

# Intérêt général, bien commun et utilité sociale

(extraits de la version développée du livre « [Des associations citoyennes pour demain](#) »)

Les associations citoyennes contribuent au bien commun ou à l'intérêt général. Mais quelle définition de ces termes peut-on adopter, comment les articuler entre eux et avec la notion d'utilité sociale ?

## Résumé

### **Bien commun**

Dans la période récente, les notions de bien public, bien commun, biens communs, bien public mondial ou local sont largement utilisées. Le terme est utilisé par la gauche et la droite, avec des sens souvent différents car chacun met ses propres valeurs. Mais malgré ou grâce à ce flou, le bien commun est devenu un signe de ralliement des mouvements sociaux à travers la planète pour affronter la crise de civilisation (économique, alimentaire, sociale, environnementale) que nous subissons aujourd'hui<sup>1</sup>.

Pour Jean Louis Laville « Alors qu'au XIXe siècle les associations visaient à répondre aux besoins d'un groupe particulier, les actions récentes s'attachent à répondre à des finalités solidaires beaucoup plus larges : énergies renouvelables, agriculture biologique, commerce équitable, finances solidaires, etc. Ces finalités renouent avec l'inspiration associationnisme et solidariste du XIXe siècle. Elle signifie que l'association ne répond pas simplement un intérêt collectif, mais se détermine à partir d'une contribution plus large au bien commun<sup>2</sup> ».

Luc Boltanski observe que « *la poursuite du bien commun qu'on peut observer sur le terrain vient contredire une représentation du monde d'après lesquels on pourrait interpréter les agissements des gens quels qu'ils soient, quand comme s'ils étaient toujours orientés vers la satisfaction de leurs intérêts particuliers, le plus général étant l'intérêt à acquérir du pouvoir. Cette clé universelle permet non seulement de réduire toutes les prétentions d'autrui à agir pour le bien commun en dévoilant les intérêts qui leur sont sous-jacents, mais aussi de revendiquer pour soi, au nom du réalisme, le droit d'accomplir des actions qui abandonnent vie de la justice pour la recherche du pouvoir. Cette vision est commune au marxisme dans sa forme classique, au libéralisme et à de larges courants des sciences humaines. Elle permet de justifier des actions qui, sans le soutien de la science, seraient immédiatement dénoncées comme cyniques* »<sup>3</sup>.

### **L'intérêt général**

Historiquement, l'intérêt général s'est construit à partir des Lumières et a constitué le fondement, la justification de l'action publique. Les services de l'État, le juge, les services publics agissent en référence à l'intérêt général. Pourtant celui-ci n'est pas défini, il évolue en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux, comme par exemple l'émergence de la question écologique. On peut dire aussi que l'essence même du débat politique consiste à débattre de l'intérêt général et des décisions propres à le faire prévaloir. Dans la conception française de l'intérêt général, celui-ci est l'expression de la volonté générale, mais les décisions se réfèrent le plus souvent à des valeurs d'ordre supérieur (valeurs républicaines, droits fondamentaux). Il fait appel à la capacité des individus à dépasser leurs propres intérêts pour former ensemble une société politique. Cette conception s'oppose à une conception utilitariste qui ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers.

L'Union européenne considère qu'une action est d'intérêt général si elle est reconnue comme telle par une puissance publique (État, collectivité). Cela signifie pour une association que le fait de recevoir une subvention pour une action donnée ou pour son projet constitue une reconnaissance de la contribution de

<sup>1</sup>. Voir Itinéraires en biens communs [http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires\\_en\\_Biens\\_Communs](http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires_en_Biens_Communs)

<sup>2</sup> Jean Louis Laville Id. p 135

<sup>3</sup> Luc Boltanski, L'amour et la justice comme compétences Folios essais 2011, p 55

cette action à l'intérêt général. On trouvera sur le site une note plus détaillée, précisant l'évolution historique de la notion d'intérêt général et les différentes conceptions de l'État général en Europe<sup>4</sup>.

### ***Intérêt général et droits universels***

La définition de l'intérêt général s'est historiquement constituée dans un cadre national, et sa remise en cause est liée à celle de l'État-nation. La mondialisation des échanges a permis aux grandes entreprises et aux institutions financières de s'affranchir des contraintes du cadre national, c'est-à-dire de l'intérêt général conçu dans ce cadre. **Il est donc nécessaire de reconstruire le respect de l'intérêt général dans un contexte internationalisé**, en se donnant les moyens d'y contraindre les forces économiques. La construction d'un intérêt général universel est également nécessaire du fait de la montée des questions écologiques.

On observe que les actions, et en particulier les actions associatives, menées en faveur du bien commun ou de l'intérêt général convergent vers la satisfaction des besoins de la personne humaine, vers les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité, et vers le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. **Malheureusement, il n'existe pas de processus démocratique à l'échelle mondiale** qui permettrait de débattre de la détermination de l'intérêt général universel. Néanmoins, les droits universels constituent une référence morale sur laquelle on peut s'appuyer pour négocier différemment au niveau national et au niveau européen.

Les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité de Lisbonne et dans la charte des droits fondamentaux peuvent également servir de référence. Mais elles ont été présentées jusqu'ici par l'Union européenne comme des cas particuliers. De surcroît, la Commission est seul juge, avec la Cour de Justice, du traité du respect de l'intérêt général, et sous le seul angle du respect de la concurrence.

Les associations citoyennes, par leur action au plus près des gens et leur capacité d'innovation, enrichissent les droits fondamentaux et leur donnent des dimensions nouvelles en fonction des situations nouvelles. En effet, les droits fondamentaux ne sont pas seulement des phrases gravées dans le marbre, mais des réalités vivantes qui s'inscrivent dans les pratiques et la réalité quotidienne. Les droits fondamentaux sont une création permanente à laquelle participent des associations.

### ***L'utilité sociale***

Le concept d'utilité sociale est beaucoup plus récent et se rapporte principalement à l'activité d'une entreprise d'économie sociale. En toute logique, l'expression veut dire « utile à la société ». Mais une entreprise privée est également utile à la société. Pour les porteurs d'activités d'utilité sociale, l'enjeu est la reconnaissance de la plus-value sociale de leurs projets et donc la justification d'un traitement fiscal différent<sup>5</sup>. En 1998, l'administration fiscale a précisé<sup>6</sup> que l'attribution du caractère « utilité sociale » est subordonnée à une gestion désintéressée de l'activité associative, et si la règle des 4 P est satisfaite (Produits, Publics, Prix, Publicité différents), Le travail le plus complet en matière de définition de l'utilité sociale est celui de Jean Gadrey, en 2003, à partir de la synthèse d'une quarantaine de rapports<sup>7</sup> « *Est d'utilité sociale l'activité d'une organisation de l'économie sociale qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite (...) de contribuer à la cohésion sociale (notamment par la réduction des inégalités), à la solidarité (nationale, internationale, ou locale : le lien social de proximité), à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement et la démocratie)* ». Il répertorie trente-cinq critères élémentaires qu'il classe dans une grille de onze critères globaux eux-mêmes regroupés en cinq thèmes d'utilité sociale qu'on trouvera sur le site<sup>8</sup>. L'utilité sociale des associations ainsi définie est très proche de leur contribution à l'intérêt général. Cette définition de l'utilité sociale est également très proche de la contribution au bien commun, dans la mesure où elle inclut le développement des « capacités », la responsabilité qu'implique la participation au développement durable, l'entraide, le dialogue, la prise de parole de tous les citoyens. Elle constitue le fondement d'une possible évaluation de l'utilité sociale en termes généraux.

<sup>4</sup> référence à construire

<sup>5</sup> CRES Limousin L'utilité sociale <http://www.creslimousin.org/spip.php?article27>

<sup>6</sup> Instruction fiscale du 15 septembre 1998 relative aux associations

<sup>7</sup> Jean GADREY, « L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire », rapport de synthèse pour la DIISES et la MIRE, septembre 2003

<sup>8</sup> Cette présentation reprend celle du rapport du CNIS (Conseil national de l'information statistique), Connaissance des associations, décembre 2010 par Edith Archambault, Jérôme Accardo, Brahim Laouisset

## L'intérêt général

### En France

En France, l'intérêt général s'est construit à partir des Lumières et de la rupture avec le droit divin. Le Conseil d'État a consacré son rapport public de 1999 à une réflexion sur l'intérêt général. Il n'est pas inutile d'y revenir<sup>9</sup>. « Il existe deux conceptions divergentes de l'intérêt général. L'une, utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers. L'autre, volontariste, estime que l'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers. Il est dans cette perspective l'expression de la volonté générale. Ce clivage sépare deux visions de la démocratie : d'un côté une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à l'organisation de la coexistence entre les intérêts particuliers, l'autre, plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à dépasser leurs propres intérêts, pour former ensemble une société politique. Cette conception a profondément marqué l'ensemble de notre système institutionnel. Il revient à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général, au nom duquel les services de l'État, sous le contrôle du juge, édictent des normes réglementaires, prennent des décisions individuelles et gèrent les services publics<sup>10</sup> ». L'intérêt général se rapporte donc à la sphère publique. Il constitue à la fois le fondement et l'enjeu de la démocratie. Cela signifie que sa définition est souvent un combat, parfois violent.

« Cependant, cette vision a fait l'objet de multiples contestations. La critique marxiste a fait valoir que l'intérêt général n'est en réalité que l'intérêt des classes sociales qui ont conquis le pouvoir au sein de l'État. La pensée néolibérale met l'accent sur la limitation que fait courir l'intérêt général à la société civile et aux libertés individuelles. L'idée d'un État garant de l'intérêt général est également contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tendent à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts au détriment des valeurs communes. Cet affaiblissement est particulièrement sensible dans la sphère de l'économie. Le néolibéralisme réactive la vision utilitariste du XVIIIe siècle, selon laquelle l'intérêt général peut résulter de la somme des initiatives individuelles. En conférant une place centrale à l'ouverture des marchés et à la concurrence libre et non faussée, la construction européenne a fait sien, pour l'essentiel, cette démarche libérale ». Est-ce à dire que la notion d'intérêt général est dépassée ?

Le Conseil d'État estime que le paradigme français n'est pas condamné. « L'expérience quotidienne montre que les intérêts particuliers sont conflictuels et que l'harmonie préétablie des intérêts relève du vœu pieux. S'il se limite à la conjugaison des intérêts particuliers, l'intérêt général n'est le plus souvent que l'expression des intérêts les plus puissants. Sous peine de déboucher sur une impasse, la « démocratie de l'individu » est donc conduite à redécouvrir la nécessité d'un intérêt général intégrant les intérêts particuliers. Dès lors, même si le débat est loin d'être clos, on peut sortir de l'affrontement par une discussion, plus pragmatique, sur le périmètre des missions de l'État, les moyens de rendre son action plus efficace et plus légitime et l'équilibre à rechercher entre le marché et l'intérêt général ».

La force de la notion d'intérêt général vient de son absence de définition rigide et pré établie. L'intérêt général évolue en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux, comme par exemple l'émergence de la question écologique. Les sages rappellent que les choix en matière d'intérêt général doivent faire en permanence l'objet d'une discussion démocratique. Seul le législateur devrait avoir vocation à édicter des normes impersonnelles et générales représentant la volonté commune. L'intérêt général est par nature rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts. C'est l'essence même du politique d'arbitrer et de décider. « Cependant, le poids croissant de la réglementation communautaire, édictée par des institutions qui n'ont pas de légitimité démocratique, relativise ce processus ». Nos sociétés sont par ailleurs devenues trop complexes et leur fonctionnement trop fragmenté pour que la définition des normes communes puisse s'opérer comme par le passé.

Enfin, pour le Conseil d'État, « le débat sur l'intérêt général n'est pas seulement l'affaire des pouvoirs publics. Il concerne en réalité chaque citoyen. La recherche de l'intérêt général implique, comme on l'a vu, la capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts. En ce sens, la crise de l'intérêt général n'est pas étrangère à la crise des valeurs communes d'une société dans laquelle beaucoup ont du mal à se retrouver. En valorisant le particularisme des intérêts, la société ne facilite pas le développement d'un espace où l'universel puisse l'emporter sur le particulier. Or la démocratie repose entièrement sur les

<sup>9</sup> Pour voir le rapport complet <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

<sup>10</sup> Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public du Conseil d'État 1999

individus eux-mêmes et sur leur capacité à assurer leur charge de citoyens. Il n'y a pas de remède institutionnel au désintérêt constaté pour le bien public. On ne réveille pas les énergies par voie législative. C'est sans doute dans une éthique de la responsabilité que pourront être recherchées les initiatives, notamment dans l'ordre de l'éducation, propres à encourager les citoyens libres à se réapproprier les valeurs de solidarité, ciment du bien vivre ensemble de la société. Ainsi conforté, l'intérêt général, idée neuve il y a 200 ans doit retrouver suffisamment de vigueur et de légitimité pour éclairer la société dans le siècle à venir ».

### ***L'intérêt général régional ou local***

Dès lors que des collectivités exercent un certain nombre de compétences, elles font des choix en fonction de l'intérêt général du territoire dont elles ont la charge. Il n'est donc pas absurde de parler d'intérêt général régional ou local. Si l'on considère que la définition de l'intérêt général et les mesures d'application qui en découlent constituent l'essence même du politique, les différents niveaux d'intérêt général sont régis par des règles qui définissent les relations entre les différents niveaux de collectivités publiques, avec une hiérarchie des niveaux en fonction d'un niveau d'intérêt général supérieur. À noter qu'en refusant de transposer la directive Services par une loi-cadre, le précédent gouvernement a renforcé cette faculté en renvoyant sur les collectivités la responsabilité de dire quelles étaient les activités d'intérêt général susceptibles de bénéficier d'exemptions à la règle d'encadrement des aides aux entreprises (voir chapitre 7).

### ***Des conceptions européennes différentes, une base commune<sup>11</sup>***

La conception de l'intérêt général ou de l'intérêt public et des services qui en permettent la poursuite dépend fortement du rôle et du fonctionnement de l'Etat dans chacun des pays.

Pour la France, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, les services d'intérêt général jouent un rôle important en termes de cohésion économique, sociale et territoriale, ils ont un rôle de redistribution des richesses et d'aménagement du territoire. En France, la notion juridique a une portée structurante : le service public est un symbole fort de solidarité, d'identité nationale, de cohésion sociale et une des dimensions du contrat social. D'une façon générale, les pays de droit romain ont une vision plus conceptuelle et transversale de la notion de services d'intérêt général. L'Italie, l'Espagne et le Portugal les reconnaissent dans leur constitution. En Grèce et au Luxembourg, l'expression désigne les structures administratives chargées du service.

En revanche, dans les Etats du Nord de l'Europe le service d'intérêt général ne répond généralement pas à une notion juridique mais relève des pratiques politiques et sociales. En Grande-Bretagne et en Irlande, la notion de « public utilities » correspond aux grands services de réseaux ; seul le législateur peut reconnaître et réglementer des activités d'intérêt général. La Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark n'avaient pas, avant la transposition des orientations communautaires, de définition juridique des services d'intérêt général mais ils ont mis en place une politique sociale active de « Welfare State » (l'Etat qui fait bien, qui promeut le bien-être). Dans un Etat fédéral, comme en Allemagne, on parle d'égale capacité des territoires à agir et c'est au niveau des landers qui définit l'intérêt général. C'est le concept d'« égalité des chances » qui permet la mise en place de services d'intérêt général. Enfin, les pays d'Europe centrale et orientale ont une histoire qui diffère grandement de celle des Quinze. La Slovénie et la République tchèque conceptualisent la notion de service public et tentent de réglementer en termes d'activités d'intérêt général à partir des années 1990. La Hongrie applique le principe de subsidiarité (partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales selon le niveau le plus à même de remplir efficacement les missions). Finalement, pour l'ensemble des pays ayant adhéré en 2004 à l'Union, la transposition de « l'acquis communautaire » et les traductions de textes communautaires relatifs aux services d'intérêt général vont influencer sur les notions de service public, fonction publique, administration, intérêt général et introduisent sur le plan national de nouveaux concepts.

Toutefois, les bases d'une conception commune se dégagent de cette réalité : certaines activités, certains services présentent une spécificité compte tenu des besoins essentiels qu'ils couvrent. Ainsi, dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever des seules règles du marché mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation, afin de :

---

<sup>11</sup> Source EuroSIG <http://www.eurosig.eu/article97.html>

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, construire des solidarités, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental ; prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général constituent une valeur commune de l'Europe, reconnue comme telle dans le Traité. Il est dommage que les instances européennes n'en tirent pas les conséquences.

### ***Mais un objet insaisissable pour la réglementation européenne***

Néanmoins, comme le montre Éloi Laurent<sup>12</sup>, « L'intérêt général européen reste un objet insaisissable. Il est partout, car le projet européen n'a pas d'autre raison que la coopération entre États membres, il n'est nulle part car il est écartelé entre le Parlement, le Conseil et la Commission. L'article 16 du Traité de Lisbonne évoque sans plus de précisions un intérêt général en vertu duquel les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du conseil. L'article 86 fait référence aux SIEG (services d'intérêt économique général), la Cour des Comptes, le conseil économique et social et le comité des régions sont placés sous l'égide d'un « intérêt général de la communauté » qui ne semble nulle part défini. Mais de fait, c'est la Commission qui est désignée à demi-mot pour définir, voir incarner l'intérêt général européen. L'article 213 dispose que « les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la communauté ». La notion d'indépendance est ici capitale. L'article 86 précise son lien avec le développement des échanges. On est face à une conception de l'intérêt général qui ne repose sur aucune légitimité démocratique, mais sur la seule doctrine économique édictée par les traités, et précisée au cas par cas par la jurisprudence de la Cour Européenne de justice. Aujourd'hui, du fait de la prééminence du droit européen sur le droit français, ce n'est plus le Conseil d'État mais la Cour de Justice qui tranche en dernier ressort, sur des critères tout à fait différents de ceux de l'intérêt général en France. Alors que la définition de l'intérêt général doit pouvoir évoluer en fonction des événements, on est là face à une situation bloquée dans la mesure où le Traité ne peut pas évoluer.

Faute de pouvoir définir un intérêt général européen, faute de démocratie, l'Union européenne en est réduite à renvoyer aux États membres la définition de l'intérêt général. « Une action est d'intérêt général si elle est considérée comme telle par une collectivité publique ». Ceci reste flou et prête à toutes les interprétations et à tous les litiges. La Cour de justice se réserve le droit de juger qu'il y a erreur manifeste, en se référant essentiellement au droit de la concurrence, et accessoirement à la Charte des droits fondamentaux. C'est donc une instance sans légitimité démocratique qui définit au cas par cas l'intérêt général au niveau européen de façon extrêmement subjective.

## **Intérêt général et droits fondamentaux**

### ***Vers un intérêt général universel***

La définition de l'intérêt général s'est historiquement constituée dans un cadre national, et sa remise en cause est liée à celle de l'État-nation. La mondialisation des échanges a permis aux grandes entreprises et aux institutions financières de s'affranchir des contraintes du cadre national, c'est-à-dire de l'intérêt général conçu dans ce cadre. Il est donc nécessaire de reconstruire le respect de l'intérêt général dans un contexte internationalisé, en se donnant les moyens d'y contraindre les forces économiques. La construction d'un intérêt général universel est également nécessaire du fait de la montée des questions écologiques.

On observe que les actions, et en particulier les actions associatives, menées en faveur du bien commun ou de l'intérêt général convergent vers la satisfaction des besoins de la personne humaine, vers les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité, et vers le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou la charte européenne des droits fondamentaux. Avec cependant des différences de taille : la Déclaration universelle de 1948 affirme politiquement « l'égalité des personnes » alors que le Traité de Lisbonne se contente du « respect de la dignité<sup>13</sup> ». Les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité de Lisbonne et dans la charte des

<sup>12</sup> Voir L'intérêt général dans l'Union européenne, Eloi Laurent, OFCE, in <sup>12</sup> In Regards croisés sur l'économie 2007/2

<sup>13</sup> Echange avec Jean-Michel Lucas



droits fondamentaux pourraient cependant également servir de référence. Mais elles ont été présentées jusqu'ici par l'Union européenne comme des cas particuliers. De surcroît, la Commission est seul juge, avec la Cour de Justice, du traité du respect de l'intérêt général, et sous le seul angle du respect de la concurrence.

Les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité et dans la charte des droits fondamentaux ont été présentées jusqu'ici par l'Union européenne comme des cas particuliers qui ne modifient en rien la norme idéale : le marché concurrentiel reste toujours pour l'Europe d'aujourd'hui le meilleur dispositif pour conduire à l'intérêt général, c'est à dire au progrès.

Malheureusement, il n'existe pas de processus démocratique à l'échelle mondiale qui permettrait de débattre de la détermination de l'intérêt général universel. Néanmoins, les droits universels constituent une référence morale sur laquelle on peut s'appuyer pour négocier différemment au niveau national et au niveau européen. Bien évidemment, il est nécessaire que le rôle de l'ONU évolue positivement et que ses pouvoirs se renforcent. La réaffirmation des droits fondamentaux par une Assemblée Générale des Nations Unies renforcée serait un acte politique majeur face à la régression des droits fondamentaux que représente l'organisation mondiale du commerce. La valeur de dignité des personnes, pour être universelle, devrait s'appliquer à toutes les activités humaines et en particulier aux activités économiques. Celles-ci devraient être interrogées pour savoir si elles contribuent ou non à renforcer la dignité de la personne. Si la réponse est négative, les discussions politiques sur la perte de dignité devraient s'ouvrir<sup>14</sup>.

### ***Les associations créatrices de droits universels***

Enfin, les droits fondamentaux ne sont pas seulement des phrases gravées dans le marbre, mais des réalités vivantes qui s'inscrivent dans les pratiques et la réalité quotidienne. Les associations citoyennes, par leur action au plus près des gens et leur capacité d'innovation, enrichissent les droits fondamentaux et leur donnent des dimensions nouvelles en fonction des situations nouvelles. En effet, les droits fondamentaux ne sont pas seulement des phrases gravées dans le marbre, mais des réalités vivantes qui s'inscrivent dans les pratiques et la réalité quotidienne. Les droits fondamentaux sont une création permanente à laquelle participent des associations.

## **Le bien commun**

### ***Un terme polysémique***

Un rappel historique et sémantique n'est pas inutile pour mieux comprendre le sens de ce mot et la distinction entre « Bien commun » et « biens communs ».

Les romains parlaient de bien public, mais c'est Thomas d'Aquin (XIII<sup>e</sup>) qui créera la notion philosophique de bien commun, dans un sens religieux et non dans un sens politique. Le concept de « Bien commun », loin de dénoter l'existence d'un domaine politique, traduit l'inclinaison de l'être humain à aller vers Dieu comme sa fin ultime. Dans cette perspective la seule économie qui vaille est "l'économie du salut". Dans cette société d'ordre du Moyen-Âge chrétien, l'individu n'existe pas, la morale et le politique tirent leur légitimité du droit divin. Les philosophes des Lumières, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, combattront cette vision en développant la notion d'intérêt général fondé sur la volonté du peuple.

Dans la période récente, les notions de bien public, bien commun, biens communs, bien public mondial ou local sont utilisées à nouveau, avec deux motivations quelque peu contradictoires :

- la critique du « relativisme » moral, intellectuel et culturel, du culte de l'individu et du narcissisme, qui va de pair avec celle de l'idéologie libérale, où règne le relativisme et l'individualisme ; ou
- la méfiance à l'égard de l'État et de la bureaucratie. L'intérêt général serait le fait du prince. La critique de l'Union soviétique, l'influence de l'idéologie néolibérale sur ceux qui pourtant la combattent ne sont pas étrangers à cette méfiance<sup>15</sup>.

Le terme est aujourd'hui victime de son succès. Il est utilisé par la gauche et la droite, avec des sens souvent différents car chacun met ses propres valeurs dans sa recherche du bien commun, avec parfois le retour à la vieille définition thomiste. Mais malgré ou grâce à ce flou, le bien commun est devenu un signe

<sup>14</sup> Jean-Michel Lucas *ESS et intérêt général sous le regard de l'Union européenne*, octobre 2012 [faire le lien](#)

<sup>15</sup> Bien commun et bien(s) commun(s), par Alain Giffard <http://www.boson2x.org/spip.php?article146>

de ralliement des mouvements sociaux à travers la planète pour affronter la crise de civilisation (économique, alimentaire, sociale, environnementale) que nous subissons aujourd'hui<sup>16</sup>.

Pour Jean Louis Laville « Alors qu'au XIXe siècle les associations visaient à répondre aux besoins d'un groupe particulier, les actions récentes s'attachent à répondre à des finalités solidaires beaucoup plus larges : énergies renouvelables, agriculture biologique, commerce équitable, finances solidaires, etc. Certaines initiatives associatives ont quasiment les mêmes objectifs que des services publics dans la mesure où ils visent intentionnellement la réduction des inégalités, le droit des générations futures, la transition écologique, l'accès aux droits. Ces finalités renouent avec l'inspiration associationnisme et solidariste du XIXe siècle. Elle signifie que l'association ne répond pas simplement un intérêt collectif, mais se détermine à partir d'une contribution plus large au bien commun.<sup>17</sup> »

Pour Alain Giffard<sup>18</sup>, « le bien commun implique plus que le respect de la loi exprimant l'intérêt général. Le bien commun désigne le bien-être ou le bonheur collectif d'une communauté ou général de ses membres et l'ensemble des choses qui sont supposées y contribuer : biens matériels, respect d'autrui, justice sociale. Il nécessite un engagement de chacun comme condition de fonctionnement de la règle ».

Cette conception est bien développée par Riccardo Petrella<sup>19</sup>. Pour lui, les principes du bien commun sont inclus dans le droit au travail pour tous, le plein emploi, un revenu décent pour tout travailleur et la sécurité sociale pour tous (ce qui est très proche de la définition française de l'intérêt général). Cependant, la mondialisation du libéralisme économique, dont la locomotive file à vive allure doit être contrôlée et aiguillée sur une voie menant à une solidarité mondiale. Pour lui les principes fondateurs des sociétés modernes occidentales et occidentalises s'effritent et disparaissent avec les principes de base que sont la sécurité d'existence et la garantie des droits, sur la base du respect de la réciprocité entre tous les membres d'une communauté humaine. Dans tous les pays développés, les classes dirigeantes en sont venues à considérer "le Welfare State" comme un obstacle pour les entreprises et un frein à leur compétitivité. Les entreprises demandent la privatisation et la déréglementation de services essentiels tels que l'alimentation, à la distribution de l'eau, à celle de l'énergie, etc. « Afin d'endiguer cette hémorragie et (re)construire le bien commun, nous devons nous donner les principes, les règles, les institutions, la culture et les moyens qui nous permettront d'avancer sur le chemin d'une gouvernance mondiale ». Riccardo Petrella propose une gouvernance coopérative mondiale reposant sur un contrat social mondial. Ce processus à long terme doit, tout en s'articulant entre existence de l'autre et coexistence, être axé sur un contrat de l'avoir, un contrat culturel, un contrat démocratique et un contrat de la terre.

### ***Diversité des raisons d'agir au service du bien commun***

Luc Boltanski observe que « la poursuite du bien commun qu'on peut observer sur le terrain vient contredire une représentation du monde d'après lesquels on pourrait interpréter les agissements des gens quels qu'ils soient, quand comme s'ils étaient toujours orientés vers la satisfaction de leurs intérêts particuliers, le plus général étant l'intérêt à acquérir du pouvoir. Dans cette optique, les relations entre les hommes peuvent toujours être ramenées à des rapports de force entre ceux qui ont du pouvoir et ceux qui en sont démunis. Cette clé universelle permet non seulement de réduire toutes les prétentions d'autrui à agir pour le bien commun en dévoilant les intérêts qui leur sont sous-jacents, mais aussi de revendiquer pour soi, au nom du réalisme, le droit d'accomplir des actions qui abandonnent vie de la justice pour la recherche du pouvoir. Cette vision est commune au marxisme dans sa forme classique, au libéralisme et à de larges courants des sciences humaines. La justification par des soit disant lois sociales permet de justifier des actions qui, sans le soutien de la science, seraient immédiatement dénoncées comme cyniques »<sup>20</sup>.

En effet, la convergence sur des valeurs universelles ne prétend pas remplacer l'ensemble des convictions de chacun. Les histoires, les valeurs, l'expérience, le langage du sens sont très différents selon les personnes, les groupes et les organisations. Les convictions philosophiques ou religieuses mettent l'accent sur tel ou tel aspect, avec un vocabulaire spécifique. Certaines sont historiquement opposées, les mots qui valorisent l'un peuvent désigner l'ennemi pour l'autre. Pourtant, face aux dangers qui s'annoncent, nous

---

<sup>16</sup> . Voir Itinéraires en biens communs [http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires\\_en\\_Biens\\_Communs](http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires_en_Biens_Communs)

<sup>17</sup> Jean Louis Laville Id. p 135

<sup>18</sup> Alain Giffard idem

<sup>19</sup> Riccardo Petrella. « *Le bien commun, éloge de la solidarité* »

<sup>20</sup> Luc Boltanski, L'amour et la justice comme compétences Folios essais 2011, p 55

avons à agir ensemble<sup>21</sup>. Aussi nous pouvons dire que les associations citoyennes partagent des valeurs communes, mais qu'elles agissent ensemble au nom de valeurs différentes.

### ***Bien commun et biens communs***

Les biens communs sont à distinguer du bien commun (au singulier), mais les deux notions sont liées. L'utilisation de ces notions pose question. La même formule désigne des choses et un état d'esprit, voire une philosophie. Les choses elles-mêmes sont très diverses et composent un catalogue éclectique : l'eau, l'air, la couche d'ozone, le patrimoine génétique, les idées. Cet éclectisme, et ce passage du plus matériel au plus spirituel, sont substantiels à la théorie même du bien commun.

Certains disent « les biens communs, c'est ce qui appartient à tout le monde », et leur voisin pourra dire « le bien commun c'est ce qui n'appartient à personne ». Les deux ont raison et tort, car l'air qu'on respire n'appartient à personne en particulier, mais il est lié à l'usage qu'on peut en faire »<sup>22</sup>. L'accès aux biens communs est un enjeu politique majeur.

Il existe des milliers de formes d'exclusion ou de clôture pour empêcher l'un et l'autre. Historiquement, la révolution des enclosures, qui en Angleterre au début du XIX<sup>ème</sup> siècle a exproprié des pâturages communs les paysans sans terre, a constitué un acte fondateur de l'exclusion des biens communs<sup>23</sup>. Ce mouvement s'est répété avec la colonisation. En Algérie, au XIXe siècle, les colons ont chassé les éleveurs des plaines fertiles et les ont relégués dans les montagnes. La même opération est effectuée aujourd'hui avec l'appropriation du vivant par des firmes qui font breveter les gènes et les plantes. Dans tous les cas un nouveau droit est fabriqué pour justifier la prédation (un droit du plus fort).

Les multiples conceptions du bien commun sont cependant reliées par une même lecture critique et une conception du monde qui vise le bien vivre, c'est-à-dire une convivialité entre humains, l'harmonie avec la nature, un développement durable responsable équitable. Cette philosophie développe un système de valeurs qui prônent l'inclusion, l'égalité d'accès, le partage, la participation, la collaboration de pair à pair, l'intérêt général, le respect, la valorisation des différences. Le bien commun fait primer l'intérêt général sur l'intérêt particulier, le collectif sur l'individu, la coopération sur la compétition, l'usage sur la possession.

### ***Le mouvement des Communs***

Le mouvement des Communs, plus récemment

(à compléter avec les notes du 19 mars 2016)

## **L'utilité sociale**

Le concept d'utilité sociale est beaucoup plus récent et se rapporte principalement à l'activité d'une entreprise d'économie sociale. En toute logique, l'expression veut dire « utile à la société ». Mais une entreprise privée est également utile à la société. Pour les porteurs d'activités d'utilité sociale, l'enjeu est la reconnaissance de la plus-value sociale de leurs projets et donc la justification d'un traitement fiscal différent<sup>24</sup>. Il fait écho à la notion d'utilité publique<sup>25</sup>.

---

21 Quand les blés sont sous la grêle / Fou qui fait le délicat  
Fou qui songe à ses querelles / Au cœur du commun combat  
(Aragon, La rose et le réséda)

<sup>22</sup> Wikipedia Itinéraires en bien v commun [http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires\\_en\\_Biens\\_Communs](http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Itin%C3%A9raires_en_Biens_Communs)

<sup>23</sup> Au début de la révolution industrielle, plusieurs lois anglaises ont permis l'appropriation par les propriétaires de terrains préalablement dévolus à l'usage collectif (les « commons »), afin d'utiliser de nouvelles techniques culturales. Les paysans sans terre, réduits à la misère, ont constitué le prolétariat des villes et la main d'œuvre dont avait besoin l'industrie

<sup>24</sup> CRES Limousin L'utilité sociale <http://www.creslimousin.org/spip.php?article27>

<sup>25</sup> Environ 2000 associations ou fondations sont reconnues d'utilité publique, souvent de façon très ancienne. La reconnaissance d'utilité publique permet de bénéficier des dons et legs. Pour être reconnue d'utilité publique l'association ou la fondation doit œuvrer dans l'intérêt général, avoir au moins trois ans de pratique comme association déclarée, compter au moins 200 membres, avoir un budget d'une certaine valeur et agir sur le plan national. La demande est faite auprès du ministère de l'intérieur et la reconnaissance est accordée par décret en Conseil d'État. C'est donc une procédure lourde, qui n'est plus guère utilisée. Une dizaine d'associations seulement sont reconnues chaque année. Régulièrement, la question de la réactivation de la reconnaissance d'utilité publique revient en discussion. Mais rien de concret jusqu'ici.



### ***L'utilité sociale selon l'administration fiscale***

En 1998, l'administration, dans une instruction fiscale du 15 septembre 1998 relative aux associations, a précisé que l'attribution du caractère « utilité sociale » est subordonnée à une gestion désintéressée de l'activité associative. Le caractère désintéressé de la gestion de l'association est garanti à condition que les dirigeants exercent leur fonction à titre bénévole et ne procèdent à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices, sous quelque forme que ce soit. Concernant les modalités de production des services rendus par l'association, l'utilité sociale est avérée si :

- l'activité satisfait un besoin non pris en compte par le marché ou de manière insuffisante ;
- l'activité est réalisée principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale ;
- le prix des produits est nettement inférieur aux coûts du marché, ou modulé selon les bénéficiaires ;
- la publicité n'est pas utilisée comme un outil promotion de l'activité, mis à part les campagnes d'appel à la générosité et la diffusion d'informations aux bénéficiaires des prestations de l'association.

A cette règle dite des « quatre P » (Produits, Publics, Prix, Publicité), s'ajoute un élément supplémentaire d'appréciation : « Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif ». Sur ces bases, l'administration fiscale apprécie l'utilité sociale des associations et l'octroi de subventions, soit directement par l'Etat, soit par les collectivités territoriales. Sur ces bases, l'administration fiscale examine successivement les quatre critères pour décider, de son propre chef, si une association est soumise ou non à l'impôt sur les bénéfices.

### ***Les débats des années 1990-2000***

Cette approche de l'utilité sociale a été critiquée par le CNVA (conseil national de la vie associative) comme trop réductrice. Celui-ci avait proposé le 15 juin 1995 une liste de critères destinés à caractériser de manière plus qualitative les associations dites d'utilité sociale. Ils mettaient en avant :

- la primauté du projet sur l'activité de l'association ;
- une activité non lucrative et une gestion désintéressée ;
- l'apport social de l'association à la collectivité ;
- le fonctionnement démocratique ;
- l'existence d'un agrément.

En 2000 Alain Lipietz<sup>26</sup>, dans son rapport sur l'entreprise à but social et le tiers secteur, a proposé trois dimensions de l'utilité sociale : l'utilité écologique (les actions en direction de l'environnement, bien collectif), l'utilité sociale comme « action en faveur des pauvres », l'utilité sociale relevant du « halo sociétal » (re-création des liens sociaux).

Le travail le plus complet en matière de définition de l'utilité sociale est celui de Jean Gadrey, en 2003, à partir de la synthèse d'une quarantaine de rapports<sup>27</sup> « **Est d'utilité sociale l'activité d'une organisation de l'économie sociale qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usagers individuels, de contribuer à la cohésion sociale (notamment par la réduction des inégalités), à la solidarité (nationale, internationale, ou locale : le lien social de proximité), à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement et la démocratie)** ». Il répertorie trente-cinq critères élémentaires qu'il classe dans une grille de onze critères globaux eux-mêmes regroupés en cinq thèmes d'utilité sociale<sup>28</sup> (voir tableau)

---

<sup>26</sup> Alain LIPIETZ, *Le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment ?* Paris, La découverte/La documentation française, 2001

<sup>27</sup> Jean GADREY, « L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire », rapport de synthèse pour la DIISES et la MIRE, septembre 2003

<sup>28</sup> Cette présentation reprend celle du rapport du CNIS (Conseil national de l'information statistique), *Connaissance des associations*, décembre 2010 par Edith Archambault, Jérôme Accardo, Brahim Laouisset

## Critères d'utilité sociale, selon Jean Gadrey (2003)

Thème	Critères globaux	Critères élémentaires
<b>Thème 1</b> Utilité sociale à forte composante économique	Richesse économique créée ou économisée	Moindre coût collectif
		Réduction indirecte de coûts <sup>29</sup>
	Territoire	Contribution au taux d'activité
		Contribution au dynamisme économique
<b>Thème 2</b> Egalité, développement humain et développement durable	Egalité, développement des « capacités »	Réduction des inégalités sociales
		Actions vers publics défavorisés
		Insertion des désaffiliés dans l'emploi
		Egalité professionnelle homme femme
		Tarifification modulée des services
		Droit au logement
	Soutien scolaire enfants en difficulté	
	Solidarité internationale développement humain	Actions pour le développement et lutte contre la pauvreté
		Défense des droits de l'homme
	Développement durable	Améliorer la qualité de l'environnement naturel
	Préserver les ressources naturelles	
<b>Thème 3</b> Lien social et démocratie locale	Lien social	Création de liens sociaux
		Entraide, échanges locaux de savoirs
		Impact positif du capital social
	Démocratie locale	Dialogue participatif, processus de décision pluraliste
	Prise de parole des citoyens	
<b>Thème 4</b> Contributions à l'innovation sociale, économique, institutionnelle	Innovation	Découverte de besoins émergents
		Réponse à des besoins non couverts
	Valeur du « monde » de la création	Innovations institutionnelles
		Innovations organisationnelles
	Distinction des innovations internes et externes	
<b>Thème 5</b> Utilité sociale « interne », avec des effets possibles de contagion « externe »	Désintéressement, don et bénévolat	Non lucrativité
		Gestion désintéressée
		Action bénévole
	Gouvernance alternative et plus démocratique	Règles de démocratie interne et participation conjointe
		Libre adhésion : libre entrée et libre sortie
	Professionalisme associatif	Formation interne coopérative
		Reconnaissance sociale et salariale
	Formations internes et externes	

Les critères globaux (désintéressement, don, bénévolat, et gouvernance associative) sont des critères internes de fonctionnement et sont rarement considérés comme des critères d'utilité sociale par les structures associatives. Ils sont toutefois évoqués par les acteurs de terrain. Ils renvoient au sens de l'action associative et plus largement de la vie en société. L'utilité sociale des associations ainsi définie est très proche de leur contribution à l'intérêt général. Elle constitue le fondement d'une possible évaluation de l'utilité sociale en termes généraux. Cette définition de l'utilité sociale est également très proche de la contribution au bien commun, dans la mesure où elle inclut le développement des « capacités », la responsabilité qu'implique la participation au développement durable, l'entraide, le dialogue, la prise de parole de tous les citoyens.

### ***L'approche territorialisée de Hélène Duclos***

Par ailleurs, l'évaluation de l'utilité sociale d'une action est liée aux spécificités de chaque territoire. Une approche territorialisée a été développée par Hélène Duclos, de l'association Culture et Promotion<sup>30</sup>. Celle-ci, en s'appuyant sur de nombreux exemples de terrain, a mis en évidence trois grandes thématiques de l'utilité sociale :

- la cohésion sociale ;
- le développement local ;
- le changement sociétal.

<sup>29</sup> La réduction indirecte des coûts collectifs intervient par exemple quand la réinsertion de personnes sans emploi réduit les dépenses publiques d'indemnisation du chômage

<sup>30</sup> CRES Languedoc Roussillon et association Culture et Promotion » : « Référentiel d'identification et de mesure de l'utilité sociale générée par les structures de l'ESS », 2006

Elle propose également des critères spécifiques à chacune de ces thématiques afin d'observer l'intensité de l'utilité sociale.

Critères de la cohésion sociale	Critères du développement local	Critères du changement sociétal
<ul style="list-style-type: none"><li>- Lien social</li><li>- Egalité des chances</li><li>- Ouverture et diversité culturelle</li><li>- Solidarité envers les personnes en difficulté</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Démocratie participative</li><li>- Emplois, Activités</li><li>- Eco développement</li><li>- Equité territoriale</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Innovation</li><li>- Promotion d'un mode de vie solidaire et équitable</li></ul>

Source : CRES Languedoc-Roussillon, « Culture et Promotion ».

L'étude propose des indicateurs adaptables aux spécificités de chaque territoire. Cette approche montre qu'il n'y a pas une définition générale de l'utilité sociale, qui s'imposerait sur la base de critères techniques. La définition de l'utilité sociale des associations relève du débat public, c'est-à-dire de la vision du rôle des associations dans la société.

Le débat autour de l'utilité sociale est actuellement réactivé par la discussion autour d'un projet de loi sur l'économie sociale et solidaire (voir plus loin).

---

## En conclusion, pour les associations, quelle contribution à l'intérêt général et au bien commun ?

Les relations entre les associations et la puissance publique ne peuvent faire référence qu'à la notion d'intérêt général, car c'est en son nom que les collectivités et l'État agissent et peuvent accompagner l'action associative. Quand on s'interroge sur la contribution des associations aux enjeux écologiques et climatiques, à la transformation sociale, au vivre ensemble ou à l'épanouissement des personnes, la référence ne peut être en revanche que le bien commun pour 2 raisons :

- la transformation sociale met en jeu les comportements et les actions individuelles. L'action publique ne suffit pas pour changer le monde.
- de plus en plus, les associations mènent des actions autonomes sans le secours de la puissance publique.

En outre, les associations contribuent au bien commun car elles ne s'adressent pas seulement à l'intérêt, fût-il général, mais aussi à l'ensemble des motivations de la personne humaine, qui peuvent être désintéressées et altruistes, aux relations de confiance, de partage de responsabilités, toutes choses qui ne peuvent que ne peuvent se décrire seulement en terme d'intérêts.

Enfin, si l'on doit parler d'utilité sociale des associations, nous retenons la définition de Jean Gadrey, mais nous sommes très proches d'une définition extensive de l'intérêt général, qui rejoint la recherche du bien commun.