premier employeur finlandais, puisque 32% de la population active travaille dans le service public.

Cependant, Etat providence ne rime pas nécessairement avec interventionnisme étatique en matière économique, puisque les entreprises jouissent d'une grande liberté en Finlande. En particulier, la Finlande se démarque par une politique d'innovation performante. Le service public et les entreprises entretiennent une étroite collaboration, ce qui se traduit notamment par le fait que la Finlande consacre 3% de son PIB à la recherche et au développement, un taux mondialement élevé.

Pour mieux comprendre cette logique de conciliation entre État providence et libéralisme, qui pourrait nous sembler antinomique, il peut être intéressant d'expliquer le modèle de la « flexi-sécurité », qui permet de mieux saisir la perspective scandinave. Les faibles taux de chômage (relatifs, et bien sûr aggravés par la crise) s'expliquent depuis les années 90 par une politique d'emploi et de licenciement très facilitée pour les employeurs (comparativement à la France tout du moins), accompagnée de très fortes et très durables allocations chômage. L'exportabilité d'un tel système pose bien évidemment question.

➤ **Une forte fiscalité**

« Paradis social » mais « enfer fiscal », les pays nordiques connaissent les impôts les plus élevés de la planète. Avec une pression fiscale de quelque 44 % du PIB, la Finlande se place au 5^e rang des pays de l'OCDE derrière la Suède, le Danemark, la Belgique et la Norvège.

Une particularité du système fiscal finlandais est que les impôts sont payés par tous les citoyens, ce qui inclut les chômeurs et les retraités (en France, un

célibataire n'est imposable qu'à partir de 8000 euros annuels). Le concept de niche fiscale n'existe pas en Finlande, et la progressivité de l'impôt ne souffre aucune exception : ainsi, les impôts ne dépendent pas de la situation maritale ou du nombre d'enfants (les déclarations conjointes étant impossibles).

➤ **Un milieu associatif en expansion**

Le milieu associatif finlandais a connu une croissance importante dans les années 1990. Une particularité du milieu associatif finlandais réside dans les financements que l'État lui octroie, qui proviennent en grande partie des gains des jeux de hasard.

Le monde associatif finlandais est assez développé et structuré. Les organisations travaillent dans différents domaines, on peut par exemple citer Kesäluokseura qui œuvre à l'éducation de la citoyenneté ou encore le Conseil des fondations finlandaises qui regroupe les grandes fondations et associations.

Une autre caractéristique notable est qu'en Finlande, la majorité des associations représentent davantage les intérêts de leurs membres que ceux de la collectivité. Une des raisons pouvant expliquer ce phénomène semble être que l'Etat fournit déjà la majorité des services sociaux et éducatifs.

Une étude comparative de l'Université Johns Hopkins révèle que l'ensemble des dons et du volontariat en Finlande revient à 2,43% du PIB (= 266,07 milliards), contre 3,21% en France. Par ailleurs, le milieu associatif emploie 5,3% de la population active, contre en 7,6% France.

➤ **Fiscalité des associations et fondations**

Les associations et fondations ne sont imposables que pour la part lucrative de leurs activités. Ainsi, les impôts locaux ne sont exigibles (au taux de 12,04% du revenu imposable) que pour les bâtiments dont l'association est propriétaire et qu'elle utilise à des fins lucratives.

L'administration fiscale peut exonérer de l'impôt sur le revenu, de celui des sociétés ou de la taxe foncière certaines associations qui se distinguent par une action sociale particulièrement significative.

Par ailleurs, il est important de noter que les dons de particuliers sont déductibles du revenu imposable des associations non lucratives bénéficiaires mais pas de celui du donateur. Cependant, les dons d'entreprises sont déductibles du

revenu imposable des associations non lucratives bénéficiaires et le sont également dans une certaine limite de l'impôt des sociétés des donateurs si l'organisation récipiendaire figure sur la liste des associations d'utilité publique à vocation scientifique ou artistique reconnues par l'administration fiscale.

➤ Quelques références documentaires utiles

- Cadre juridique et fiscal des associations et fondations dans les pays d'Europe : http://www.rnaf.net/lien_associations_et_fondations_en_europe.php#finlande
- Panorama du milieu associatif dans les pays d'Europe : <http://europe.cidem.org/index.php?p=panorama>
- Center for civil society studies de l'Université Johns Hopkins, étude quantitative comparative des actions associatives dans 36 pays « 36-Country Data table » : <http://ccss.jhu.edu/>
- À trouver pour notre étude : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/3303332029570/index.shtml>
- Le Centre d'Etude et de recherche sur la philanthropie : <http://www.cerphi.org/>

Sur la Finlande :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/finlande/presentation-de-la-finlande/>

<http://les7duquebec.org/7-de-garde/analyse-du-modele-scandinave/>

<http://mti-review.com/2012/12/10/la-finlande-un-pays-encore-meconnu-entre-nature-et-performances/>

<http://voicilafinlande.fi/Public/default.aspx?contentid=217964&nodeid=41800&culture=fr-FR>

« Finland and the evolution of public sector ethics », Marie Talec

Le Royaume-Uni

➤ La conception britannique de *public interest*

La notion d'intérêt général, désignée par le terme de « *public interest* », est primordiale dans le système politique du Royaume-Uni. **Sa conception actuelle est le fruit de siècles de réflexion, notamment marqués par les apports de philosophes comme Thomas Hobbes ou John Stuart Mill.** Cette forte influence des théories libérales utilitaristes définit un intérêt général à l'anglo-saxonne bien particulier. Pensée de façon pragmatique et dans une logique contractualiste, sa recherche serait une aspiration à la maximisation du bien-être de l'ensemble des individus composant la société, qui choisiraient librement les règles qui les dirigent.

➤ Une législation ancienne

La législation britannique en matière de charité est l'une des plus anciennes et sans doute l'une des plus poussées en Europe. On fait traditionnellement remonter l'origine de cet arsenal juridique au *Charitable Uses Act* de 1601, qui définit une liste d'activités ou d'objectifs considérés comme profitables à l'intérêt général. Cet acte a une portée jurisprudentielle importante, puisque l'on définit au Royaume-Uni une activité comme relevant de la philanthropie si on peut trouver une analogie avec l'une des matières listées dans le *Charitable Uses Act*.

Depuis cette date, les dispositifs juridiques successifs sont allés dans le sens d'une plus grande libéralisation de l'activité philanthropique. Le *Charities Act* de 2006 précise les catégories d'objectifs poursuivis qui peuvent définir une entreprise philanthropique, et ajoute la nécessité pour chaque organisme philanthropique de justifier qu'il contribue au « *public benefit* ».

➤ Un secteur philanthropique dynamique

Parallèlement aux évolutions législatives, on a assisté à une explosion des dons en faveur du secteur non lucratif. Le montant de la philanthropie est aujourd'hui estimé à 22,5 milliards de dollars, dont 0,35 milliards de dons privés déclarés. Le ratio philanthropie/PIB est de 3,70 %. Ces chiffres témoignent du dynamisme de la société civile anglaise sur ces problématiques : 58% des Britanniques sont en effet donateurs.

Par ailleurs, selon une étude de novembre 2010 de Barclays Wealth, 18% de la population déclare que la bienfaisance fait partie de leurs trois postes de dépenses

prioritaires et 10% de la population consacre plus de 5h par semaine à des activités de bienfaisance (sixième mondial en terme de temps consacré à la bienfaisance). Plus de 611 000 Britanniques sont employés dans le secteur de la philanthropie, soit 2,2% de la population active.

Le RU possède donc une culture philanthropique puissante qui dépasse le don traditionnel aux associations caritatives pour s'étendre à tous les champs de l'économie, comme la pratique du « capital risque philanthropique », et le développement de banques spécialisées pour les investissements sociaux.

Le secteur de la philanthropie a une telle importance qu'en 2010, David Cameron a créé le ministère de la Société civile, dont la vocation est de gérer les questions liées à ce *third sector*, soit le secteur privé non lucratif. Ce ministère est compétent notamment pour les entrepreneurs sociaux (plus de 60 000 dans le pays), les coopératives, les associations caritatives, les ONG et les fondations. La création de ce dispositif législatif *ad hoc* pour le *social business* est symptomatique de l'importance du secteur, mais également de la coopération de l'Etat qui se propose d'encourager les activités philanthropiques.

➤ Une fiscalité du don favorable

L'évolution de la fiscalité du don au Royaume-Uni peut permettre d'expliquer une partie de cette progression remarquable de l'activité philanthropique. A cet égard, la loi de finances pour 2000 a prévu une réforme en profondeur qui s'est révélée particulièrement favorable au don.

L'une des particularités du Royaume-Uni en matière de fiscalité du don est le système du *Gift Aid*, mis en place en 1990 et étendu par la loi de finances de 2000, qui supprime le critère d'un montant minimum du don (6000£). L'avantage fiscal consécutif à un don en espèces prend la forme du remboursement par l'Etat à l'organisation bénéficiaire de la part d'impôt payée par le donateur sur le montant du don. En conséquence, la *charity* bénéficiaire reçoit une somme supérieure au montant du don initial. Ainsi, si un contribuable gagne 125 £, le taux d'imposition de base de 20% lui laisse 100£ ; s'il décide de donner ces 100£ à une *charity* reconnue d'intérêt public, la *charity* pourra réclamer à l'Etat un « remboursement » fiscal de 25£, le montant du don perçu s'élevant donc à 125£.

Un autre système existe en matière de fiscalité du don, le *Payroll giving* (ou PAYE, Pay As You Earn), dont le principe est la rétention à la source du don avant les taxes. Selon ce système, un salarié peut demander à son employeur d'effectuer un don mensuel de 10£, avant l'imposition. Le taux d'imposition de base étant de 20%, le don de 10£ pour la

charity n'aura donc coûté que 8€ au donateur.

Ces méthodes fiscales audacieuses encouragent ainsi les donateurs, qui ont la satisfaction de donner plus que ce qu'ils auraient gardé s'ils avaient conservé leurs revenus imposés, et sont bien sûr très avantageuses pour les organismes de philanthropie puisque leurs gains se voient ainsi augmentés d'en moyenne 20%.

Sources :

- France Générosités, *L'Europe de la philanthropie, De la concurrence des législations fiscales nationales à la convergence européenne*, mai 2008
- OCDE, *Fondations philanthropiques et coopération pour le développement*, 2003
- Groupe pilote, *Comment encourager la philanthropie privée au service du développement ? Etude sur les modèles émergents*, mai 2012
- <http://www.philanthropyuk.org/publications/guide-giving/how-give/charitable-sector-overview>
- <https://www.gov.uk/donating-to-charity/gift-aid>
- Center for civil society studies de l'Université Johns Hopkins, étude quantitative comparative des actions associatives dans 36 pays « 36-Country Data table » : <http://ccss.jhu.edu/>
- « Les dons dans le monde : la culture de la philanthropie », étude de Barclays Wealth, novembre 2010

Singapour

➤ Un succès économique qui a un impact sur la densité de la philanthropie :

Singapour est caractérisée par son vif succès économique, permis par sa situation d'interface portuaire exceptionnelle et par son adoption d'un libéralisme économique fort, fondé sur un véritable souci de transparence économique. Ainsi, en dépit de sa petite taille, de l'autoritarisme politique qui y règne et de son manque de ressources naturelles, Singapour s'impose comme l'un des pays les plus développés du monde, que ce soit dans le champ de l'économie, de l'éducation, de la santé, de la sécurité ou de l'urbanisme. Faisant partie des quatre Dragons Asiatiques, elle est aujourd'hui classée troisième pays mondial en termes de parité pouvoir d'achat par habitant.

Cette aisance économique se traduit, dans le domaine de la philanthropie, par une activité importante. Singapour est aujourd'hui le 10^e donateur mondial en termes de philanthropie. Les dons ont doublé entre 2001 et 2009, atteignant la somme de 556 millions de dollars. Cependant, ils restent faibles par rapport au PIB du pays (représentant 0,3% du PIB, contre 2,2% du PIB aux USA). Les dons ont par ailleurs changé de nature. Majoritairement issus de sources domestiques autrefois, ils sont aujourd'hui à 65% le fait d'entreprises.

Singapour est également **le plus grand donateur international d'Asie**. L'aide internationale concentre 33% des dons philanthropiques de la cité-état, les origines des donateurs orientant très largement la destination des dons (les Singapouriens originaires de Chine donnent en Chine, ceux d'Inde en Inde...). Cette dimension internationale du don témoigne de la faible identification nationale des Singapouriens, en dépit des efforts gouvernementaux pour forger une identité nationale forte. Le Fundraising Singapourien reflète également la sensibilité du pays aux enjeux du développement : alors que la plupart des pays d'Asie font des dons pour l'accès à l'école primaire, Singapour se spécialise dans le sponsoring d'Universités ou de formations de pointe.

➤ L'Etat et le secteur de la philanthropie

Singapour est également emblématique d'un fort investissement de l'Etat dans les questions de philanthropie et la régulation des enjeux d'intérêt général. Le gouvernement s'investit fortement dans les questions d'éducation, de santé, mais

également de logement : de 50 à 80% des coûts de santé sont subventionnés, et 80% des citoyens ont leur place dans des logements sociaux.

De plus, **il a développé un système de taxe et de régulation financière très propice aux associations de bienfaisance reconnues par l'Etat: celles-ci ont un statut libre de charge, et les entreprises qui contribuent au développement des associations reconnues publiquement ont d'importantes déductions fiscales.** Le processus de reconnaissance des associations caritatives est strict. A titre d'exemple, les investissements outre-mer rencontrent beaucoup de difficultés pour se faire reconnaître. Or, les bénéfices fiscaux potentiels des donateurs sont liés à cette reconnaissance étroitement contrôlée. Si les déductions de taxes y sont très généreuses pour les entreprises, la régulation reste donc extrêmement puissante, et est notamment prise en charge par le CoC (Commissioner of Charities). De même, un effort est fait par l'Etat pour orienter la société civile vers la promotion de certaines causes : la promotion de causes d'intérêt général est portée par les agences nationales et les entreprises nationalisées dans le but de rayonner sur le secteur privé. L'Etat tente également largement d'orienter l'activité philanthropique à travers des « match-funding programs », notamment en direction des Universités.

Au-delà, Singapour a également mis en œuvre une instance dotée de fonds importants et dynamiques pour promouvoir et coordonner les actions de philanthropie et de bénévolat sur son territoire : le National Volunteer and Philanthropy Centre, créé en 1999. Ce centre facilite la rencontre du bénévolat, des fonds et des projets, et permet de faire des dons en ligne. Une telle coordination centralisée à l'échelle nationale est un élément rare, facilité par la taille relativement petite de cette cité-Etat, et le dynamisme de cette agence est par ailleurs renforcé par l'importance des donateurs Singapouriens. Ces éléments en font un laboratoire intéressant de la coordination philanthropique nationale.

➤ **Entre autoritarisme politique et développement tardif de la société civile**

L'absence de liberté politique a longtemps contenu l'implication de la société civile dans les questions d'intérêt général. Pourtant, un changement semble être en marche. Plusieurs indicateurs reflètent les progrès de la société civile de Singapour, que ce soit du point de vue de son investissement (le nombre de bénévoles est passé de 9,3% de la population à 23,3% entre 2000 et 2010), par les nouvelles marges de manœuvres qu'elle se voit octroyer, notamment dans le domaine du développement durable ou via les réseaux internet. Il est même évoqué une « mutation générationnelle » de l'investissement de la société civile dans les questions d'intérêt général. Alors que les générations précédentes se focalisaient sur les aides

financières (dons, notamment dirigés vers les pays d'origine des Singapouriens), les nouvelles générations adoptent une attitude plus active face à ces enjeux via une hausse fondamentale du taux de bénévolat (près d'un quart de la population est concernée), mais également à travers le développement d'entreprises sociales, ou la gestion d'organisation d'utilité publique.

➤ **Singapour : une plaque tournante de la réflexion sur la philanthropie, la société civile et l'intérêt général**

Singapour est également un espace carrefour pour les think-tanks internationaux sur les questions de philanthropie, de société civile et d'intérêt général. Singapour incarne une conjonction croissante entre sphère privée et questions d'intérêt général : elle a accueilli, notamment, en 2010, le USB Philanthropy Forum. Singapour est également présentée comme un modèle pour le développement de l'Asie. Pour Michael Spence, lauréat du prix Nobel d'économie : « *L'autre enseignement fondamental émanant de Singapour réside dans le fait que la règle du parti unique ait conservé une légitimité populaire, en délivrant croissance inclusive et égalité des opportunités au sein d'une société multi-ethnique, ainsi qu'en éliminant la corruption sous toutes ses formes, notamment le népotisme et l'influence excessive des intérêts particuliers. Ce qu'ont compris le père fondateur de Singapour, Lee Kwan Yew, ainsi que ses collègues et successeurs, c'est le caractère toxique de la combinaison de la règle du parti unique et de la corruption. Pour que la première revête ses avantages, la seconde ne peut exister.* »

Bibliographie

⇒ Livres imprimés :

Belinda YUEN, 2007, « *Squatters no more: Singapore Social Housing* »

A BRASSEI, 2009, *L'environnement, un nouvel espace de liberté pour la société civile à Singapour ?*

⇒ Articles de presse :

- "Philanthropy thriving in newly rich Singapore"
<http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/world/view/20100815-286907/Philanthropy-thriving-in-newly-rich-Singapore>
- "Growing Singapore as a Philanthropy Hub"
http://www.mof.gov.sg/budget_2007/budget_speech/subsection10.3.html

- Site de la NVPC:
http://www.nvpc.org.sg/pgm/others/nvpc_f_default_public.aspx
- « Donations and Tax deductions”
http://iras.gov.sg/irasHome/page04_ektid1274.aspx
- Charity Portal
<https://www.charities.gov.sg/charity/index.do>
- Ministry of Community Development, Youth and Sports MCYS:
<http://app1.mcys.gov.sg/Publications/AnnualReportsbytheCommissionerofCharities.aspx>
- « Les enseignements de Singapour pour le président Xi »
<http://www.project-syndicate.org/commentary/reforming-one-party-rule-in-china-by-michael-spence/french#d6L873jbX3BC8BCq.99>

Le Brésil

➤ La redéfinition politique de la notion d'intérêt général au lendemain de la chute de la dictature

Le Brésil est un pays complexe puisqu'il allie à la fois les caractéristiques d'une puissance mondiale en devenir mais aussi, celui d'un pays aux difficultés sociales très importantes qui pèsent sur sa population. **La société brésilienne constate de nombreuses carences dans l'intervention étatique. De nouveaux acteurs collectifs et non gouvernementaux émergent pour pallier aux manquements de l'Etat central.** Au lendemain de la fin de la dictature, le Brésil s'est lancé dans une redéfinition de la notion d'intérêt général qui était alors marquée par l'autoritarisme du pouvoir politique en place. Cette redéfinition est accompagnée d'une **décentralisation politique et administrative**, d'une privatisation du domaine sociale et enfin, d'une valorisation de la société civile organisée. C'est donc un triple mouvement qui naît au début des années 1980 : l'Etat brésilien se réorganise et adapte ses politiques publiques. **Le sens de l'intérêt général va donc se trouver modifier. Ces nouveaux acteurs-partenaires, leur constitution en réseau vont pousser pour un renouvellement du « welfare state » brésilien. L'Etat reste acteur de ce phénomène puisque qu'il octroie de nouveaux moyens d'action qui vont compléter l'action étatique traditionnelle, néanmoins jugée insuffisante dans le pays.**

La dictature prend fin en 1985 et la Constitution de 1988 initie une démocratisation. Les organisations de la société civile saisissent l'opportunité qui leur est donnée d'occuper les terrains laissés vacants par l'Etat. On peut citer l'exemple de l'assistance portée à la jeunesse défavorisée. **L'Etat va ainsi consolider ces initiatives et mêmes les institutionnaliser par une mise en réseau des acteurs, leurs identifications et la définition de leurs missions.** La Constitution de 1988 marque donc la volonté du peuple brésilien de tourner la page de la dictature. Cela passe par un élargissement du cercle des collaborateurs de l'Etat. L'Etat décentralise, délègue et rapproche les pouvoirs publics des acteurs de la société civile. La participation de tous est vue comme un moyen de resserrer la société autour d'un socle de valeurs démocratiques communes et un même fonctionnement de solidarité dont l'Etat n'a plus le monopole.

La mise en place du fédéralisme est l'exemple d'une distribution des compétences axée sur la notion d'intérêt. Cet intérêt est « général » pour l'Union,

« régional » pour les Etats fédérés, et « local » pour les communes. Le fédéralisme induit donc une « coresponsabilité ». La coresponsabilité est aussi partagée avec des acteurs privés. Le Brésil connaît depuis plusieurs années des vagues de privatisation notamment dans le domaine social. Le sens du « public » et du « privé » change. **La gestion de la « chose publique » n'est plus un monopole de l'Etat mais induit aussi la participation d'organisations de la société civile y compris privées.** Naissent donc des groupes d'intérêt fonctionnant en réseau se basant sur l'idée que les intérêts particuliers s'organisant en groupes se confondent avec l'intérêt public. Ils favorisent ensemble l'action commune. Cette mise en réseau s'apparente donc à un large répertoire au sein même de l'action collective.

➤ **Le secteur de la philanthropie brésilienne**

Le terme *filantropia* a longtemps souffert dans la culture brésilienne et est resté longtemps tabou. On le rapprochait des actions ponctuelles, paternalistes et manquant de stratégie. Les premières organisations philanthropiques brésiennes trouvent leurs origines dans le développement de la charité soutenue par l'Eglise au XVIIe siècle. La société civile ne s'est en effet développée qu'à partir de la fin de la dictature en 1985. Fort d'une croissance économique importante, le « troisième secteur » ou secteur non-marchand représente aujourd'hui environ 5% du PIB du pays et emploie 1,7 millions de personnes.

Márcia Kalvon Woods, directrice exécutive de l'Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS, institut pour le développement social) note cependant que *“la culture de la philanthropie n'est pas ancrée dans notre pays. Aujourd'hui, nous sommes face à un secteur jeune, aux infrastructures peu développées”*. De fait, le secteur philanthropique est pour les citoyens associé à la corruption entre les ONG et le gouvernement. La Présidente Dilma Rousseff, face aux nombreux scandales, a en octobre 2011 gelé l'ensemble des fonds et dotations alloués par l'Etat fédéral aux ONG et lancé un audit général.

⇒ La philanthropie et le monde des entreprises

Les chefs des grandes entreprises de Brésil sont à l'origine d'une redéfinition et d'une redynamisation du secteur philanthropique. Depuis les années 1990, on parle plus d'Investimento Social Privado (ISP ou Investissement Social Privé) que de *filantropia*. Ce nouveau modèle est à rapprocher de la philanthropie entrepreneuriale à la Rockefeller ou à la Ford du début du siècle : il est planifié et comporte des objectifs sociaux précis. On peut citer l'exemple de la

Fondation Itau Social que Maia Alice Setuba richissime héritière du système bancaire a lancé. De même, la fondation Maria Cecilia Sauta Vidigal, une des plus anciennes a été fondée par un banquier d'affaires et s'est spécialisée d'abord dans le domaine de la santé puis dans celui de la petite enfance. Le mécénat est aussi à rapprocher des ISP : le Itau Cultural (Sao Paulo) et le Centre culturel Banco de Brasil (Rio de Janeiro) sont aujourd'hui des références dans le milieu artistique brésilien. L'ISP ne doit pas être confondu avec la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). La RSE est définie comme une relation de transparence et d'éthique entre l'entreprise et les acteurs avec qui elle interagit. Le mécénat d'entreprise est finalement le fer de lance de l'ISP brésilien. En 2010, il s'élevait à 5 milliards de dollars (source : IPEA, l'institut d'enquête national brésilien).

⇒ L'investissement social des entreprises

L'ISP est aujourd'hui en très forte croissance au Brésil. L'ISP global a augmenté de 215% entre 1995 et 2005 (source : FASFIL). Le GIFÉ regroupe les mécénats les plus importants du pays : il a doublé en 5 ans atteignant 1,16 milliards de dollars en 2010. Il est cependant à noter que les ISP sont très concentrés : trois organisations y contribuent à hauteur de 50% et 84% des ISP proviennent de la région de Sao Paulo, centre économique du pays.

Les entreprises dominent ce secteur puisque seulement 14% des organisations que le GIFÉ regroupe sont des fondations indépendantes, communautaires ou familiales. La législation presque inexistante influe sur ce fait puisque rien n'encadre les fonds de dotations ou les fondations. Le secteur est donc caractérisé par une incertitude. Les incitations fiscales concernent principalement le mécénat d'entreprise. « *L'impôt sur les successions est bien plus élevé qu'aux États-Unis, et la taxation des dons est conséquente, ce qui incite les donateurs à laisser leur argent dans les fondations d'entreprise* », explique Pamela Ribeiro, coordinatrice de la recherche à GIFÉ.

⇒ La philanthropie des particuliers

Le développement de l'économie et de la société civile fait largement progresser le secteur. De plus en plus de familles et de citoyens obtiennent les moyens financiers afin d'investir dans le secteur social. *“Travailler avec ces familles est excitant mais aussi un défi car elles manquent d'expérience. Elles doivent apprendre que les changements sociaux prennent du temps et que le développement ne se résume pas à déverser de l'argent sur les communautés”*, précise Márcia

Kalvon Woods. Ce mouvement est caractérisé par citoyens de catégories sociales-professionnelles supérieures qui ont le désir de créer leurs propres fondations familiales. Ces petites structures philanthropiques constituent 20% des dons des ISP alors que 60% sont issus des grandes fondations. De fait, le mécénat d'entreprise correspond plus à la norme et à la tradition du Brésil : il est plus professionnel, spécifique que les fondations de type familiales.

⇒ Le champ d'action des ISP

Les ISP se font dans des champs d'action très nombreux : l'éducation, la culture, la formation professionnelle, l'environnement. **Ils viennent compléter les politiques publiques locales et les possibles carences de l'Etat.** De fait, les projets prennent principalement la forme de partenariats publics privés avec les gouvernements locaux. On peut citer l'exemple d'une fondation (FLUPP) qui a créé un partenariat entre 5 mairies pour initier la construction de crèches publiques sur des terrains achetés par la fondation. Cette fondation a même formé les enseignants, dépassant l'Etat dans sa mission traditionnelle. Ce modèle semble aller de soi pour les experts du secteur au Brésil.

⇒ Quel avenir pour le secteur philanthropique au Brésil ?

Le pays manque de structure d'incitation au développement de la philanthropie. On note cependant l'émergence d'initiatives ayant pour but d'aider les donateurs dans leurs choix : c'est le cas de l'Instituto Azzi. L'Instituto Geração s'attache quant à lui à former et initier les jeunes citoyens à la philanthropie. Ce sont ces initiatives qui permettent aux ONG, fondations de se professionnaliser pour mieux gérer leurs actions et trouver de nouveaux financements.

Bibliographie

Carlos Alberto GONCALVES, *Brésil, aspects d'intérêt général*
Institut Brésilien de géographie et de Statistique, *Fondations privées et associations à buts non lucratifs au Brésil (FASFIL)*
Angelica TRINIDADE, *La Redéfinition de l'intérêt général. L'éducation non formelle des jeunes au cœur de la restructuration de la sphère publique brésilienne*
Site de la fondation FLUPP : <http://www.flupp.net.br/>

<http://www.usig.org/countryinfo/brazil.asp#incentives>

Synthèse comparative Pratiques étatiques et philanthropie

Dans toute société, la conception de l'Etat inclut certaines prérogatives d'intérêt général, et à l'inverse, implique que certaines compétences ne relèvent pas de son ressort. Dès lors, un arbitrage est fait entre les missions qui relèvent de la puissance publique, et celles qui reviennent à l'initiative de la société civile. Singapour a mis en place un système extrêmement strict de la régulation et de reconnaissance des associations dans le but de maîtriser leurs missions et leurs fonctionnements. Le Commissioner of charities est en charge de cette régulation : il oriente ainsi la société civile vers certaines missions et causes plus particulières. L'Etat singapourien, à l'origine de son monopole sur le processus de reconnaissance des associations, verrouille ainsi le système de financement et s'assure de l'adéquation des missions des associations avec ses propres prérogatives. Le Brésil a quant à lui défendu le principe de « co-responsabilité » entre tous les acteurs. L'élargissement du cercle des collaborateurs de l'Etat a de fait permis une meilleure instauration et pérennisation de la démocratie après la chute de la dictature en 1985. Cette co-responsabilité est ainsi partagée avec les acteurs privés : l'Etat n'a pas installé ici de monopole sur la gestion de la chose publique et partage ses missions avec l'ensemble des acteurs de la société civile.

Il pourrait sembler de prime abord que les pays dotés d'un État providence très complet se caractérisent par une société civile inerte, moins susceptible d'initiatives dans le domaine de la philanthropie. Or, il n'y a pas nécessairement de concurrence entre l'Etat et le secteur philanthropique. Ainsi, si l'Etat finlandais assure des services publics très étendus relativement aux autres États de l'OCDE, en matière d'éducation ou de santé par exemple, son secteur philanthropique n'en demeure pas moins dynamique, l'ensemble des dons et du travail bénévole représentant une masse monétaire de 2,43% du PIB. Le Royaume-Uni affiche de ce point de vue de meilleures performances quantitatives, avec une masse monétaire philanthropique de 3,70 % du PIB. Mais ce chiffre ne saurait suffire à conclure que la poursuite de l'intérêt général est mieux assurée au Royaume-Uni : en effet, une « artificialité statistique » peut découler du fait que certains services ne sont pas assurés par l'État britannique, ou du moins de façon moins complète (par exemple, le gouvernement britannique investit l'équivalent de 0,5% du PIB dans la recherche et développement, contre 3% en Finlande).

La philanthropie ne saurait remplacer l'Etat dans ses fonctions régaliennes, et l'Etat lui-même ne peut s'approprier le monopole de l'action publique. Ainsi, les

ISP brésiliens ne sont pas des concurrents à l'action étatique mais viennent au contraire la compléter sur des champs d'actions tels que la culture, l'éducation et l'environnement. La fondation citée dans l'étude s'est associée à des acteurs étatiques locaux pour permettre la construction de crèches publiques et former des enseignants. **La non-séparation stricte entre action étatique et action associative est ici gage de succès et d'efficacité. A fortiori dans un monde de plus en plus complexe et dynamique, la puissance publique ne doit pas assumer seule les actions en faveur du collectif, et laisser une marge de manœuvre aux prises d'initiatives directes des citoyens.**

Pour encourager la vivacité citoyenne en matière de philanthropie, les États modernes doivent mettre en place des dispositifs institutionnels et fiscaux favorables.

Ainsi, au Royaume-Uni, l'accent mis par l'Etat sur le développement de structures institutionnelles *ad hoc* élaborées pour encourager le *third sector* et le *social business* favorise l'organisation efficace du secteur philanthropique. Ces initiatives s'accompagnent de politiques fiscales audacieuses et qui semblent favorables au développement économique du secteur, comme le remboursement par l'État à l'organisation philanthropique bénéficiaire d'un don de la part d'impôt « due » sur ce don, ce qui constitue à la fois une incitation pour les donateurs et une aide économique de l'État aux associations et fondations.

En Finlande, où le système fiscal est particulièrement réticent aux niches fiscales, si le donateur n'est exempté d'impôts que dans certains cas particuliers, les organisations récipiendaires elles-mêmes bénéficient d'exemptions fiscales, ce qui encourage leur dynamisme. Par ailleurs, l'État finance ses subventions au secteur en grande partie par les gains des jeux de hasard, ce qui semble atypique.

En plus du contrôle de la reconnaissance des associations, Singapour met en place des dispositifs spécifiques et efficaces. Le National Volunteer and Philanthropy Center, créé en 1999, promeut et coordonne les actions de bénévolat et de philanthropie. Ce centre est particulièrement efficace puisqu'il facilite les constitutions d'équipes de bénévoles, le montage des projets et la levée de fonds. C'est finalement une coordination centralisée à l'échelle nationale qui a participé au développement intense du domaine de la philanthropie dans ce pays : le nombre de bénévoles est ainsi passé de 9,3% de la population à 23,3% entre 2000 et 2010. Singapour a développé un système de taxes et de régulation financière très propice aux associations reconnues par l'Etat. Par leurs reconnaissances, les associations obtiennent un statut libre de charge. Par ailleurs, les entreprises qui contribuent à leurs développements ont d'importantes déductions fiscales.

Cumulées à un développement économique intense, ces mesures font de Singapour le 10e donateur mondial en terme de philanthropie. Il est à noter que ces dons sont à 65% le fait d'entreprises ce qui montre la réussite du système fiscal incitatif du pays.

La différence avec le Brésil est flagrante : le pays manque de structure d'incitation au développement de la philanthropie. Certaines initiatives nouvelles (Instituto Azzi, Instituto Gereçao) s'attachent désormais à former et initier les citoyens vers ce champ d'action. Elles permettent de favoriser le développement du secteur. La Constitution fédérale du Brésil exempt les organisations philanthropiques des domaines de l'éducation et de l'assistance sociale de toute forme de taxation. Si une organisation n'est pas éligible à des exemptions de taxes au niveau fédéral, elle peut l'être au niveau des états fédérés ou des municipalités suivant leurs lois spécifiques.

Loin de cantonner le développement du milieu associatif, l'Etat providence doit jouer un rôle de catalyseur du domaine philanthropique.

III

Rénover l'intérêt général en France

Introduction

Si le nécessaire recours aux ressources privées pour certaines missions d'intérêt général a poussé l'État à concevoir l'un des modèles d'encouragement aux dons les plus performants au monde, la notion d'intérêt général n'en a pas moins besoin d'une reformulation, voire d'un rajeunissement : c'est à cette condition qu'elle pourra à la fois mieux s'adapter aux enjeux économiques et sociaux contemporains, mieux s'harmoniser avec les valeurs de la modernité et mieux répondre aux besoins nouveaux qui s'expriment. Il s'agit là d'un constat partagé par tous, y compris le Conseil d'Etat depuis près de quinze ans !¹

Ce sont donc de nombreuses voix qui s'élèvent aujourd'hui pour plaider en faveur de l'émergence d'une responsabilité collective des citoyens à l'égard de l'intérêt général. Cette demande croissante émanant de la société civile tient précisément au fait que nous vivons aujourd'hui dans une société mûre, où l'intérêt général doit aussi être de la responsabilité des citoyens et non de la seule puissance tutélaire de l'Etat. Cette volonté ne doit certainement pas être interprétée comme un plaidoyer en faveur du désengagement de l'Etat et d'un repli de celui-ci sur ses fonctions régaliennes. Notre comparaison internationale a à cet égard mis en évidence le fait que la philanthropie pouvait être aussi bien développée dans des pays libéraux qu'interventionnistes.

Concernant la France, la voie allant dans le sens d'une plus grande place laissée à la société civile ne serait en rien incompatible avec notre conception de l'intérêt général : on retrouverait ainsi, dans un contexte renouvelé, l'objectif d'interdépendance sociale dans lequel Duguit voyait la raison d'être du service public.

Les propositions formulées par Junior Consulting s'articulent autour de cinq grands objectifs :

- ✓ Œuvrer pour une formulation démocratique et co-construite des fins de l'intérêt général
- ✓ Prendre en compte le caractère intrinsèquement évolutif de la notion d'intérêt général
- ✓ Assurer un financement durable des actions d'intérêt général
- ✓ Rendre visibles et claires les actions du tiers secteur
- ✓ Favoriser l'engagement des citoyens

¹ Conseil d'Etat, *Réflexions sur l'intérêt général* - Rapport public 1999

I. Pour une formulation démocratique et co-construite des fins de l'intérêt général

Mettre fin au monopole de l'Etat dans la définition de l'intérêt général

L'objectif premier serait de faire en sorte que l'Etat, notamment l'Administration fiscale, n'ai pas le monopole dans la définition de l'intérêt général. Convient-il, pour ce faire, de redéfinir le contenu même de la notion d'intérêt général ? Certains textes législatifs, de droit national ou de droit communautaire, comportent en effet, pour les domaines qu'ils traitent, des éléments de définition sur le contenu ou les finalités de l'intérêt général. Certains sont nécessaires quand d'autres semblent excessifs ou décalés face aux évolutions sociétales actuelles. Or comme le rappelle le Conseil d'Etat, la vitalité de cette notion d'intérêt général vient précisément de ce que l'on ne peut pas lui conférer une définition rigide et préétablie. « *La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général*¹ », qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire, des reconfigurations de l'action publique ou philanthropique ou des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société.

La prise en compte du caractère évolutif et « co-construit » de l'intérêt général suppose en premier lieu que le choix des fins considérées comme étant d'intérêt général puisse, en permanence, faire l'objet d'une discussion. « *A tout moment, il doit être possible de préciser les contours de cette notion et de faire valider, par des procédures démocratiques, les fins retenues comme étant d'intérêt général, afin qu'elles relèvent effectivement de la volonté générale et que l'Etat soit lui-même au service de cet intérêt commun* »². L'édiction des normes impersonnelles et générales représentant cette volonté commune se fait aujourd'hui de manière trop unilatérale par le législateur et l'administration. Associer davantage la société civile, tant dans la formulation que dans la mise en œuvre de l'intérêt général constituerait une nouvelle étape décisive dans l'approfondissement de la démocratie.

Le schéma actuel qui privilégie la décision unilatérale du législateur, mise en œuvre par l'administration, se trouve aujourd'hui contesté. La conception de l'Etat ordonnant de manière exogène la société civile doit par conséquent laisser place à une représentation nouvelle d'un Etat qui, sans perdre son rôle central et légitime, se cantonnerait davantage à l'arbitrage entre les intérêts. Cette logique polyarchique est déjà à l'œuvre dans le domaine du dialogue social et le gouvernement actuel, dans une filiation social-démocrate, semble en avoir fait son mode de gouvernance

¹ Conseil d'Etat, *Réflexions sur l'intérêt général* - Rapport public 1999

² Conseil d'Etat, *opus cit.*

privilegié. Quel chemin parcouru depuis la Révolution française ! Alors que les corps intermédiaires ont été si longtemps considérés comme illégitimes, faisant écran entre la volonté générale et le peuple, le gouvernement en fait aujourd'hui des partenaires privilégiés pour mener à bien les réformes d'importance de notre pays (accord de maintien dans l'emploi, réformes des retraites etc). La liberté de la société civile n'est plus systématiquement associée, dans une vision étroite, à un asservissement à la loi du marché, mais peut à rebours contribuer à la vision d'un Etat Providence moderne qui associe ses citoyens à l'élaboration de l'intérêt général, ayant confiance en leur bonne volonté et leur potentiel d'innovation. Ce changement de paradigme ne doit pas se cantonner au dialogue social mais doit également être importé dans le domaine du dialogue civil. Les expériences étrangères nous montrent à quel point cela est possible et bénéfique pour la société toute entière.

Des modèles où l'Etat est fort ont réussi à faire émerger l'idée d'une complémentarité entre intervention étatique forte et société civile proactive, cette dernière jouant souvent le rôle d'éclaireur sur des besoins sociaux auxquels l'Etat répondra par la suite. C'est le cas du Brésil par exemple, où les nombreuses fondations (la Fondation Lucia e Pelerson Penido, l'Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, la Fondation Itaú Social, l'Instituto Ethos, le Grupo de Institutos Fundações e Empresas) ont une relation forte avec le gouvernement et les agences gouvernementales. Dans l'ensemble des pays étudiés, le Brésil, Singapour, le Royaume-Uni et la Finlande, l'Etat joue un rôle similaire : celui d'un facilitateur qui, loin de cantonner le développement du milieu associatif, tient une fonction de catalyseur du tiers secteur.

Derrière ces exemples de succès, il apparaît urgent de proposer la création d'une instance permettant l'exercice d'un dialogue civil effectif dans son fonctionnement et efficace dans ses actions.

Sept propositions peuvent être formulées :

Proposition 1 : distinguer clairement dialogue social et dialogue civil en constitutionnalisant le dialogue civil, précisément à l'image de ce qui a été fait concernant le dialogue social.

Proposition 2 : créer des « Etats généraux de l'intérêt général », regroupant les représentants de la société civile (les « partenaires civils », à l'image des partenaires sociaux), l'Etat et les collectivités locales afin que soient définis, de manière

tripartite, les critères de représentativité à remplir afin d'être reconnu comme « partenaire civil ».

Proposition 3 : faire évoluer le CESE vers un véritable Conseil National du Dialogue Civil, une instance qui remplirait pleinement sa vocation de troisième chambre en la dotant d'une véritable légitimité par un processus d'élection par les pairs et en lui confiant une véritable mission planificatrice en organisant sa fusion avec le Centre d'Analyse Stratégique. Ce Conseil National du Dialogue civil serait composé à un tiers par des représentants du monde des associations et fondations.

Proposition 5 : réserver 1/10 de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à l'examen des propositions de loi ou d'amendements faites par le Conseil National du Dialogue Civil.

Proposition 6 : Instaurer une Direction générale de la Vie associative dans chaque ministère.

Proposition 7 : favoriser un regroupement des associations en fédération afin de limiter le caractère atomisé du milieu associatif et ainsi d'en renforcer la visibilité et la cohérence. L'exemple de la CPCA pourrait à ce titre constituer un modèle à suivre.

Proposition 8 : soumettre l'adoption de la charte des engagements réciproques à réévaluation tous les cinq ans par les « partenaires civiles ».

II. Prendre en compte le caractère intrinsèquement évolutif de la notion d'intérêt général

L'intérêt général, nous l'avons vu, ne saurait être une conception figée par la puissance publique. C'est au contraire une idée en constante mutation, évoluant au gré des nouveaux enjeux économiques et sociaux qui naissent dans la société. En France l'intérêt général fait l'objet d'une triple recomposition : une recomposition des échelles d'intervention de l'action publique du fait de la décentralisation ; une demande croissante des citoyens à participer à la mise en œuvre concrète d'action désignées comme relevant de l'intérêt général ; une porosité croissante entre les acteurs profit et non-profit autour des enjeux d'intérêt général, qui se manifeste par un développement irrésistible des actions philanthropiques du secteur marchand (RSE, fondations d'entreprise), et réciproquement par l'adoption d'outils économiques par le secteur associatif. Ces trois bouleversements nécessitent évidemment d'être pris en compte par l'Etat en ce qu'ils participent légitimement à une conception nouvelle de l'intérêt général, plus proches des aspirations formulées à l'échelle des territoires et des « citoyens » (qu'ils soient individuels, associatifs... ou même *corporate* !).

Mieux prendre en compte les nouvelles territorialités de l'intérêt général

Les enjeux socio-économiques – et par conséquent les solutions à apporter – ne sont pas homogènes sur le territoire. Ce fait paraît déjà pris en compte par les politiques publiques, qui ont amorcé un processus de décentralisation du pouvoir à l'échelle locale et régionale. Cependant, la décentralisation ne doit pas s'effectuer sans développement de véritable processus de participation locale. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour souligner cette nécessité.

D'une part, la décentralisation multiplie les acteurs politiques supposés incarner la voix de l'intérêt général (maires, conseils généraux et régionaux...), mais qui risquent – avec d'autant plus d'acuité qu'ils sont nombreux et isolés – de faire converger cet intérêt général avec leurs intérêts particuliers. Concrètement, pour les associations, cela signifie que leurs projets sont sanctionnés – en particuliers pour les questions de subventions – par des acteurs dotés d'importants intérêts territoriaux (enjeux d'image de la ville, visées électoralistes, incompatibilité de leurs projets d'aménagement avec les projets associatifs). Certains projets associatifs (et notamment les projets d'aménagement urbain local : intégration de camps Roms

dans les villes, défense des foyers de travailleurs immigrés, projets de maison de retraite autogérée) peuvent ainsi être mis en péril par la décentralisation des arbitrages des questions d'intérêt général.

D'autre part, l'expertise de terrain souvent acquise par les associations locales est au cœur des logiques qui ont sous-tendu la décentralisation des pouvoirs publics. C'est pour être au plus proche des enjeux locaux, et afin de proposer des solutions réalistes adaptées à chaque contexte socio-géographique, que les politiques publiques ont initié la décentralisation. Par conséquent, il semble fondamental de systématiser la consultation des associations sur place, et de les intégrer dans un véritable processus de démocratie locale. Les instances telles que les Conseils de Quartiers constituent des progrès en ce sens, même s'il nous semble qu'il faut aller plus loin, et mettre en œuvre de véritables processus de co-construction des projets d'intérêt général, établis sur une base démocratique.

Proposition 9 : instituer un Conseil du Dialogue Civil à chaque niveau de décision politique (régional, départemental, intercommunal, municipal)

Proposition 10 : spécialiser ces différentes instances en fonction de leur niveau d'intervention, en décalque des compétences attribuées à chacune des strates territoriales. Concrètement, il apparaît fondamental qu'au niveau territorial, les acteurs du tiers secteur agissant dans le champ de la formation ou de l'enseignement supérieur puisse devenir des interlocuteurs privilégiés de la Région, chef de file en ce domaine (il en va de même pour le département et l'action sociale, l'intercommunalité et l'école etc).

Proposition 11 : exiger la présence de représentants territoriaux au sein de la future Conférence territoriale de l'action publique

Favoriser l'expérimentation et les initiatives citoyennes : du *master plan* au *pilot programs*

N'envisager le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de l'intérêt général que sous l'angle de la concertation serait aujourd'hui une hérésie. Au-delà de la contestation et des plaidoyers, les associations développent, et de plus en plus aujourd'hui, des projets tangibles proposant une concrétisation alternative de politiques d'intérêt général. Cette réalité nous mène à une seconde proposition fondamentale, qui est de prendre en compte, dans les politiques publiques, l'innovation produite dans les sphères de la société civile.

Les prototypes de politiques d'intérêt général conçus par la société civile sont aujourd'hui peu intégrés aux politiques publiques, même lorsqu'ils font montre d'une grande efficacité sociale et économique. Ceci s'explique par un fait majeur, qui est la volonté, en France, de ne développer des politiques publiques qu'à l'échelle nationale, et non de tester localement des politiques diverses à étendre en fonction de leur succès. Cette logique, qualifiée de « *master plans* » dans le monde anglo-saxon, présente certains désavantages. Notamment, elle restreint nécessairement le champ des acteurs contribuant à imaginer des politiques publiques (qui seront alors essentiellement des technocrates et leurs experts), et limite par conséquent les chances d'innovation. En outre, elle rend malaisée l'optimisation des politiques publiques, puisqu'elle entrave toute possibilité de comparaison entre différents types de politiques.

C'est la raison pour laquelle nous aimerions proposer une autre philosophie politique, qui substitue à cette logique de « *master plan* » une logique de « *pilot programs* », dont l'objet serait de donner leur chance à des expérimentations de politiques publiques locales, inventées par une diversité d'acteurs (associations, philanthropes, chercheurs de sciences humaines et sociales). Par ce biais, il serait possible de comparer différents types d'actions politiques, et de sélectionner celles qui seraient optimales pour les implanter progressivement dans les programmes des politiques publiques. Un tel changement de paradigme politique aurait pour avantage de favoriser l'émulation et l'innovation des politiques publiques (puisque de nombreux acteurs pourraient prendre part à ces processus), et améliorerait de surcroît leur légitimité¹.

Donner au Conseil National du Dialogue Civil la possibilité de faire expérimenter localement de nouvelles politiques publiques, avec l'aval des acteurs publics locaux et nationaux d'un côté, et le relai d'acteurs locaux sur le terrain (associations, entreprises, simple citoyens etc) de l'autre.

Proposition 13 : rendre plus systématiques les expérimentations locales (« programmes pilotes ») menées par la société civile sur les sujets politiques polémiques et la concernant spécifiquement.

Proposition 14 : mettre en débat au Parlement les conclusions apportées par les « programmes pilotes ». L'objectif consiste à faire en sorte que les projets les plus innovants et ayant vocation à se diffuser puisse stimuler des évolutions dans les

¹ Une telle logique prévaut notamment aux Etats-Unis, où le tissu local associatif ou scientifique sert de base à des expériences de politiques publiques diverses (Donzelot [2003] évoque notamment les « *community development corporations* » dans le cas des associations). A l'intersection des politiques publiques et de la recherche scientifique, les expériences menées à Chicago sous le nom de « *Moving to Opportunity Program* » ont permis de tester l'impact réel de l'habitat en quartier défavorisé sur la réussite socioprofessionnelle des individus en offrant à des milliers de ménages la possibilité de quitter ces quartiers.

politiques publiques, et faire office de projets pilotes officiels pour tester la faisabilité d'un projet d'intérêt général.

Proposition 15 : habiliter le Conseil National du Dialogue Civil à faire des propositions de réformes allant dans le sens des conclusions tirées par ces actions.

Une telle mesure permettrait de lutter efficacement contre une définition unilatérale de l'intérêt général, et de rompre la rigidité des cadres institutionnels de l'intérêt général.

Reconnaître et crédibiliser les initiatives menées par le secteur marchand

Outre cette évolution des enjeux d'intérêt général, une importante réflexion doit être menée sur les *modus operandi* qui peuvent être compris dans le cadre de l'intérêt général, que ce soit dans la sphère publique ou privée. Les évolutions structurelles actuelles (multiplication des partenariats publics-privés, hybridation des ressources associatives et professionnalisation de certains pans de la philanthropie) ne doivent pas être entravées par un cadre juridico-administratif restrictif et fixiste. Au contraire, l'Etat doit accompagner ces évolutions et pouvoir les encadrer, afin de veiller à ce que des mesures innovantes – si elles conservent l'esprit de l'intérêt général – ne soient pas laissées à la marge de ce dernier. Qu'on pense seulement à l'innovation que constituent les nouvelles associations économiquement viables, qui contractualisent avec des entreprises pour améliorer leur pratique, et financent par ce biais leurs activités non lucratives¹. Il semble fondamental que de telles structures puissent s'inscrire, juridiquement et fiscalement, dans la lignée de l'intérêt général, qu'elles défendent d'autant mieux qu'elles lui procurent une certaine pérennité.

Proposition 16 : permettre au secteur philanthropique de se doter d'outils économiques, en fixant un cadre dans lequel associations et fondations d'intérêt général pourraient se créer des revenus dans le but de développer leur projets sans perdre leur statut.

Proposition 17 : revoir le cloisonnement entre la sphère non profit et for profit. Il faut cesser de considérer qu'une activité lucrative s'oppose systématiquement à l'intérêt général, en proposant une réactualisation fréquente de la notion de « bénéfiques raisonnables » et en prenant en compte le développement d'un salariat associatif, afin de mieux respecter les projets philanthropiques et les individus qui y consacrent leur vie.

¹ Un modèle intéressant est aujourd'hui celui de l'association Mozaïk RH, cabinet de recrutement associatif au service de la diversité, et donc l'activité marchande (puisque c'est un cabinet de recrutement qui permet aux entreprises de s'ouvrir aux viviers des jeunes diplômés de banlieue) lui permet de financer une action d'accompagnement des jeunes.

III. Assurer un financement durable des actions d'intérêt général

Stabiliser le cadre fiscal des activités d'intérêt général

La France bénéficie aujourd'hui d'un cadre juridico-fiscal parmi les plus favorable au monde, il s'agit donc de le préserver d'éventuels revirements législatifs. Qualifier la déductibilité fiscale des dons de « niche fiscale » peut-être interpréter comme un signe avant-coureur de reculades à venir. Or y toucher dans le cadre d'une politique de rigueur budgétaire peut paraître aussi injuste que contre-productif.

Proposition 18 : consacrer par la loi la déductibilité fiscale des dons comme un principe fondamental des finances publiques.

Proposition 19 : inscrire une définition de l'intérêt général dans le code civil. Cette définition serait adoptée par le Parlement, après avis du CNDC. Il s'agirait de créer une définition claire et précise, mais suffisamment large pour ne pas hiérarchiser entre elles les associations, de l'intérêt général qui figurerait dans le code civil. Il nous paraîtrait tout à fait positif et légitime d'élargir la notion d'intérêt général au-delà du seul secteur associatif. (A POSER SUR FORME DE QUESTION)

Encourager l'action philanthropique à travers une politique fiscale volontariste

S'il faut se prémunir contre tout retour en arrière, il faut néanmoins apporter un certain nombre de propositions novatrices et pragmatiques afin de dynamiser le tiers secteur. Il s'agit donc de favoriser la mise à disposition des ressources privées des acteurs au service de l'intérêt général. La question de l'impôt sur le revenu est évidemment en débat ici, mais pas seulement. La fiscalité territoriale peut également être un outil intéressant pour encourager le mouvement associatif et philanthropique local. Enfin, la piste intéressante du « chèque associatif », sur le modèle du chèque syndical, pourrait être explorée.

Proposition 20 : développer le dynamisme de la philanthropie territoriale par une fiscalité locale incitative. La philanthropie territoriale constitue un élément central dans le développement de la société civile et la co-construction de l'intérêt général.

La philanthropie territoriale amène des résultats plus ancrés et durables en augmentant l'appropriation et la responsabilisation locale¹. Mais malgré ce potentiel, la philanthropie territoriale reste résiduelle. Il s'agit donc de développer les capacités d'action de la philanthropie territoriale, afin qu'elle puisse agir efficacement en partenariat avec les fondations et les associations et les collectivités territoriales. Cela passe notamment par l'ouverture d'un débat sur les déductions fiscales, qui pourrait très bien avoir lieu au niveau local dès lors que les dons servent à financer des actions d'intérêt général à l'échelle d'un territoire. Afin de favoriser la générosité des ménages comme des entreprises, les déductions fiscales au niveau de la commune devraient pouvoir concerner à la fois la taxe d'habitation et la contribution économique territoriale. **Prendre l'exemple de l'Alsace-Moselle**

Proposition 21 : réfléchir à la mise en place d'une amnistie fiscale à vocation philanthropique. L'amnistie fiscale à vocation philanthropique consisterait à mettre en place une procédure permettant aux contribuables de rapatrier en France des capitaux placés dans des pays à pression fiscale moins élevée, sans poursuite pénale ni dettes d'impôts, en échange de l'investissement d'une certaine partie de ces capitaux dans des œuvres d'intérêt général. **Ce n'est pas du blanchiment de capitaux**

Répondre au besoin de financement de l'économie sociale et solidaire

Il nous apparaît très important de ne pas traiter la question de la dynamisation du tiers secteur uniquement sous l'angle de l'arme fiscale, qui reste éminemment liée à la conjoncture économique. Assurer autant que faire se peut des sources de financement pérennes à ce secteur nécessite donc de développer de nouveaux outils, à mêmes de permettre aux différentes parties prenantes (associations, fondations, entrepreneurs etc) de bénéficier de fonds propres, indépendants de la générosité des Français... et de l'Etat.

Proposition 22 : encourager la création d'une fondation dédiée aux besoins de financement des entreprises et des associations de l'économie sociale et solidaire. Ses ressources proviendraient de contributions volontaires des partenaires, du mécénat et des dons de particuliers. La fondation consisterait en un regroupement d'investisseurs et donateurs réunis autour de valeurs et de projets communs.

¹ Fondation Aga Khan & Charles Stewart Mott Foundation, *The Value of Community Philanthropy: Results of a Consultation*, february 2012

Proposition 23 : favoriser le développement des titres associatifs et instituer le « titre fondatif ». Dans le système financier d'aujourd'hui, les titres participatifs des sociétés et des banques coopératives sont traités comme des quasi-fonds propres. La proposition consiste à encourager et à populariser les titres associatifs et « fondatifs » pour contribuer à la constitution de fonds propres pour les associations et les fondations. Ainsi, les associations et les fondations pourraient se doter de fonds propres en levant des financements auprès des acteurs privés et individuels. Il s'agirait de rendre leurs dépendances aux financements publics moins importants et de toucher un plus grand nombre de donateurs. Les petits donateurs constituent une masse possible d'investissements qui ne sont pas assez ciblés par les associations et les groupements philanthropiques.

Proposition 24 : instituer « chèque emploi fondatif », sur le modèle du chèque emploi associatif, à destination des fonds de dotation et fondation. Les fondations et fonds de dotation ne bénéficient toujours pas du dispositif du chèque associatif alors même que cette mesure leur permettrait de favoriser la création d'emploi.

Proposition 25 : instituer un « chèque associatif », sur le modèle du chèque syndical. Il s'agirait d'instaurer dans l'entreprise un "chèque associatif", donné à chaque salarié pour que son entreprise contribue à la mission d'intérêt général menée par l'association ou la fondation de son choix. L'instauration de ce chèque pourrait être volontaire dans les entreprises de moins de 50 salariés, obligatoire au-delà.

Proposition 26 : harmoniser la fiscalité des associations et des fondations en permettant à ces-dernières de bénéficier des mêmes avantages que les premières, notamment concernant l'abattement de la taxe sur les salaires.

IV. Rendre visibles et claires les actions du tiers secteur

Mettre la transparence et la vulgarisation au cœur des mécanismes d'intérêt général

Faire en sorte que les actions de la société civile soient plus transparentes et plus visibles est un enjeu crucial pour la rénovation de l'intérêt général. D'une part, la visibilité et la crédibilité des actions sont des conditions sine qua non pour recueillir des dons. Une association médiatisée et dont les actions sont clairement comprises par les concitoyens a nécessairement plus de chances de recevoir des dons qu'une autre. De plus, ces deux éléments conjoints renforcent la légitimité des actions de la société civile, et leur permettent d'entrer en dialogue avec les pouvoirs publics, le secteur marchand ou d'autres organes de la société civile. Or, un tel dialogue est le dessein final de la plupart des associations, qui, au-delà de leurs actions spécifiques, aspirent le plus souvent à proposer un modèle exportable d'action d'intérêt général. La volonté de diffuser et de partager des « bonnes pratiques », inhérente à la plupart des associations, est ainsi favorisée par la connaissance éclairée de leurs actions.

Six propositions peuvent être formulées :

Proposition 27 : créer des outils de pilotage statistique d'évaluation du secteur. Créer, à l'image de l'Observatoire National de la Délinquance, un Observatoire National de la Vie Associative, chargé de recueillir des données, de les analyser et d'en tirer des conclusions prospectives. Un des gros problèmes du secteur associatif est le manque de visibilité. Les statistiques existantes ne sont sans doute pas assez poussées ni assez analysées. Il n'existe pour le moment pas de données publiques incontestables.

Proposition 28 : poser la question de la suppression de certains labels, notamment la reconnaissance d'utilité publique. La notion d'utilité publique n'a d'intérêt que pour les avantages qui lui sont attachés. Or aujourd'hui les avantages dont elle dispose ne sont plus rien de spécifiques.

Proposition 29 : favoriser l'implication de la recherche publique et privée dans l'étude de la philanthropie, thème de recherche très marginal en France, mais extrêmement développée aux Etats-Unis. L'investissement de la recherche et l'essor d'un pôle de Recherche et Développement au sein du tiers secteur paraissent fondamentaux pour promouvoir une véritable innovation des projets philanthropiques. Cela passerait, entre autres, par la création de dispositifs permettant aux fondations et associations ayant dégagé des ressources suite à un

projet d'intérêt général de les réinvestir dans les recherches nécessaires au développement de leur futur projet.

Proposition 30 : développer le crédit impôt recherche pour les associations et les fondations.

Proposition 31 : créer une Agence indépendante, de la puissance publique comme du secteur marchand, chargée de mesurer l'impact social des projets philanthropique, de repérer les innovations et de produire une évaluation approfondie des effets de certains projets.

V. Favoriser l'engagement des citoyens

Plus de 60% des Français disent vouloir s'investir bénévolement pour une cause, mais seuls 35% s'exécutent. On compte environ dix millions de personnes à la retraite, en forme et bonne santé, dont on estime qu'une part significative souhaite s'engager, afin de se sentir utile, de rester actif et de lutter contre l'exclusion.

Ce faible niveau d'engagement est multifactoriel. Toutefois, il s'explique en grande partie par un manque d'informations simples, visibles et précises sur les démarches à suivre pour s'engager. Il est nécessaire de penser un dispositif, à la manière du modèle brésilien, qui favorise la poursuite de l'intérêt général par tous et non pas que par les acteurs institutionnels.

Ce dispositif pourrait consister en une agence de l'engagement, comme il existe une agence de l'emploi (Pôle Emploi). A l'image de France Bénévolat, son rôle serait d'identifier les volontaires, de les orienter vers les besoins locaux mais surtout d'assurer un suivi régulier afin les aider à surmonter leurs éventuelles difficultés et d'évaluer l'impact de leurs actions.

S'agissant de la répartition des volontaires, elle s'effectuerait en fonction des besoins locaux. Une fois par an, dans chaque collectivité, une réunion se tiendrait entre l'agence de l'engagement, les élus et le préfet compétent afin de déterminer la liste des besoins, d'identifier les services publics et les associations susceptibles d'accueillir des volontaires, et de quantifier le nombre de bénévoles nécessaires par mission.

L'accès à l'agence reposerait sur un site internet : le Portail de l'engagement. Il favoriserait la diffusion d'information et serait le lien avec les citoyens et les besoins. Les volontaires répondraient à un questionnaire pour indiquer leurs disponibilités, leurs compétences, leurs préférences (aide aux devoirs, visite aux personnes âgées isolées, prévention santé, collecte et distribution de nourriture, etc), et toutes autres informations nécessaires (possession d'une voiture pour se déplacer par exemple).

Cette agence favoriserait le développement et la généralisation de l'engagement de tous pour l'intérêt général, encouragerait la participation des acteurs privés et publics dans l'identification de leurs besoins.

Proposition 32 : créer une agence de l'engagement, financée à parité par des fonds publics et privés.

Proposition 33 : rendre obligatoire le stage associatif (1 mois) pour tous les jeunes collégiens. Ce stage pourrait se faire de manière fractionnée sur plusieurs années, pendant le temps scolaire, ou pendant l'été. L'objectif de cette mesure est de faire progresser en France la culture associative, qui est aussi l'une des raisons à la monopolisation de l'intérêt général par l'Etat.

Proposition 34 : conditionner le versement d'une partie du RSA (20%) à l'exercice d'une activité associative d'intérêt général équivalente à 3h hebdomadaire.

Proposition 35 : comptabiliser l'engagement associatif parallèle à l'activité salariée dans le calcul du montant de la retraite ou, au choix, dans le montant des bourses de l'enseignement supérieur allouées à ses propres enfants. Dans les deux cas et selon un mode de calcul qui reste à définir, il s'agirait d'une majoration des montants perçus. L'objectif d'une telle réforme serait pour la puissance publique de valoriser officiellement et concrètement l'engagement associatif.

Proposition 36 : créer un Contrat Solidarité Retraite pour les retraités exerçant une activité associative d'intérêt général et percevant des pensions inférieures à 80% du SMIC. Le Contrat Solidarité Retraite viendrait en complément du revenu perçu et permettrait à chaque retraité gagnant l'équivalent de 0,8 à < 1 SMIC de percevoir une pension équivalente au salaire minimum. Par exemple, pour un retraité ayant une retraite équivalant à 80% du SMIC, 1h d'activité associative par jour lui permettrait de percevoir un revenu égal au salaire minimum.