

Rapport collectif sur l'intérêt général

INTERET GENERAL :
Nouveaux enjeux,
nouvelles alliances,
nouvelle gouvernance

Pilote : Hubert ALLIER

Rapporteurs : Charles-Benoît HEIDSIECK & Laurène LAVIGNE

En partenariat avec Le RAMEAU

Novembre 2015

SOMMAIRE

- Exposé des motifs	p. 3
- Avant-propos	p. 5
- Note de réflexion collective sur l'intérêt général	p. 6
1. Qu'est-ce que l'intérêt général ?	p. 8
1.1. De la définition à la sémantique	
1.2. Les racines de l'intérêt général en France	
1.3. Une universalité et une intemporalité relatives	
2. Pourquoi la question de l'intérêt général est-elle aujourd'hui au cœur de l'actualité ?	p.21
2.1. L'ampleur des besoins exigent des changements radicaux	
2.2. Une évolution sans précédent du pilotage de l'intérêt général	
2.3. Le rapport entre l'individu et le collectif a radicalement changé	
3. Les trois dimensions de l'intérêt général indissociables au « faire société »	p. 36
3.1. La régulation, base du « contrat social » de toute vie en commun	
3.2. Répondre aux besoins collectifs des Hommes et des territoires	
3.3. La vision partagée pour donner l'envie d'engagement et les raisons d'espérer	
En synthèse... plutôt qu'en conclusion	p. 55
- Avis sur la note de réflexion collective sur l'intérêt général	p. 57
1. L'avis du pilote des travaux	
2. Les avis individuels des membres du groupe	
3. L'avis collectif du groupe	
- VOTRE avis : invitation à donner votre regard sur ce texte collectif	p. 76



Exposé des motifs

« L'intérêt général a longtemps été considéré comme une réponse, il est aujourd'hui devenu une question ». C'est devant ce constat partagé que notre groupe de travail a décidé d'investiguer cette « question ». Comme tous les concepts, il est confronté au changement de modèle de Société que nous vivons actuellement. Pourtant, sa place spécifique dans notre « faire société » en France lui confère une dimension particulière. S'il connaît le même scepticisme et questionnement que les autres valeurs, il revêt une place particulière. Il est à la fois le fondement de notre système politique démocratique, il est le « contrat social » de régulation entre l'individu et le collectif, et il est même le socle commun qui depuis 200 ans en France permet de transcender les différences autour d'une valeur de projet commun. Le fait même qu'il puisse être aujourd'hui questionné est un « signal faible » qui démontre qu'il ne s'agit pas seulement de surmonter une série de crises successives – financières, économiques, sociales et politiques – mais bien de refonder les bases d'une Société soumise à une transformation en profondeur.

Face à l'ampleur du défi que pose la question de l'intérêt général, une équipe pluridisciplinaire s'est réunie afin de partager les différents angles de questionnement que soulève le sujet. Elle est composée à la fois de personnes provenant du monde institutionnel (élus et haute administration), de praticiens (associatifs, chef d'entreprises et syndicalistes), ainsi que d'experts et d'acteurs académiques de différentes disciplines (économique, juridique, sociologique). Au travers d'un regard multiculturel, l'objectif est de montrer à la fois les enjeux, mais aussi les questions qu'il convient de se poser collectivement pour répondre à l'exigence d'une pédagogie renouvelée sur l'importance et l'urgence de nous baser sur cet intérêt général, fort de nos racines diverses et complémentaires, afin d'inventer un avenir commun.

Il ne s'agit ni d'une analyse des défaillances des systèmes politiques, économiques et sociaux ; ni d'une série de propositions sur le modèle à inventer, mais plutôt de poser les bases du questionnement systémique auquel nous sommes confrontés individuellement et collectivement. Comme tout concept structurant, la notion d'intérêt général comporte trois dimensions : politique (qui en est en charge ?), opérationnelle (comment elle fonctionne ?) mais aussi stratégique (de quoi s'agit-il ? Pour agir sur quels leviers ?). Fort est de constater que si les deux premières dimensions sont largement débattues et font l'objet d'une littérature abondante, la troisième dimension est beaucoup plus pauvre. Face à la complexité du sujet, il existe une peur certaine à affronter la question du « Quoi faire ? ». Nécessairement dépassé par l'ampleur des défis et la complexité grandissante des interactions nécessaires pour les comprendre, il est en effet difficile de s'y confronter. Pourtant, si en période de calme il n'est pas forcément perçu comme prioritaire de traiter la dimension stratégique, et si en période de crise il est souvent impossible de s'en donner le temps nécessaire, il n'est pas concevable en période de transformation profonde d'y échapper. Les dimensions politiques et opérationnelles ne suffisent pas à elles seules à « gérer » la situation. Le risque est alors de n'avoir aucune direction à offrir, ou de croire illusoirement que les choses vont se résoudre d'elles-mêmes. Comme l'écrivait Jean ROSTAND¹, il existe « deux périls pour l'esprit : mésestimer les complexités de la nature, ou s'en laisser décourager au point qu'on se rabatte sur le surnaturel ». Il est donc collectivement nécessaire de nous confronter à la complexité du QUOI avant même de répondre au QUI et au COMMENT.

¹ Jean ROSTAND – Ce que je crois, 1953



Pour répondre à ce QUOI, encore faut-il avoir conscience de l'ensemble des questions qu'il soulève. C'est ce prérequis que c'est fixé le groupe de travail. L'objectif de cette note est donc de poser la complexité de l'équation à résoudre avec le plus de pédagogie et d'objectivité possible. Il ne s'agit en revanche pas de tenter de résoudre cette équation. A l'image d'un mathématicien, il faut en effet comprendre la complexité du sujet avant de vouloir prétendre en trouver la solution.

Même cet exercice préparatoire est d'une rare complexité. Rassuré par la pluridisciplinarité de ses membres, et conscients des limites de l'exercice nécessairement imparfait, c'est avec beaucoup d'humilité et de questionnement encore saillant que le groupe a le plaisir de partager le fruit de sa réflexion dans cette présente note. Il présente dans un premier temps une tentative de clarification de la notion d'intérêt général, avant de rappeler les enjeux qui nécessitent de revisiter en profondeur ce fondement de notre vivre ensemble puis d'indiquer les trois dimensions complémentaires de son application concrète.

Cette approche est naturellement hautement critiquable au sens premier du terme. Loin de chercher à réaliser un consensus mou sur le plus petit dénominateur commun, il s'agit au contraire de mettre en exergue les différentes positions afin d'en comprendre les fondements et les principes. Nous avons tenté de cartographier les questions fondamentales au travers d'un cheminement de réflexion partant des racines du concept d'intérêt général jusqu'à ses fruits. Cette note retrace ce chemin et pose les questionnements qu'il suggère, laissant le soin à chacun d'y apporter les réponses qu'il juge les plus pertinentes. C'est dans cette confrontation positive et constructive que se trouve la capacité d'inventer des solutions à la hauteur des défis auxquels nous sommes confrontés en ce début de XXIème siècle.



Avant-propos

Conseil de lecture : Les auteurs recommandent une lecture attentive et détachée de la présente note. Bien que naturellement imparfaite face à la complexité de la tâche, la note présente l'avantage d'un regard croisé multi-acteurs. Il ne s'agit ni de vérités, ni de certitudes, mais de convictions partagées à l'éclairage de différentes réalités – institutionnelles, pratiques, académiques, expérience de vie personnelle... -. Ainsi, en fonction de notre propre culture, nous serons nécessairement « dérangés » dans nos convictions et nos certitudes (... c'est en tout cas souhaitable !) sur l'une ou l'autre des parties de la note. C'est principalement sur ces points que nous nous devons de faire personnellement « un pas de côté » avant d'avoir le réflexe de remettre en cause les fruits de la réflexion collective. C'est précisément là où nous nous devons d'écouter avant de réagir. Cette posture d'introspection personnelle permet de réaliser une forme de « nemawashi » avec soi-même avant d'affronter la différence avec les autres. Plutôt que de se confronter à ses propres contradictions, il serait tellement plus facile de balayer d'un revers de la main la pensée des autres.

Faisant une analyse critique de notre méthode de débat collectif en France, nous pouvons constater que si les Anglo-saxons nous reprochent le manque de pragmatisme de nos positions, la critique des Allemands et des Japonais est plus profonde. Ils considèrent que bien que passionnants et passionnés, nos débats sur les questions fondamentales sont plus souvent la somme de rhétoriques personnelles pour nous auto-convaincre de la pertinence de notre position plutôt que le fruit d'une construction positive. N'est-ce pas une analyse sur nous pleinement fondée ? Pourtant leurs attentes vis-à-vis de la France d'éclairer les Nations restent fortes. S'il fallait encore nous en convaincre, la mobilisation internationale sans précédent à l'occasion des événements de janvier dernier en est une preuve. Nous avons donc une responsabilité individuelle et collective pour transcender nos difficultés et nos réflexes afin de nous interroger en profondeur sur la question de l'intérêt général.

C'est pourquoi notre recommandation de lecture pour en apprécier pleinement le sens est d'être dans une posture d'écoute pour comprendre le fil rouge de l'argumentation plus que les détails de la formulation, de bienveillance pour en accepter les limites ainsi que d'altérité pour respecter des positions nécessairement antagonistes qui font la difficulté mais aussi la richesse de l'exercice.

Méthodologie : L'originalité de la démarche tient à la fois dans son objectif et sa démarche. Sur la base du présent document, plutôt que de l'amender, il a été proposé à chacun des membres du groupe de se positionner et de le compléter. D'une tentative de texte consensuel qui aurait nécessairement été réducteur sur un tel sujet, réduisant la production collective au plus petit dénominateur commun, le groupe a préféré adopter le principe d'enrichir le texte initial, laissant à chacun le soin de s'y référer pour se faire sa propre opinion. A partir d'une synthèse de ce qui avait été collectivement entendu, c'est donc bien la construction d'un regard croisé qui fonde la pertinence de l'approche. Seuls les auteurs sont donc engagés par la présente synthèse, mais cette dernière n'a de sens qu'en lecture des différents avis qui la complètent. Indépendant des auteurs, le pilote de la démarche est garant du respect de l'expression de chacun. Il a été le premier à avoir fait l'exercice d'une analyse critique de cette note, publié en annexe. Chacun des membres a pu librement accepter ou non de voir publier son avis.

Loin d'être une fin en soi, cet outil est le début d'un processus de co-construction où chacun est invité à apporter son regard critique pour faire avancer l'éclairage collectif.



Note de réflexion collective sur l'intérêt général

1. Qu'est-ce que l'intérêt général ?

1.1. De la définition à la sémantique

1.2. Les racines de l'intérêt général en France

- Les fondements philosophiques, l'esprit de l'intérêt général
- Les fondements juridiques, la lettre de l'intérêt général
- Les fondements politiques, l'incarnation de l'intérêt général

1.3. Une universalité et une intemporalité relatives

- Le temps, l'histoire structure la notion d'intérêt général
- L'espace, une légitimité à géométrie variable
- La nature des questions à traiter, la clé de voute de l'intérêt général

2. Pourquoi la question de l'intérêt général est-elle aujourd'hui au cœur de l'actualité ?

2.1. L'ampleur des besoins exigent des changements radicaux

- La crise environnementale, un révélateur de l'impossibilité de faire « comme avant »
- La crise sociale, une tension qui loin de s'apaiser s'amplifie
- La crise économique, des marges de manœuvre de plus en plus réduites
- L'art des arbitrages politiques

2.2. Une évolution sans précédent du pilotage de l'intérêt général

- La mondialisation, une autre échelle à prendre en compte
- Le partage de la légitimité politique, une délégation en amont et en aval
 - Concernant l'Europe,
 - L'autre transformation profonde du système politique français est la décentralisation
- La révolution numérique

2.3. Le rapport entre l'individu et le collectif a radicalement changé

- L'individualisation, vers une baisse de la solidarité ?
- De la crise de confiance à la crise des autorités
- Une complexité supplémentaire : l'ampleur des enjeux éthiques

3. Les trois dimensions de l'intérêt général indissociables au « faire société »

3.1. La régulation, base du « contrat social » de toute vie en commun

- La gestion des antagonismes des principes fondamentaux
- Un système de régulation devenue contreproductif
- La gouvernance collective en question



3.2. Répondre aux besoins collectifs des Hommes et des territoires

- La place des Pouvoirs publics, de l'impulsion à la gestion
- La contribution des acteurs de la Société civile à l'intérêt général
 - Les acteurs économiques
 - Les structures d'intérêt général
 - Le monde académique
 - Les médias
 - Les citoyens
 - La Co-construction est la seule méthode raisonnable pour inventer des solutions à l'ampleur des défis du XXIème siècle.
- La Co-construction sur les territoires

3.3. La vision partagée pour donner l'envie d'engagement et les raisons d'espérer

- La démarche prospective, socle de notre réflexion commune
- L'urgence de se doter d'un cap mobilisateur
- Partir de l'existant

4. En synthèse... plutôt qu'en conclusion



1. Qu'est-ce que l'intérêt général ?



1. Qu'est-ce que l'intérêt général ?

Avant toute chose, il convient de bien définir la notion dont il est question avant d'envisager d'en débattre. Sommes-nous certains que la notion d'intérêt général est bien partagée par tous, et relève pour chacun de la même définition ?

Force est de constater qu'en ce qui concerne la définition de l'intérêt général, la complexité est grande. Pour paraphraser Augustin d'Hippone², nous pouvons dire en effet « Ce(s) mot(s) quand nous (les) prononçons, nous en avons à coup sûr l'intelligence et de même quand nous (les) entendons prononcer par d'autres. Qu'est-ce donc que (l'intérêt général) ? Si personne ne m'interroge, je le sais ; si je veux répondre à cette demande, je l'ignore ». C'est le premier constat de difficulté qu'a fait le groupe de travail. Il s'est alors questionné sur le contenu de cette notion, sur ces racines avant d'en analyser l'universalité et l'intemporalité.

1.1. De la définition à la sémantique

Puisque, selon le Conseil d'Etat lui-même « l'intérêt général est la pierre angulaire de l'action publique »³, le premier réflexe est naturellement d'aller chercher la **définition du côté juridique**. Or, il n'est juridiquement pas défini en dehors du code général des impôts⁴ traitant des questions d'éligibilité aux déductions fiscales. Pourquoi alors que, toujours selon le Conseil d'Etat, « cet intérêt général se situe, depuis plus de 200 ans, au cœur de la pensée politique et juridique française, en tant que finalité ultime de l'action publique », il n'a jamais fait l'objet d'une définition partagée qui s'impose à tous ? Sans doute pour ne pas l'enfermer dans une conception trop temporalisée de la vision. Sa dimension transcendante se limiterait au moment même où elle serait définie. Ce choix politique assumé n'est pas sans difficulté. Il s'illustre parfaitement dans l'un des discours de Pierre MAZEAUD, alors Président du Conseil constitutionnel, s'adressant au Président de la République⁵. La difficulté qu'il exprime face à la dimension d'intérêt général dans les délibérations du Conseil constitutionnel montre à quel point les injonctions paradoxales d'un tel concept relève d'un arbitrage complexe. En effet, « le juge s'appuie sur (l'intérêt général) lorsqu'il manque d'éléments juridiques pour prendre et sans doute plus encore pour motiver sa décision⁶ ». Juridiquement, l'intérêt général est la marge de manœuvre que se laisse la Puissance publique pour interpréter le droit, permettant ainsi d'apprécier au sens propre l'usage de la règle. Autrement dit, c'est une manière de garantir l'esprit plus que la lettre.

Puisque l'institution ne nous donne pas de réponse formelle, étudions ce que **la sémantique** peut nous en dire. En matière de débat, les mots sont rois ! Si l'intérêt porte à se tourner vers le pragmatisme, la notion transcendante nous en éloigne nécessairement. L'intérêt général est donc sémantiquement presque un oxymore ! Ces mots sont en tension, et c'est bien ce qui explique l'impossibilité de le définir plus avant. L'articulation entre les deux devient un équilibre à chercher plus qu'une réalité à définir. Nous comprenons alors l'impossibilité à formaliser une définition précise.

² Augustin d'Hippone – Saint Augustin - parlant du temps (les Confessions écrite entre 397 et 401)

³ Rapport public sur l'intérêt général (Conseil d'Etat, jurisprudence et avis de 1999)

⁴ Articles 200 et 238bis du code général des impôts et instruction 4 H-5-06 n°208 du 18 décembre 2006

⁵ Pierre MAZEAUD (Conseil constitutionnel, vœux au Président de la République du 3 janvier 2006)

⁶ Didier TRUCHET (l'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, 1999)



S'il n'y a pas de définition institutionnelle partagée de l'intérêt général et que la sémantique induit une tension, comment **le qualifier dans la pratique courante** ? Cherchons sur Google la réponse. A la recherche « l'intérêt général » apparaît les six premières références suivantes : la première celle de toupie.org (qui selon leur propre définition est « une équipe constituée d'une dizaine de... doigts qui tapent avec acharnement sur un clavier »), puis viennent respectivement wikipedia, vie-publique.fr, le CFF, le Conseil constitutionnel⁷ et le Conseil d'Etat. Outre la diversité des sources et leur ordre d'apparition qui peuvent surprendre, c'est surtout la diversité d'interprétation qui marque le plus, chacun donnant avec ses propres convictions sa position sur ce qu'est l'intérêt général. La conception de l'intérêt général diffère selon les pays. La conception française est notamment fondamentalement différente de la conception anglo-saxonne. Pour cette dernière, l'intérêt général et les intérêts particuliers ne s'opposent pas réellement ; le premier est formé de l'ensemble des intérêts particuliers⁸. La notion française va plus loin et donne une dimension transcendante à l'intérêt général. Dès lors, nous sommes dans l'obligation de tenir compte de l'exception française et de considérer toute définition comme relative et dépendante de notre réalité culturelle. Cela n'affaiblit en rien le concept, mais le repositionne dans une dimension culturelle et historique dont il conviendra de comprendre les racines.

Dans ces conditions, comment s'entendre si derrière les mots chacun peut y mettre des réalités différentes ? Face à la diversité d'interprétation, il convient de l'éclairer par les différentes facettes que recouvre la notion d'intérêt général. Différentes notions adjacentes peuvent nous aider. Cheminons des notions les plus au cœur de la Puissance publique vers celles qui en sont les plus indépendantes :

- **La volonté publique** : c'est ce qui fonde la légitimité politique du système démocratique français. C'est parce qu'il représente la volonté des citoyens que le politique peut prendre des décisions qui dépassent les intérêts particuliers.
- **Les services publics** : il s'agit des actions relevant de la Puissance publique pour répondre à un besoins. Selon ce que la doctrine a appelé les « lois de Rolland »⁹, les principes sont la continuité, la mutabilité (l'adaptation aux besoins) et l'égalité. Au sein de la diversité des missions de services publics, il convient de distinguer les fonctions dites régaliennes (défense, justice, police, affaires étrangères, finances) qui par nature sont directement rattachée à la Puissance publique. Les autres variées selon les époques et les choix d'intervention des Pouvoirs publics. Citons notamment l'éducation, la santé et le social.
- **L'utilité publique** : c'est l'arbitrage entre ce qui relève de l'intérêt public et de l'intérêt particulier. Comme le rappelle Yannick BLANC¹⁰, elle « apparaît dans deux expressions (...) rigoureusement symétriques : la déclaration d'utilité publique (DUP) et la reconnaissance d'utilité publique (RUP). La première désigne la procédure permettant de donner un fondement légal à l'expropriation afin de construire un ouvrage public. La seconde est l'acte juridique qui incorpore une personne morale de droit privé au champ de l'action publique, ce qui lui permet notamment de faire prévaloir son droit sur les héritiers ».

⁷ Résumé de la thèse de Guillaume MERLAND (Cahiers du Conseil constitutionnel n°16, 2004)

⁸ L'intérêt général et les intérêts particuliers (Vie-publique.fr, 2006)

⁹ Louis ROLAND (1877-1956) cherche à systématiser le noyau des principes qui doivent s'appliquer à l'exploitation d'un service public

¹⁰ Yannick BLANC (De l'intérêt général à la mise en commun, 2013)



- **L'utilité sociale (sociétale)** : acté juridiquement par la loi sur l'ESS du 31 juillet 2014, la définition de l'utilité sociale a fait l'objet d'une lente maturation depuis le début des années 1970. Il s'agit de définir la contribution d'une organisation à un besoin social / sociétal. C'est au travers des questions que posent son évaluation que sa complexité est perceptible. Il ne s'agit en effet pas de mesurer la performance d'une organisation mais sa pertinence au regard des besoins de son écosystème. De nombreux travaux permettent d'en éclairer les différents prismes¹¹.
- **Les biens communs** : hérité d'une des premières révoltes populaires dans l'Angleterre du XIII^{ème} siècle ayant pour cause l'expropriation des communs, l'*enclosure* des communs trouve sa solution juridique dans deux traités en 1215. Elinor OSTROM, Prix Nobel de l'économie en 2009, a remis cette notion sur le devant de la scène. Son apport est de définir les communs à la fois comme une forme spécifique de propriété et de gouvernance¹². Au-delà de la gestion des « ressources rares », la théorie des communs est d'autant plus investiguée actuellement qu'elle répond à un questionnement sur la régulation en matière de connaissances, d'informations et de réseau numérique. A la différence des premiers, il est intéressant de constater que dans ce cas les communs sont « inépuisables ». La question sur leur régulation est cependant indispensable afin d'éviter ce que James BOYLE appelle « les nouvelles enclosures »¹³.
- **Le bien commun** : cette notion a été définie au XIII^{ème} siècle par Thomas d'AQUIN. Il s'agit dans ce cas non pas de questionner la notion de « biens », notamment autour du droit de propriété ou de la gouvernance collective, mais de « liens », autrement dit des relations entre les personnes autour d'un projet partagé. François d'ASSISE disait : « Plus on a conscience de sa fragilité, plus on est frère ». C'est dans cette dimension d'une alliance objective entre les Hommes pour trouver ensemble un sens et des réponses face à leurs fragilités que se fonde la notion de bien commun. Comme nous le verrons par la suite, cette notion pâtre aujourd'hui de ses origines théologiques et de sa contextualisation politique. Elle présente néanmoins l'intérêt de porter un autre regard sur les besoins de l'Homme, notamment dans sa recherche d'un « lien » qui dépasse la régulation des « biens ».

Chacune de ces notions apportent un éclairage particulier à celle de l'intérêt général. Elles permettent de mieux cerner les prismes complémentaires par lesquels illustrer et décliner le concept. Cependant, la libre interprétation de chacun pose une question structurante :

1^{er} Défi = Comment expliquer une notion qui ne peut être définie lorsqu'elle est questionnée, voire remise en cause par certains ?

Ainsi, après une tentative d'approche par sa définition, il est sans doute pertinent d'avoir une approche historique de la notion.

¹¹ Citons notamment les travaux de praticiens tels l'Avise, d'acteurs académiques tels l'ESSEC ou de réseaux tels le MOUVES.

¹² OSTROM & BAECHLER (La gouvernance des biens communs, 2010)

¹³ James BOYLE (The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public, Yale 2008)



1.2. Les racines de l'intérêt général en France

Les racines du concept sont tout à la fois philosophiques, juridiques et politiques.

Les fondements philosophiques, l'esprit de l'intérêt général

C'est d'abord dans la Grèce Antique, notamment chez Platon¹⁴, que se puisent les origines de la notion. Elle est en effet en étroite corrélation avec l'invention du système politique démocratique. Elle s'inspire notamment de la dimension transcendante mise en avant par les Anciens. Comme le rappelle Jean VANIER¹⁵, « Aristote décrit une vertu particulière du chef, ou même du citoyen, qui est en quelque sorte au-dessus de la justice légale ou de la justice écrite. Cette vertu s'appelle *epieikès* (qui) est une forme supérieure de justice (et qui) intervient parce que la loi est toujours d'ordre universel et ne peut connaître, ni prévoir, ni régler toutes les situations individuelles ».

Par la suite, alors que les Romains employaient le terme de biens publics (« res publica »), le concept de bien commun est défini par Thomas d'AQUIN au XIIIème siècle dans un sens religieux et non plus politique. La question est alors de traiter de « l'économie du salut ». Dans un Moyen Âge où la notion d'individu n'existe pas, il s'agit de donner un cadre de référence pour gérer ses relations avec l'autre en vue du salut auprès de Dieu. Cette clé de lecture pour distinguer les relations entre le spirituel et le temporel est d'autant plus structurante qu'à l'époque, la morale et le politique tiennent leur légitimité de droit divin. Rappelons en effet que depuis la conversion de Constantin en 312, les systèmes politiques et religieux sont intimement liés en Europe. L'illustration la plus forte est sans doute celle de Bernard de CLAIRVAUX au XIIème siècle qui est considéré alors comme « l'arbitre de l'Europe ».

A l'époque dans le reste du monde, les autres systèmes politiques sont eux aussi liés aux philosophies qui émanent des théologies. Les philosophies liées à l'Islam se déploient dès le VIème siècle au rythme des conquêtes. Le point d'orgue est la chute de Constantinople en 1453 ainsi que l'avènement de l'empire Ottoman. De son côté, l'empire Chinois s'inspire aussi de la spiritualité. Dès le VIème siècle avant Jésus-Christ, les « Cent écoles de pensées » suivent les mouvements philosophiques tels que le confucianisme et le taoïsme pour donner des solutions aux crises politiques et économiques. C'est entre 25 et 220 après Jésus-Christ que l'adoption du confucianisme comme idéologie a pour objectif d'éviter le délitement des valeurs morales et rituelles de l'époque, faisant émerger une nouvelle classe – les shi – au service des princes pour leur capacité littéraire, artistique et martiale. Bien que la route de la soie ait été ouverte par la dynastie HAN environ à cette période, l'Europe ne prendra connaissance de cette tradition qu'à la fin du XIIIème siècle avec Marco Polo. Cette difficulté d'ouverture de l'Europe à d'autres cultures sera encore plus marquée lors de la découverte des Amériques en 1492. Suite à la chute de Constantinople, cherchant à remplacer la route par la terre devenue dangereuse par celle de la mer, l'Europe (re)découvrit des terres... tout juste 1.000 ans après les Vikings.

Dès la civilisation égyptienne et le peuple hébreu, les philosophies issues des réflexions théologiques ont ainsi inspiré les systèmes politiques. Puis une nouvelle philosophie, non plus basée sur Dieu mais sur l'Homme, viendra compléter le champ de vision.

¹⁴ Platon (La République, 380 avant Jésus-Christ)

¹⁵ Jean VANIER (Le goût de l'autre – Au fondement de la morale avec Aristote, 2000)



C'est d'abord la philosophie contemporaine autour de philosophes comme Descartes¹⁶ qui vient changer le regard. Elle est fondée sur la foi en les mathématiques, les sciences et la raison. De là vient la philosophie des Lumières qui dominera le monde des idées au XVIII^{ème} siècle, de Kant à Hegel. La volonté d'éclairer les ténèbres par le savoir se traduit notamment par l'Encyclopédie de DIDEROT et d'ALEMBERT. C'est une nouvelle philosophie de l'Homme et du monde. Création littéraire et philosophie se nourrissent réciproquement. 1748 marque un tournant avec la parution de l'Esprit des lois de MONTESQUIEU. C'est de cette philosophie que vient la conception actuelle de la notion d'intérêt général, faisant un lien très fort entre « intérêt général » et « volonté générale ». Du « contrat social » de ROUSSEAU à la protection des biens de VOLTAIRE, de l'art de la démocratie de TOCQUEVILLE à la séparation des pouvoirs de MONTESQUIEU, les principes mêmes du lien entre démocratie et intérêt général sont posés.

Le cadre théorique de ces principes évolue entre la fin du XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle. L'apparition de la méthode scientifique sous l'impulsion d'Auguste COMTE¹⁷ et le refus de l'abandon de la métaphysique, manifesté peu après par Henri BERGSON¹⁸, mettent l'intérêt général, dans un double paradigme à la fois scientifique et philosophique. Ce système qui combine de manière simultanée des considérations des deux domaines est particulièrement visible en ce qui concerne l'approche juridique de l'intérêt général.

Les fondements juridiques, la lettre de l'intérêt général

Aux côtés des philosophies, les racines juridiques sont elles aussi tout autant structurantes. Il est intéressant de constater que dès les premiers écrits de l'Humanité, la loi est au cœur de la régulation entre les Hommes. Dans la tradition des trois religions révélées – juive, chrétienne et islamique-, c'est en effet au travers des tables de la Loi confiées à Moïse que Dieu marque son Alliance avec les Hommes. Si les trois premiers commandements marquent la relation entre Dieu et les Hommes, les sept suivants sont un premier système de régulation entre ces derniers.

En France, fort de l'héritage des Lumières, la Révolution Française posera les principes de l'action politique dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : la liberté et l'égalité. C'est le fondement juridique qui légitime l'action d'intérêt général. Comme l'indique Dominique BALMARY¹⁹, il n'est pas surprenant que le troisième principe de notre devise nationale ait mis près de 70 ans à s'imposer (*il n'apparaît en tant que tel que dans la Constitution de 1848*). En effet, il ne relève pas de considération juridique contrairement aux deux autres. L'allusion qui y est faite dans la Constitution du 22 juin 1795 - « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit. Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir » - illustre parfaitement la différence de nature. Cet angle fraternel, contrairement aux deux autres, est une mise en responsabilité du citoyen plus qu'un moyen d'arbitrer sur les questions qui régissent les liens entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

L'intérêt général se traduit donc opérationnellement principalement par la loi. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, les 22 constitutions qu'a connues la France depuis la Révolution, les différents codes – dont notamment le Code civil institué par Napoléon en 1804 – régissent la vie des citoyens. L'intérêt général relève fondamentalement du droit que le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel sont chargés de garantir.

¹⁶ René DESCARTES (1596-1650) est considéré comme l'un des fondateurs de la philosophie moderne

¹⁷ Auguste COMTE (Discours sur l'esprit positif, 1842)

¹⁸ Henri BERGSON (Essai sur les données immédiates de la conscience, 1889)

¹⁹ Dominique BALMARY (Liberté, égalité, fraternité, discours du 8 avril 2014)



Les fondements politiques, l'incarnation de l'intérêt général

D'inspiration philosophique et traduite dans un cadre juridique sur lequel il repose, l'intérêt général est éminemment une construction politique progressive dont il ne peut pas être indépendant.

Sans essayer de retracer tout le contexte historique de la création de la France, nous pouvons en souligner quelques repères qui permettent de situer le débat. La France a toujours été un carrefour de différentes cultures, et à ce titre elle a été fondée sur la multiplicité d'origines. La Gaule n'était pas une, mais trois (Gaule Aquitaine, Gaule Celte et Gaule Belge). La victoire de la Marne contre les Huns en 451 est en ce sens symbolique. Elle unit contre un ennemi commun les Gaulois aux « Barbares », parmi lesquels les Francs dont notre pays tirera son nom. En 496, 20 ans après la chute de l'Empire romain, le sacre de Clovis aura pour objectif d'unifier des peuples de cultures radicalement différentes. La recherche d'unité au travers de nos différences sera dès lors une constante qui, quel que soit le régime politique, ne quittera plus les priorités des différents systèmes politiques.

Après une longue tradition religieuse, c'est en 1715 à la mort de Louis XIV que l'inspiration des Lumières commence à s'inscrire dans le paysage politique Français, après 74 ans d'un règne interminable. Ce dernier avait pourtant bien commencé, en faisant rayonner la France de manière éclatante, mais il se termine dans une dérive absolutiste très marquée dans les 25 dernières années. Pour ne donner qu'un exemple, en 1685 est publié l'Edit de Fontainebleau, qui révoque l'Edit de Nantes sur les libertés religieuses, ainsi que le « Code Noir » sur l'esclavage. Le système politique a besoin d'air. « Vient le temps des salons parisiens et non plus celui de la chapelle et des confessionnaux de Versailles », ²⁰ comme le rappelle Philippe DURANCE citant Pierre-Paul LEMERCIER, physiocrate et ami de DIDEROT « Qui dit société, dit association. (...) Au moyen de cet intérêt commun il existe alors nécessairement une volonté commune, celle d'adopter tout ce qui convient à ce même intérêt, de rejeter tout ce qui lui est contraire ; et cette volonté commune est la loi commune et fondamentale de la société, la contre-force naturelle et constante de toute volonté particulière qui lui serait opposée. » ²¹

De là va progressivement naître l'esprit de la Révolution Française qui marque définitivement une rupture avec le fondement de droit divin remplacé par la « volonté générale » du peuple. Dès lors, une autre question se pose : qui est légitime pour incarner l'intérêt général ? La loi Le Chapelier ²² du 17 juin 1791 y répond radicalement en supprimant toute forme d'association : « Il n'y a plus de corporation dans l'Etat, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général » ²³. Sur ce point, cette loi s'inscrit dans la même lignée de la fin de l'Ancien Régime puisque TURGOT, alors ministre de Louis XV, avait dénoncé, dans son article sur les fondations dans l'Encyclopédie, les biens de mainmorte et les corporations. A ses yeux, seul l'Etat peut vraiment exprimer la volonté générale car lui seul maîtrise le temps. Pour les républicains, ce n'est pas tant une question de temps mais de représentativité, mais il n'en reste pas moins que la suspicion envers la Société civile demeure.

Il faudra attendre 1820 pour qu'un organisme privé soit reconnu d'intérêt général. Historiquement, « la reconnaissance de la contribution de personnes privées aux missions d'intérêt général de la puissance publique date des années 1820, lorsque la Société d'encouragement pour l'industrie nationale (...) fut reconnue d'utilité publique par décret afin de lui donner une base juridique (...) et corriger ainsi les effets pervers de la loi Le Chapelier ». ²⁴

²⁰ Max GALLO (L'âme de la France, 2007)

²¹ Pierre-Paul LEMERCIER (L'intérêt général de l'Etat, 1770)

²² Loi Le Chapelier du 17 juin 1791 sur la suppression des corporations

²³ Isaac Le CHAPELLIER (Rapport sur les assemblées de citoyens de même profession, 1791)

²⁴ Yannick BLANC (De l'intérêt général à la mise en commun, 2013)



Ensuite, différentes organisations se verront respectivement le droit de citer : 1875 pour l'enseignement supérieur, 1884 pour les syndicats professionnels, 1890 pour les syndicats de communes, 1898 pour les sociétés de secours mutuel, et naturellement 1901 pour le droit d'association. Pourtant, il ne s'agit là que d'une reconnaissance de la liberté de s'associer, et non d'une quelconque forme de reconnaissance sur l'élaboration ou de contribution à l'intérêt général.

L'après-guerre marquera un nouveau tournant historique. L'Etat délègue au paritarisme la gestion d'une partie de ses prérogatives en matière de gestion sociale, notamment autour du triptyque chômage-logement-retraite. Cette évolution est aussi en corrélation avec les nouvelles fonctions que l'Etat compte assumer : il n'est plus seulement souverain et régulateur, il devient aussi protecteur. De même, l'ordonnance du 3 mars 1945 du « corps familial » aura pour but de confier la charge à l'UNAF de représenter l'ensemble des familles auprès des pouvoirs publics autour d'une triple mission : donner un avis / faire des propositions, représenter l'ensemble des familles et gérer les services confiés par l'Etat. Plus récemment, la décentralisation à partir de 1982 va encore renforcer la place d'organismes privés, lucratifs et non lucratifs, pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques.

Laissant progressivement une place à d'autres organisations, la suspicion historique envers la société civile organisée ne se réduit pas pour autant. Seule la légitimité démocratique est reconnue. Il existe une véritable dichotomie historique entre le langage politique de l'intérêt général et les pratiques sociales effectives. Le dilemme de la capacité d'acceptation d'un partage de pouvoir est connu. De Marc Aurèle²⁵ à Tocqueville²⁶, en passant par Machiavel²⁷ et Montesquieu²⁸, il a été largement commenté dans la philosophie politique. Tout système, même démocratique, y est irrémédiablement confronté. Toute théorie politique est confrontée en pratique à l'exercice d'un art complexe.

L'intérêt général n'est donc pas distinct du système politique qui le porte. A partir de ce constat, soulignons un dilemme supplémentaire : les mots ne sont pas indépendants d'une portée symbolique subjective. L'un des exemples historique est sans doute autour de la célèbre phrase attribuée à Malraux « le XXIème siècle sera religieux ou ne sera pas ! ». La polémique autour de la phrase rapportée par André FROSSARD qui fut citée par Jean-Paul II nécessita que MALRAUX lui-même la réfute. Cette situation est davantage liée au fait d'avoir cité le mot « religieux » plutôt que « mystique » ou « spirituel ». A l'époque, les milieux intellectuels soulignaient en effet le retour à une dimension plus transcendante de l'Homme en quête de sens, au-delà des biens dont il peut bénéficier. La pyramide de Maslow publiée dès 1943 rappelle bien le besoin d'accomplissement de soi.²⁹ C'est bien dans ce sens que MALRAUX se serait exprimé.³⁰ Pourtant l'utilisation du mauvais mot lui sera reprochée alors même que sa phrase fera le tour du monde. Cette illustration rappelle la complexité du politique en France face à l'utilisation de toute dimension ou référence spirituelle. Ce n'est pas tant sur le fond que porte le débat, mais plutôt sur les risques de référence politique que cela pourrait engendrer. Il en va de même aujourd'hui avec la notion de bien commun. Si personne ne nie la valeur anthropologique de cette notion, elle heurte la sensibilité politique de certains en raison de ces antécédents historiques. Ce n'est pas nouveau, la dimension théologique liée à son histoire politique explique que les

²⁵ Marc-Aurèle (Pensées pour moi-même, rédigé en 170-180 publiées en 1909)

²⁶ Alexis de TOCQUEVILLE (De la démocratie en Amérique, 1835)

²⁷ Nicolas MACHIAVEL (Le Prince, 1532)

²⁸ La séparation des pouvoirs élaborée par LOCKE (1632-1704) et MONTESQUIEU (1689-1755)

²⁹ Abraham MASLOW (A Theory of Human Motivation, 1943)

³⁰ Michaël de Saint Cheron (*Malraux : la recherche de l'absolu*, 2004)



philosophes des Lumières au XVIIIème siècle aient entraîné un combat de cette vision en l'opposant à la notion d'intérêt général issue de la volonté du peuple. Ainsi, alors que ces dimensions se complètent plus que ne s'opposent, il est politiquement compliqué d'y faire référence.

Les mots en politique ont leur propre sens. Cette complexité sur la valeur historique des mots explique une fois encore la difficulté de traduire une notion fondamentale telle que l'intérêt général. Pourtant, sa valeur subjective ouvre aussi sur un second défi :

2^{ème} Défi = Dans notre système politique français fondé sur la « volonté générale », comment transmettre objectivement l'ensemble des racines liées à l'intérêt général afin de permettre un véritable libre-arbitre de chacun ?

Sans tenter de répondre à ce second défi, qui nécessite une réflexion approfondie en lui-même ainsi qu'un débat pour en étayer les pistes (tout comme les 11 autres que nous présentons dans cette note), essayons maintenant d'éclairer les critères de pondération objectifs de l'universalité et de l'intemporalité de la notion d'intérêt général.

1.3. Une universalité et une intemporalité relatives

Afin de concrétiser l'intérêt général en l'incarnant, il est essentiel de tenir compte de trois dimensions complémentaires : le temps, l'espace et la nature du sujet traité.

Le temps, l'histoire structure la notion d'intérêt général

Comme nous venons de le voir, l'intérêt général est intimement lié à la temporalité. Les besoins, les enjeux et les capacités humaines pour y répondre dépendent en effet éminemment du contexte historique dans lesquels ils s'inscrivent. C'est la raison pour laquelle il convient de replacer les débats dans leur contexte historique. Afin de les utiliser pour légitimer telle ou telle position, il est fondamental de ne pas « ré-écrire l'histoire » en fonction de ce que l'on sait de ce qu'il s'est ensuite passé ou en excluant les critères culturels d'une époque différente. Cette attitude de distanciation est notamment indispensable en matière de morale et d'éthique.

Il est indispensable d'alerter sur le risque de réinterprétation de l'histoire. Il est dangereux, voire manipulateur, de relire les événements en fonction de son propre système de valeurs et de lecture. Exercice difficile mais nécessaire pour réellement apprendre de l'histoire plutôt que de porter un jugement de valeur hâtif sur les dirigeants de l'époque, ou pire encore de prétendre exprimer la volonté générale de l'époque. Certains exemples récents à l'occasion des 70 ans de la guerre de 1914-1918 doivent nous alerter, et nous donnent un « signal faible » devenu fort sur les risques de dérive d'une lecture de l'histoire profondément erronée. Comment apprendre de nos racines si nous portons sur elles un jugement de valeur au lieu d'expliquer la construction progressive de notre pays ?

Afin d'objectiver la prise de position sur une question d'intérêt général, il convient donc de la resituer dans un moment. L'éclairer par le passé ainsi que la projeter dans le futur sont les moyens les plus sûrs pour se doter d'un outil d'aide à la décision pertinent. Pour cela, il convient de différencier le temps court et le temps long. Se voulant « intemporelle », notre conception de l'intérêt général exige donc de le replacer dans une temporalité suffisante.



Le besoin d'immédiateté dominant actuellement doit donc être maîtrisé afin de ne pas instrumentaliser l'intérêt général au risque de délégitimer l'autorité. La question du temps long est d'autant plus importante dans un moment de rupture tel que celui que nous vivons actuellement. L'intérêt général n'autorise pas de « prendre en otage » les générations futures, pas plus qu'il ne permet d'être ignorant des générations passées.

Cette attitude de distanciation vis-à-vis de ses propres besoins immédiats n'est pas fondée sur des raisons morales ou éthiques mais tout simplement pragmatiques. C'est se mettre en risque soi-même dans une tempête que d'agir dans la précipitation. Eviter vague après vague n'a jamais permis la lame de fond qui vient ensuite... Seul un cap ferme permet de mobiliser les énergies pour tenir, et trouver ensemble une manière de parvenir à bon port. Dans ce sens, une démarche résolument prospective est indissociable de toute notion d'intérêt général afin de ne pas constater un avenir certain, mais d'influencer un avenir souhaitable.

Dans ce cadre, la réversibilité est une notion importante : ce qui peut être souhaitable à un moment donné, peut devenir un handicap à un autre moment. Par exemple, l'énergie nucléaire est remise en cause aujourd'hui alors qu'elle a longtemps été considérée comme un levier stratégique d'indépendance énergétique. La difficulté culturelle au changement en France est un frein majeur à une souplesse d'exécution. Nous devons collectivement en tenir compte. Il n'est pas possible de faire bouger un paquebot comme un zodiac ! Il est donc non seulement indispensable de mettre en perspective les choix d'intérêt général avec une véritable dynamique pédagogique, mais plus encore d'anticiper le temps nécessaire à l'acceptation puis à l'adhésion au changement.

La dimension du temps est donc fondamentale. Il convient de tenir compte à la fois du temps d'appropriation, mais aussi du temps de mise en œuvre ensuite du changement afin d'éviter tout mythe sur l'immédiateté du changement. Nous reviendrons sur ce point dans nos propos.

L'espace, une légitimité à géométrie variable

Aux côtés du temps, l'espace est aussi une variable indispensable pour prendre en compte l'intérêt général. Tout d'abord, certains sujets comme la culture, la santé ou l'environnement transcendent les frontières. Nous ne pouvons pas limiter notre champ de vision à la France. Pour être rigoureux, il doit s'élargir à l'ensemble de la planète.

L'universalité de la notion d'intérêt général est toute relative puisque d'autres pays lui ont préféré d'autres conceptions de la gestion des relations entre les individus et le collectif. Du pragmatisme anglo-saxon à l'harmonie asiatique, chacune de ces conceptions apportent un regard croisé intéressant à étudier. Il convient donc de sortir des postures d'arrogance (nous reviendrons sur ce concept en troisième partie), pour être à l'écoute des autres formes de gestion politique de l'intérêt général. S'il y a trois Déclarations universelles des droits de l'homme – française, américaine et ONUsième - c'est sans doute parce que chacune apporte un éclairage complémentaire aux deux autres.

Il serait présomptueux de croire que le même système de valeurs puisse s'imposer partout sur la planète de la même manière. Au-delà du fait de savoir qui pourrait avoir la prétention de savoir quel est le meilleur système, il est surtout dépendant de l'histoire et des besoins de chacun. En



fonction des situations vécues et de l'apprentissage collectif, les besoins identifiés comme prioritaires ne peuvent être les mêmes. Or, si l'intérêt général exprime la volonté générale comment pourrait-elle être partout la même dans le monde ?

Dès lors, il ne s'agit pas seulement d'admettre que les niveaux de maturité sont différents, et d'accepter que les pratiques puissent l'être ; mais plus profondément encore de reconnaître les autres systèmes de valeurs. Autrement dit, nous devons reconnaître qu'ils peuvent être tout aussi légitimes que le nôtre. Nous devons les comprendre sans jugement de valeur avant de savoir comment nous mettre en dialogue avec eux. Quelle leçon d'humilité ! Nous devons nous garder de l'arrogance du savoir pour privilégier la force de l'écoute... un radical changement de posture.

Les négociations internationales, où chaque pays peut légitimement prétendre à s'exprimer avec la même légitimité, nous offre un espace d'observation tout à fait passionnant. De la même manière, en France, le dialogue avec les territoires est à réinventer. Nous y reviendrons.

Tant sur le plan international qu'infranational, il convient de passer d'une vision verticale des territoires à une vision horizontale, en identifiant et en reconnaissant la légitimité et la complémentarité de chacun. Il est très intéressant de constater que l'OCDE, dans une étude³¹ sur les liens entre performance sociale et performance économique, a démontré une corrélation forte entre ces deux types de performances, mais surtout que la différence entre les territoires les plus performants et ceux les moins performants était parfaitement corrélée à la capacité d'articuler les gouvernances sur les différents niveaux territoriaux. Les analystes de l'OCDE ne s'attendant pas à cela ont été particulièrement surpris de ce résultat... pourtant de bon sens.

Par ailleurs, les analyses des Objectifs du millénaire pour le développement, quinze ans après leur lancement, s'ils n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés, ont au moins permis de redéfinir une stratégie à adopter.³² Ce n'est certes pas une garantie d'y parvenir mais au moins une tentative de sortir de l'impasse autrement inévitable.

La nature des questions à traiter, la clé de voute de l'intérêt général

Pour bien comprendre la complexité de cet intérêt général contextualisé dans le temps et l'espace, il convient d'aborder la question de la nature des questions à traiter. C'est dans ce « QUOI » que réside en effet la profonde difficulté, pour ne pas dire la « quadrature du cercle ». Il s'agit en effet de répondre avec pertinence et cohérence à la fois aux questions économiques, sociales, environnementales et sociétales. L'exemple des Objectifs du millénaire que nous venons de citer montre que ces enjeux sont de plus en plus antagonistes. Il ne s'agit pas seulement d'opposer l'économique au reste, faisant de ce dernier le coupable idéal qui ne permet pas de régler les trois autres ; mais au contraire de comprendre que chacun étant intrinsèquement antagoniste, toute tentative d'équilibre permanent est illusoire. Plus encore, leur interpénétration est telle qu'agir sur un levier a nécessairement des répercussions sur les autres.

Il convient dès lors de nous méfier de la vision parfois restrictive provenant de notre histoire : l'économie serait représentée par le marché, le social serait l'incarnation de l'intérêt général. Cette conception est issue de la réunion de deux éléments contextuels. D'une part, le modèle d'Etat

³¹ OECD (Promoting growth in all regions, 2012)

³² Retards de Développement (Alternatives internationales, 2015)



providence mis en place après-guerre a rendu la Puissance publique directement opératrice du social, avec l'aide du paritarisme et des associations d'intérêt général. D'autre part, la question économique des pays du Nord depuis 70 ans a été plutôt celle de la répartition de la richesse que de sa création. L'impossibilité de maintenir un modèle d'Etat providence en raison de son coût grandissant incompatible avec les moyens de la Puissance publique, et la difficulté à créer de la croissance économique, remettent en cause l'équilibre jusqu'alors établi. Il convient dès lors de revoir le modèle dans son intégralité, et non pas à la marge. Les deux moteurs du système étant chacun pour des raisons différentes en difficulté, il serait à la fois vain et « contre constructif » de se contenter de théoriser qui est responsable de quoi. Outre l'impartialité nécessaire pour en faire l'examen objectif, c'est surtout que cela ne donne pas nécessairement de clés pour l'avenir. Il s'agit plutôt de redéfinir les conditions d'un nouvel équilibre. Cette impératif est d'autant plus pressant que, comme nous le verrons au chapitre suivant, l'ampleur des défis rend plus complexes encore les choix à opérer.

Les bases des besoins n'étant plus les mêmes, c'est avant tout sur le « QUOI » faire, avant de s'interroger sur le « COMMENT » faire que nos débats sur l'intérêt général doivent porter. Là encore, il ne s'agit pas d'opposer les deux types de questionnement, ni de nier l'importance de l'un vis-à-vis de l'autre, mais simplement d'ordonner la réflexion pour ne pas se tromper de priorité.

Cette analyse de l'intérêt général à la fois temporalisée, localisée et priorisée nous invite à nous méfier des effets de simplification qui n'auraient pour conséquence que de retarder la prise de décision politique du cap à retenir. Le point commun essentiel à toutes les notions que nous venons de parcourir est de caractériser le rapport entre la personne (au-delà du simple individu social) et le collectif auquel elle appartient (au-delà de toute frontière). Autrement dit, il s'agit pour l'intérêt général de garantir un juste équilibre entre l'épanouissement de chacun et le « faire société » entre tous.

Malgré les profonds antagonismes, trois dimensions sont donc à articuler :

- L'épanouissement personnel permettant un projet de vie choisi et épanouissant, garantissant les biens nécessaires et favorisant les liens avec les autres,
- Les conditions du « vivre ensemble » en acceptant les règles permettant de gérer le collectif au-delà des intérêts particuliers,
- L'avenir de l'Humanité en assumant la responsabilité devant les générations suivantes de l'état dans lequel nous leur laisserons la Terre que nous avons reçue des générations précédentes.

Force est de constater l'ampleur et la complexité de la tâche. Elle pose la question de notre 3^{ème} défi :

3^{ème} Défi = Comment éclairer notre vision par une prise de recul géographique, temporelle et transversale des sujets pour mieux appréhender la triple dimension de la personne, du collectif national et de l'Humanité dans son ensemble ?



Moins encore que les deux premiers défis nous ne tenterons de répondre à cette question. Cependant, tentons de l'éclairer au travers d'une meilleure compréhension du contexte dans lequel nous sommes et surtout des enjeux auxquels nous sommes collectivement confrontés.



2. Pourquoi la question de l'intérêt général est-elle aujourd'hui au cœur de l'actualité ?



2. Pourquoi la question de l'intérêt général est-elle aujourd'hui au cœur de l'actualité ?

Une fois la notion clarifiée, il convenait de savoir en quoi il était pertinent de s'interroger aujourd'hui sur la notion. Pourquoi donc, alors que depuis 200 ans cette notion a structuré notre vivre ensemble en France, il est impératif de revisiter cet intérêt général ? La France est face à trois transformations simultanées. C'est tout d'abord l'ampleur des défis collectifs à relever qui exigent de revoir radicalement les solutions à y apporter. C'est ensuite la profonde évolution des conditions d'exercice du pouvoir politique qui nécessitent d'inventer de nouveaux modes opératoires. C'est enfin le changement structurel des rapports entre l'individu et le collectif qui impose de nouvelles relations pour mobiliser les énergies. C'est donc à une triple transformation du QUOI (quels besoins), du COMMENT (quelles conditions d'exercice politique) et du QUI (quelle comportement individuel face au collectif) auquel nous devons collectivement répondre.

2.1. L'ampleur des besoins exigent des changements radicaux

Avant d'agir, il convient d'identifier avec précision les besoins et leurs évolutions. Il relève de la capacité d'intérêt général que de réponse aux besoins individuels et collectifs, notamment des plus fragiles. Or, nous sommes confrontés de plein fouet par une triple crise : environnementale, sociale et économique. Rare ont été les moments dans l'histoire de l'humanité où l'ensemble des leviers étaient aussi inextricablement liés.

La crise environnementale, un révélateur de l'impossibilité de faire « comme avant »

Dernière venue dans l'ordre des préoccupations du politique, la crise environnementale est sans doute aujourd'hui la plus commentée. La prise de conscience collective est récente mais puissante. Depuis plus de 30 ans, les associations et ONG environnementales se battent pour faire reconnaître l'urgence de se préoccuper du sujet. Cette démarche est à comparer à plus de 100 ans de débats et de combats sur les enjeux économiques et sociaux liés historiquement à la révolution industrielle du milieu du XIX^{ème} siècle. L'écoute sur l'environnement a profondément changé lorsque les environmentalistes sont passés d'un argument qui était « sauvons la planète » à « sauvons le monde » ; autrement dit lorsqu'il ne s'agissait plus de faire un arbitrage entre la planète et le monde, mais bien de comprendre que l'un ET l'autre étaient inévitablement liés. Cette vision humaniste de l'environnement réconciliait alors les positions entre ceux qui avaient fait le choix résolu de la planète quitte à réduire l'humanité, et ceux qui affirmaient, dans la droite ligne des Lumières, que l'humanité avait la primauté sur la nature. Cette opposition conceptuelle a longtemps expliqué le fossé entre les acteurs économiques et sociaux d'une part, et les environmentalistes d'autre part. N'ayant plus lieu d'être, un consensus sur l'urgence d'agir a pu naître malgré les résistances de certains corporatismes dont les intérêts étaient remis en cause. Les prises de positions fortes de Bill CLINTON aux Etats-Unis jusqu'à celle de Michel ROCARD, Ambassadeur aux Pôles en France en sont des exemples marquant. Plus encore, la toute récente position du Pape François³³, quelques mois avant la tenue de la COP21 en France, marque une rupture politique forte avec la tradition de neutralité du Vatican sur ces sujets.

³³ François (Encyclique Laudato si sur la protection de la nature du 18 juin 2015)



Pourtant, malgré l'urgence d'agir, les solutions sont particulièrement complexes dans la mesure où le défi ne réside pas seulement dans un mode de consommation « prédateur » au Nord, mais aussi par la démographie galopante au Sud. Les déclarations qui résident à limiter l'enjeu à réduire la consommation et/ou la démographie sont donc un peu simplistes. Outre le fait qu'il est plus facile d'invoquer ces arguments que d'en trouver les moyens pratiques, l'effet conjugué des deux crée un phénomène exponentiel dont toutes les courbes mathématiques font froid dans le dos. A 7,5 milliards de personnes, nous consommons d'ores et déjà 1,5 fois la planète, et en 2030 à 10 milliards, nous puiserons 2 fois ses capacités³⁴. Le changement climatique n'est malheureusement pas la seule injonction paradoxale que nous ayons à résoudre.

Certaines solutions existent, et les raisons d'espérer sont nombreuses et largement commentées³⁵. Cependant, elles exigent des changements de comportements radicaux des personnes, des organisations et des systèmes politiques sur un plan mondial. Nous reviendrons sur la complexité de gérer ces questions sur un plan planétaire, mais soulignons d'abord que la problématique majeure est que cette crise environnementale se double d'une crise sociale.

La crise sociale, une tension qui loin de s'apaiser s'amplifie

En matière sociale, et notamment en matière de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion, la question du périmètre étudié est structurante. S'agit-il de parler de la pauvreté absolue (27% de la population mondiale vit avec moins de 2 euros par jour pour vivre) ou relative dans les pays du Nord ? 1 milliard de personnes, soit 1 terrien sur 7, souffrent de la faim. Là se pose en conscience la question des solidarités internationales. S'il faut souligner que « globalement » le progrès a permis d'améliorer significativement tant la santé que le niveau de vie même des plus pauvres, mais ce sont les inégalités qui ont explosées durant les 70 dernières années. Autrement dit, même si le progrès est incontestable certains en ont largement plus profité que d'autres.

Ce constat établi, il convient d'observer par ailleurs qu'au Nord, malgré les systèmes sociaux plus ou moins protecteurs selon les pays, la fragilité sociale ne s'est pas réduite, bien au contraire. La France, qui a pourtant l'un des modèles sociaux les plus enviés au monde, n'est pas exclue de cette difficulté à couvrir les besoins sociaux. Le modèle mis en place depuis l'après-guerre, longtemps efficace, montre aujourd'hui ses limites. Le seuil de pauvreté augmente de manière inquiétante pour concerner aujourd'hui 14,1% de nos concitoyens, soit 8,6 millions de personnes. Si le taux de grande exclusion (environ 600 000 personnes) a peu évolué en 30 ans, le nombre de personnes en fragilité sociale a considérablement augmenté.

Certes le taux de chômage explique en partie cette situation, mais comme l'explique parfaitement Michel BERRY³⁶, ce sont les fondements mêmes de notre postulat social qui sont remis en cause. Depuis l'après-guerre en effet, la corrélation entre la croissance, l'emploi, la lutte contre la pauvreté était établie. Autrement dit, il « suffisait » d'avoir un emploi pour sortir du risque de pauvreté. Aujourd'hui avec 1,8 millions de travailleurs pauvres, cette équation n'est plus vraie. Les rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre et du Secours Catholique sont là pour nous le rappeler année après année. C'est donc l'ensemble de notre modèle social qui est ébranlé au-delà

³⁴ Chiffres de l'économie positive (LH Forum, 2014)

³⁵ Changer ou disparaître : mode d'emplois pour atteindre le XXIème siècle (Charles MAGNIER, 2012)

³⁶ Voir référence Ecole de Paris (Michel BERRY, 2010)



même de l'accroissement du chômage qui ne fait qu'amplifier le phénomène. Est-ce donc du côté économique que l'espoir peut venir ?

La crise économique, des marges de manœuvre de plus en plus réduites

Il convient là encore de recentrer le débat sur les vraies questions, en évitant de nous focaliser sur les « arbres qui cachent la forêt ». La première erreur serait de confondre la financiarisation de l'économie avec l'économie, la seconde serait de rendre l'entreprise seule responsable de cette dérive. Il est incontestable que la finance qui est la « matière première » de l'économie, et qui ne devrait être qu'un outil à son service, est devenue une finalité en soi. La spéculation devenant parfois plus rentable que la création de valeur, toute une partie des moyens destinés à financer l'économie réelle a été détournée vers une activité purement spéculative. Le jour du crash de la Bourse en 2008, celle-ci avait traité 97% de mouvements spéculatifs contre 3% de financement de l'économie réelle. Si les dérives de la financiarisation de l'économie sont une évidence, elles ne sont pas à confondre avec l'économie. Les entreprises et leurs financeurs n'ont pas les mêmes enjeux. Le rapport de force s'est inversé depuis le milieu des années 1970 en faveur de la finance. Devenant le principal moteur, les premières victimes sont les entreprises elles-mêmes, devant privilégier la rentabilité à la création de valeur dans la durée.

De plus, en moins d'un siècle, l'objet économique s'est largement diversifié. D'une économie encore largement agricole après-guerre, nous sommes progressivement passés à une économie industrielle puis de service, avant d'évoluer vers une économie post tertiaire. Comme le définit Roger SUE³⁷, l'économie de la connaissance qui émerge va encore bouleverser l'ordre établi en transformant en profondeur les relations socio-économiques. La place respective du capital financier, des ressources matérielles (*matières premières, énergies*), des richesses humaines, et des autres capitaux immatériels structurels (*la culture de l'organisation, son fonctionnement, sa capacité d'innovation*) et relationnels (*marque, relations avec les parties prenantes*) ont profondément changé. Le modèle agricole n'est en rien comparable au modèle industriel, ni au modèle tertiaire et encore moins à celui de la connaissance. De plus, au sein de chacun des grands secteurs, il existe des différences structurelles profondes (*par exemple dans le secteur tertiaire, la distribution, les transports, les services financiers et les télécoms ont des modèles radicalement distincts*). Outre les diversités culturelles, et les changements de paradigme qu'exigent le passage d'un secteur d'activité à l'autre, il convient de garder en mémoire que ces modèles ne se substituent pas l'un à l'autre mais qu'ils s'additionnent. Cette superposition rend difficile une lecture homogène de l'économie. L'application d'une mesure peut se révéler très favorable à l'une et totalement contre-productive pour l'autre. Afin d'éviter cette standardisation, une lecture par « branche » a été privilégiée dans le dialogue paritaire entre syndicats patronaux et de salariés. Plus de 700 angles de vue différents sont ainsi pris en considération. Pourtant à l'inverse, la construction d'une vision consolidée est indispensable pour se doter collectivement de leviers d'action. Dans ce sens, il est particulièrement intéressant de constater que depuis 2005, indépendamment de l'impulsion des Pouvoirs publics, les partenaires sociaux se sont engagés dans une démarche de dialogue économique en complément de leur mandat de gestion du dialogue social. Cette démarche dont l'objectif est de développer un diagnostic commun sur les forces et

³⁷ Roger SUE (Révolution dans la connaissance, 2009)



faiblesses de l'économie française a notamment produit trois outils de référence³⁸. Celui sur les sept leviers de croissance est particulièrement instructif sur la façon dont les acteurs économiques perçoivent les pistes privilégiées pour entreprendre dans des secteurs porteurs d'avenir.

Dans la continuité de la diversité et de la transformation des métiers, les mutations dans les modèles économiques ne sont pas moins bouleversantes. Ce n'est pas tant dans les adaptations qu'elles exigent que dans la rapidité des ruptures que se trouve la difficulté à gérer. Du yield management³⁹ aux modèles du gratuit, de la propriété à l'usage, de l'économie circulaire à l'économie collaborative, l'introduction d'innovations en matière de modèle économique s'est aussi rapidement développée que le cycle de vie des produits eux-mêmes. Pour mémoire, ce dernier est passé de cinq ans de durée de vie en moyenne à moins de 18 mois en une décade. Comme pour les métiers, les modèles économiques ne se substituent pas l'un à l'autre mais se superposent avec des effets de rupture plus ou moins rapide. Là où la médecine personnalisée dans la santé transforme progressivement mais radicalement le modèle économique des laboratoires pharmaceutiques depuis 15 ans, la « disruption » (accès le plus rapide et le plus large à un service de masse grâce aux nouvelles technologies) crée un véritable traumatisme. Elle a été introduite avec les photos numériques, et s'applique aujourd'hui à l'hôtellerie (Airbnb), à la mobilité (BlaBlaCar) ou à l'éducation (Mooc, Khan Academy). L'affaire UBER en France montre à quel point la rapidité de ces mutations fragilisent l'ensemble de l'économie au point d'invoquer l'intérêt général pour en interdire l'application.

Ainsi, loin de n'être plus qu'une question de « partage de la valeur » comme ce fut longtemps le cas, la question fondamentale de l'économie est bien la création de valeur. Il ne s'agit pas seulement de voir comment les pratiques peuvent contribuer à cette création de valeur, au travers de démarches RSE notamment, mais plus profondément d'inventer des réponses adaptées aux nouveaux besoins, tenant compte des conditions d'exécution exigées par le contexte actuel. L'innovation devient le centre de la capacité de pérennisation de tout acteur économique. Après l'ère de l'expansion d'après-guerre - à partir de la reconstruction jusqu'à la production de masse-, puis celle de la rationalisation débutée dans les années 70, puis encore celle des nouvelles technologies à partir du milieu des années 90, vient maintenant celle du retour à l'innovation. Là encore, ces quatre mouvements ne se substituent pas mais s'additionnent au travers de temporalités et de mécanismes différents.

Dès lors, se pose la complexité du modèle d'économie souhaitable pour répondre aux besoins des personnes et de territoires, notamment des plus fragiles. Se pose aussi la question de la contribution des acteurs économiques au modèle social collectif. Comment et où investir ? Quelles justes contributions définir sans mettre en risque le système ? Comment inventer les solutions en se donnant le temps nécessaire pour les expérimenter et les déployer ? Quelle justice sociale avoir entre ceux qui travaillent et ceux qui n'y ont pas accès ?... Autant de questions structurantes pour que le moteur économique puisse rester la source de contribution à notre modèle social. Loin des postures simplistes trop souvent invoquées, la réalité de l'équation à résoudre impose une réflexion en profondeur.

³⁸ Tableau de bord issu du dialogue économique (2009), Approche de la compétitivité française (2011) et Réinventer la croissance 2013

³⁹ L'objectif du yield management est d'optimiser le revenu global, en faisant varier les prix en fonction d'un arbitrage permanent entre la demande et l'offre restante, le tout dans le respect d'une politique commerciale cohérente (exemple = hôtellerie)



L'art des arbitrages politiques

Si l'on considère que le rôle politique est d'arbitrer et de prioriser, il est facile d'imaginer la difficulté de faire face aux trois crises cumulées que nous venons d'évoquer. Nous devons également ajouter celle des questions sociétales transversales telles que l'éducation, la culture, la santé ou la sécurité. L'ampleur des défis conjugués donne le tournis, mais c'est bien à cela que le politique est aujourd'hui confronté.

L'équation peut sembler insolvable. C'est sans doute la raison qui pousse certain à renoncer à y répondre, et à privilégier une succession de communication sans cohérence globale. Il est pourtant de notre responsabilité collective de nous confronter à cette réalité. Il convient d'avoir un véritable courage politique pour s'y atteler. Pour cela, la prise de recul et une véritable démarche d'aide à la décision devient une nécessité impérieuse. Devant la manipulation simplificatrice de certains, il convient de maîtriser cette complexité et de savoir en faire la pédagogie plutôt que de nous réfugier dans un déni de réalité. Face à cette succession de défis, qui peut prétendre avoir les solutions ? Pour parvenir à piloter la transformation, une véritable démarche de co-construction est nécessaire. Elle est déjà engagée, et le mouvement est visible, notamment sur les territoires. Les travaux de recherche du RAMEAU montrent en effet que cette dynamique de prise de recul et de co-construction est en marche⁴⁰. C'est la raison pour laquelle il prédit « la fin des arrogances », c'est-à-dire la capacité de chacun à reconnaître ses limites pour apprendre à travailler avec les autres, et ainsi pouvoir co-construire des solutions pertinentes. Malgré les apparences, les « signaux faibles » sont plutôt positifs sur ce point.

Ainsi, le défi à relever est le suivant :

4^{ème} Défi = Comment articuler de réelles réponses pertinentes face à l'interpénétration des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et sociétaux ?

Le « Quoi faire » étant posé, il reste à définir « Comment faire ».

⁴⁰ Le RAMEAU (référentiel « modèle d'investisseur sociétal » et compte rendu de la conférence sur les alliances innovantes, 2015)



2.2. Une évolution sans précédent du pilotage de l'intérêt général

Après l'ampleur des besoins, ce sont les modalités d'animation qu'il convient en effet d'investiguer. Là encore les conditions d'exécution d'un pilotage d'intérêt général ont été profondément bouleversées. Trois phénomènes cumulatifs sont à prendre en compte : la mondialisation, le partage de la légitimité politique et la révolution numérique. Chacun de ses phénomènes doivent à la fois être perçus dans leur dimension positive et négative.

La mondialisation, une autre échelle à prendre en compte

Grâce aux moyens de communication, réels et virtuels, « le monde est a porté de main ». La multiplication des mobilités permet de passer d'un espace à l'autre avec une rapidité incroyable : il suffit de 24h pour faire le tour du monde... nous sommes bien loin des 80 jours !

Comme nous l'avons vu, la disparition des frontières touche aussi de plus en plus de domaines : la culture, l'éducation, la santé, et naturellement l'environnement.

Le troisième aspect est la mondialisation économique, et la standardisation de certains produits et services accessibles partout dans le monde avec (presque) la même offre (Coca-Cola, Mc Donald, etc.). Sous l'effet combiné de la consommation de masse, de la productivité et des effets d'échelle, le développement économique a reposé sur une dynamique d'échanges renforcée entre les pays.

Cette mondialisation est à la fois une ouverture extraordinaire, et un risque d'uniformisation par la « pensée dominante ». Le « think global, act local » a longtemps été promu comme une référence, éloignant progressivement le « think » des réalités de terrain et de leurs diversités. Cela a eu tendance à une bipolarisation des organisations entre les acteurs mondialisés et les acteurs de proximité, laissant « vide » au milieu l'espace qu'occupait pourtant la plupart des organisations auparavant. Ce phénomène éloignant les réalités selon les tailles, a complexifié les dialogues et la cohérence entre les différents niveaux territoriaux.

Par ailleurs, le monde, devenu un village, réagit en « hyper-micro ». C'est le cas non seulement des organisations, mais aussi au niveau des individus : le lien entre le mondial et l'ultra-local (moi) devient difficile à articuler. Le mouvement est à la fois centrifuge et centripète. Difficile à appréhender, il creuse les écarts entre ceux qui bénéficient pleinement de cette ouverture, et ceux qui en sont exclus.

Ainsi, l'articulation entre mondialisation et proximité sur les territoires devient une condition de réussite de toute politique publique. Il est donc intéressant de voir où et comment le partage de cette responsabilité peut se faire.

Ainsi, l'une des défis est bien :

5^{ème} Défi = Comment tout à la fois concilier mondialisation et proximité sur les territoires ?

Pour ce faire, la structuration de la légitimité pour porter les messages et mettre en œuvre les actions est importante.



Le partage de la légitimité politique, une délégation en amont et en aval

Cette mondialisation est l'une des causes des transferts politiques que le système national a délégués tant en amont, au niveau Européen, qu'en aval, au niveau des territoires.

Concernant l'Europe, la France a pu s'appuyer sur cette dynamique pour impulser la construction Européenne. Dans ses racines depuis Charlemagne, cette volonté d'une Europe unifiée a été initiée dès 1951 avec la signature de la CECA, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. L'espoir d'une paix durable liée à une coopération économique durable en ont été les fondements. Ne parvenant pas à aller jusqu'à l'union politique, c'est au travers du développement économique commun que s'est construit progressivement l'Union Européenne. En parallèle de son élargissement successif, c'est la création de la CEE, la Communauté économique et européenne en 1957, de la PAC, la Politique agricole commune en 1962, de l'union douanière en 1968, de la libre circulation des personnes en 1985 (entrée en vigueur seulement 10 ans après en 1995), de l'Union Européenne en 1992 et de la zone euro en 1999, du 1^{er} traité constitutionnel en 2004 ... refusé par référendum en France et au Pays Bas l'année suivante. Ce coup d'arrêt à la construction politique de l'Europe n'a pas arrêté pour autant l'élargissement de l'Europe : de 6 à la création, l'Europe a accueilli son 28^{ème} pays membre en 2013.

Cette dynamique explique que l'angle de vue de la Commission européenne est principalement économique, seul levier réellement délégué par les pays. Cet angle n'étant pas associé à une harmonisation sociale et fiscale, il limite la capacité d'appréhension globale de la situation et de coordination européenne des politiques socio-économiques.

Ainsi, la construction européenne s'est accompagnée d'une délégation progressive de prérogatives de la Puissance publique française. Concernant l'intérêt général, qui n'est pas plus défini en Europe qu'en France, il l'est d'autant moins qu'une appréciation très différente de la notion par les différents pays membres ne facilite pas une position commune. L'exemple le plus marquant est sans doute celui des SSIG (Services Sociaux d'Intérêt Général). Jean-Michel BLOCH-LAINE explique parfaitement les différences de positions, et les impacts du droit européen sur les relations contractuelles liées au SSIG⁴¹. Il souligne aussi l'importance du Dialogue civil, à l'image du fonctionnement européen, afin d'influencer les débats. Ni l'Etat, ni plus encore les Collectivités territoriales et locales ne sont plus libres de définir seuls les conditions d'exécution de l'intérêt général. Il est donc nécessaire de s'assurer en amont que les lois européennes qui vont s'appliquer à tous ne soient pas trop défavorables à la vision française de l'intérêt général. Le peu d'intérêt porté à la construction des positions européennes est un handicap alors que c'est là où se joue une partie de notre capacité d'actions en France.

L'autre transformation profonde du système politique français est la décentralisation engagée depuis la loi du 2 mars 1982 qui en pose les fondements. En mars 2003, la révision constitutionnelle consacre l'organisation décentralisée de la République. Votée le 16 juillet 2015, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), est le troisième volet de la réforme territoriale voulue par le Chef de l'Etat, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et la loi relative à la délimitation des régions. Les différents rapports de l'Institut de la

⁴¹ Jean-Michel BLOCH-LAINE (Association de progrès et Société civile organisée, dialogue civile, démocratie participative à l'étape européenne, UNIOPPS, 2012)



Décentralisation⁴², le rapport de Jean-Pierre AUBERT⁴³, celui d'Akim OURAL⁴⁴ et de France Stratégie⁴⁵ démontrent tous l'importance de renforcer la capacité d'actions des territoires. L'objectif est de passer d'un « think global, act local » vers un « Innovate local, duplicate global ».

C'est en effet sur les territoires que s'inventent chaque jour des solutions nouvelles. Observer, écouter et s'inspirer de la réalité territoriale est une nécessité d'autant plus grande qu'en période de changement, l'action précède bien souvent la réflexion. C'est par l'expérience progressive que s'invente « pas à pas » la théorie qui s'y rapporte. Pourtant, il ne s'agit pas de changer d'approche en passant d'une logique « descendante » issue de notre tradition jacobine vers une logique « remontante » issue exclusivement de la pratiques des territoires. Bien plus profondément, il est nécessaire de concevoir un modèle qui puisse articuler les deux. De l'opposition historique entre théorie et pratique, ne faut-il pas raisonnablement réconcilier le positivisme d'Auguste COMTE et l'immédiateté de la conscience d'Henri BERGSON ? Dans une version plus populaire, est-il toujours pertinent de se poser la question de la préséance entre la poule et l'œuf ?

La place des territoires dans la construction politique reste complexe. Outre la révolution culturelle que cela demande à un ADN résolument Jacobin, ce double mouvement, européen en amont et territorial en aval, exige une coordination et une articulation des différentes politiques entre les échelons territoriaux. Apportant d'incontestables avantages, ils en complexifient aussi la gestion, surtout si la prise de conscience de la nécessité n'est pas intégrée par tous.

L'articulation des territoires entre eux devient au moins aussi importante que l'articulation des acteurs sur un même territoire. C'est donc à la fois une synergie horizontale et verticale qu'il convient de sécuriser. Le 6^{ème} défi est donc :

6^{ème} Défi = Comment articuler les légitimités publique européenne, nationale et territoriale ?

Fort de ces constats, il convient de rappeler que de toutes les évolutions, c'est sans doute celles des technologies qui bousculent le plus les modes opératoires de toute politique publique.

La révolution numérique

La transformation des territoires n'est en effet pas que physique, elle est aussi pleinement liée au développement des technologies. La révolution numérique n'est pas qu'une modification des outils de communication comme elle a été présentée au milieu des années 1990 lors de son émergence, c'est une mutation en profondeur qui modifie de nombreux paradigmes.

Si comme le dit Edgar MORIN « il est temps de sortir des pensées linéaires, des schémas binaires et de séparation et d'exclusion », Philippe LEMOINE affirme que le travail en réseau facilité par internet peut devenir un levier d'une force incroyable, y compris en matière de croissance intelligente⁴⁶. Fort de cette conviction, le rapport au Gouvernement de novembre 2014 en est une démonstration très pédagogique.⁴⁷

⁴²

⁴³ Jean-Pierre AUBERT (Mutations socio-économiques et territoires : les ressources de l'anticipation, 2014)

⁴⁴ Akim OURAL (L'innovation au pouvoir !, 2015)

⁴⁵ Quelle action publique pour demain ? (France Stratégie, 2015)

⁴⁶ Philippe LEMOINE (Une croissance intelligente... demandons l'impossible, 2012)

⁴⁷ Philippe LEMOINE (La nouvelle grammaire du succès, la transformation numérique de l'économie française, 2014)



D'un point de vue économique, le numérique transforme radicalement la donne. De la capacité d'accès aux produits et services (*l'Afrique a développé un système d'applications pour mobile sans comparaison avec les pays du Nord pour pallier au manque d'infrastructure*) à leur production (*les imprimantes 3D et les FabLab révolutionnent les chaînes logistiques*), les chaînes de valeur sont profondément impactées. C'est aussi les modèles économiques qui sont directement concernés : après le gratuit dans les débuts du modèle (*Wikipédia en est un exemple historique*), l'économie collaborative introduit de nouvelles règles d'échanges. L'accès directe aux « amis » et/ou aux clients réduit les coûts d'intermédiation, mais permet aussi d'optimiser des potentialités restées jusque-là inexploitées (*cas de BlaBlaCar pour le co-voiturage*). Pourtant, comme nous l'avons vu, ces nouvelles méthodes ne sont pas sans risque de remettre en cause certaines règles établies, y compris d'un point de vue social. Le cas d'Uber en est une illustration frappante. Comme toute innovation, la révolution numérique a ses bons côtés et ses perversités. Notons à ce titre que la valorisation économique du bénévolat et de l'engagement (*c'est le nombre de « fans » ou « d'amis » qui fait la valeur économique d'un site*), n'est pas sans susciter des réactions dans une culture où la gratuité et l'engagement allaient de pair.

Du point de vue des personnes, il en va de même. De la capacité de rencontres (virtuelles) avec le bout du monde, à celle de pouvoir avoir accès sans limite à une connaissance élargie, les opportunités offertes par les technologies sont fabuleuses... lorsque l'on a la chance d'y avoir accès ! La fracture numérique, y compris parmi les jeunes, devient une véritable cause de fracture sociale. Parmi les risques, notons aussi les questions de « laisse électronique », d'addiction et de virtualisation des échanges qui ne sont pas non plus des risques à sous-estimer.

Néanmoins, plutôt que de rejeter l'outil pour ses risques, il devient nécessaire d'apprendre à la maîtriser et d'en découvrir pleinement toutes ses potentialités.

Concernant l'intérêt général, c'est d'autant plus vrai qu'il n'y a pas qu'en matière de communication et d'économie que la révolution numérique apporte sa contribution, mais aussi en matière d'animation démocratique. Nous avons tous en mémoire le rôle que les nouvelles technologies ont joué lors du Printemps arabe à partir de fin 2010. Les outils et les méthodes sont nombreux. La Fondation Nicolas Hulot a rédigé un guide des outils pour agir⁴⁸. Bien que déjà largement complété par des innovations quasi-quotidiennes, ce guide offre une belle illustration de la diversité des possibilités. Le numérique facilite donc le « participatif ».

Ainsi, synthétisant les différentes transformations que nous venons de voir, un nouveau défi est à relever :

7^{ème} Défi = Comment prendre résolument le virage du numérique ?

L'ampleur de la transformation sur les modes opératoires est considérable. Un paquebot ne pouvant pas physiquement virer de bord avec la même facilité qu'un zodiac sans risquer de se casser, à quel rythme et avec quelles étapes la transformation est-elle souhaitable ? L'une des réponses est sans doute dans la capacité d'adhésion et de mobilisation des citoyens. Voyons donc comment ils se situent aujourd'hui face aux projets collectifs.

⁴⁸ Démocratie participative, guide des outils pour agir (FNH, 2013)



2.3. Le rapport entre l'individu et le collectif a radicalement changé

C'est tout d'abord la vision que l'individu a de sa place dans le collectif qui a changé.

L'individualisation, vers une baisse de la solidarité ?

Depuis l'après-guerre, la montée de l'individualisme est notable. En parallèle de la société de consommation, le droit individuel s'est largement développé. Quelle est donc la capacité de l'individu à laisser une part de sa liberté individuelle pour construire le collectif ?

Les individus, via notamment les outils numériques, propagent en permanence leur image. Nous assistons à une sorte de « prosélytisme individuel » dans nos sociétés, qui trouble la frontière entre la sphère privée et la sphère publique. Ce « surgissement » de l'individu dans nos démocraties peut être interprété comme un renforcement de la démocratie, puisqu'il permet de reconnaître les singularités, les attentes, les aspirations de chacun, et de libérer la parole des citoyens. Mais il comporte également des effets contreproductifs, comme l'impuissance publique face à des attentes surdimensionnées de la part des citoyens, l'affaiblissement de la légitimité des autorités, ou encore la perte des protections collectives.

Cela signifie-t-il une diminution de la capacité d'engagement ? Le bénévolat est un bon indicateur de la capacité d'engagement. Bonne nouvelle, il ne faibli pas⁴⁹. Il se transforme cependant, privilégiant notamment les actions de proximité et une moindre régularité pour privilégier les actions ponctuelles. Il est intéressant d'étudier les motivations et les natures d'engagement par moment de vie (jeunes, actifs, seniors). Les différentes études de Recherche & Solidarités nous éclairent sur ces points. Il est tout autant intéressant de comprendre les motifs de non engagement. Le rapport interministériel sur l'engagement bénévole des actifs⁵⁰ apporte une réponse intéressante. Il expose les conditions d'engagements pour les personnes, ainsi que la contribution respective que doivent avoir les associations, les entreprises et les Pouvoirs publics pour le renforcer. Mais le plus intéressant est de comprendre la différence profonde entre engagée et non engagée : c'est l'expérience !

En effet, alors que la personne engagée va réussir à lever l'ensemble des freins et contraintes pour se mobiliser, la personne non engagée va au contraire percevoir toutes les conditions comme des conditions objectives de non engagement. Au-delà des 11% qui assument pleinement de ne pas vouloir s'engager, ce sont ceux qui ont « peur » de le faire qu'il est intéressant de comprendre⁵¹. Un peu comme si l'engagement n'allait plus de soi, que la solidarité n'était plus une évidence et qu'elle nécessitait un apprentissage.

Ce constat de terrain semble se confirmer par d'autres analyses. Selon une étude sur le lien social et la proximité, un tiers des Maires seulement pensent que le lien social s'est plutôt amélioré dans leur commune, et 73% des français s'accordent pour dire que les Français sont plus individualistes qu'il y a dix ans.⁵²

⁴⁹ La France Bénévole (France Bénévolat, 2015)

⁵⁰ L'engagement bénévole des actifs (Ministère en charge de la Vie Associative, 2014)

⁵¹ Etude sur l'engagement des actifs (IFOP, 2013)

⁵² Enquête sur le lien social et la proximité (CSA pour FDJ, 2014)



Pire encore sont les résultats de l'étude du CREDOC.⁵³ « Le soutien à l'Etat-Providence vacille (...) Depuis 2008, l'opinion porte un regard plus sévère sur les chômeurs ou les bénéficiaires de minima sociaux. » C'est ainsi 64% des Français qui pensent que s'ils le voulaient vraiment la plupart des chômeurs pourrait retrouver un emploi (+7 points depuis 2009). Les plus fragiles ne sont pas les seuls à subir un moindre intérêt, les familles ne sont pas en reste : 63% pensent que les aides auprès des familles qui ont des enfants sont suffisantes avec une inversion historique en 2012, date depuis laquelle cette affirmation a pris 15 points. Enfin, la position à avoir concernant les « riches » pour la justice sociale divise l'opinion : 55% pensent qu'il faut prendre aux riches pour donner aux pauvres, affichant un écart de 12 point depuis 2012.

« La solidarité envers les démunis n'apparaît plus véritablement comme une idée fédératrice de la société française ». Cette transformation a de quoi surprendre car historiquement en période de crise, les Français se montraient plutôt compatissants.⁵⁴ Effet conjoncturel ou mutation structurelle de comportement, ce « signal faible » est en tout état de cause suffisamment alarmant pour le suivre avec attention.

Parallèlement, près d'un français sur dix se sent en fragilité sociale⁵⁵, et le seuil de pauvreté a atteint 14,1% de la population française, soit 8,6 millions de français. L'ampleur des fragilités, loin de se réduire, s'accroît.

Cette attitude face aux plus fragiles est d'autant plus préoccupante qu'elle se double d'une crise de confiance dans les institutions, et plus globalement d'une remise en cause des autorités.

De la crise de confiance à la crise des autorités

Si la confiance envers les gens que l'on connaît personnellement (53% de tout à fait confiance), et envers la famille (72% de tout à fait confiance) restent des socles forts, celle dans les voisins restent limitée (25% de tout à fait confiance). Elle est à comparer à 75% des Danois qui leur font confiance. Mais, c'est surtout au niveau des institutions que la crise de confiance se fait sentir.⁵⁶

En effet, si 66% font plutôt confiance à leur Maire et 51% à leur Conseiller départemental, tous les autres élus souffrent d'une cotation en dessous de 50% avec des chiffres inquiétants pour les mandats nationaux. Il faut dire qu'ils sont 73% à penser que la démocratie en France ne va pas très bien. La raison est claire selon eux : 89% déclarent que les responsables politiques ne se préoccupent pas d'eux (dont 47% pas du tout).

Pour le reste des acteurs, les niveaux de confiance sont très variés. Si les hôpitaux (83%), les PME (82%), l'armée (76%), les associations (70%), la police (69%) et l'école (67%) suscitent un bon taux de confiance, il n'en va pas de même pour les banques (32%), les syndicats (27%), les médias (25%) et les partis politiques (9%). La justice (48%) et les grandes entreprises privées comme publiques (même taux de 47%) se situant plutôt dans la moyenne.

Cette défiance dans le système politique est la marque d'une transformation profonde de la relation à la légitimité : d'une légitimité de « pères » nous assistons à l'émergence de celle des

⁵³ Conditions de vie et aspirations (CREDOC, 2014)

⁵⁴ Régis BIGOT & Emilie DAUDEY (La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté, 2013)

⁵⁵ Baromètre des priorités sociales (TNS Sofres pour le MOUVES et l'Avisé, 2012)

⁵⁶ Baromètre de la confiance politique (CEVIPOP, 2015)



« pairs ». Par exemple, l'influence des « amis » des réseaux sociaux pour constater à quel point ce besoin de reconnaissance devient plus transversal que vertical. Ce phénomène modifie en profondeur les mécanismes d'actions et de mobilisation.

La notion d'adhésion plus que d'obéissance ou de respect dans l'autorité n'épargne pas la conception de l'intérêt général. Il faut que le projet ait du sens pour que « je » puisse y souscrire. Les modalités pédagogiques évoluent, la nécessité de participation augmente, et l'uniformité des consensus se raréfie.

Une complexité supplémentaire : l'ampleur des enjeux éthiques

Cette difficulté à imposer, voire mettre à construire, une décision qui s'impose à tous est visible dans les actualités récentes. Les exemples du barrage de Sivens ou de l'aéroport Notre Dame des Landes montrent que même en cas de légitimité politique, les décisions peuvent être remises en cause. Même les arbitrages de la justice ne suffisent pas à imposer une décision à tous.

La même observation de terrain peut néanmoins nous donner des lueurs d'espoir en regardant la mobilisation générale lors des événements de janvier dernier. Certes, nous devons rester attentif à l'absence de certaines catégories de populations, et à en comprendre les raisons profondes, mais nous pouvons aussi voir dans cette réaction naturelle une capacité de s'unir lorsque les enjeux le justifient. Il est d'autant plus important de souligner qu'il s'agissait dans ce cas non pas de se mobiliser CONTRE, mais POUR. Cette façon de transformer l'indicible en élan de fraternité est un signe d'espoir à ne pas négliger, même s'il semble être retombé rapidement. Mais n'est-ce pas justement parce que nous n'avons pas su proposer une forme différente de réponse à cette dynamique collective ?

La question est d'autant plus profondément posée qu'au-delà des enjeux économiques, sociaux et environnementaux dont nous avons exprimé la complexité, les choix que nous devons faire collectivement sont, pour certains, au cœur même de la conception de l'humanité. Ceux concernant la bioéthique, notamment autour de la génétique et du clonage, ceux sur « l'homme augmenté » par l'informatique et les techno-médecines, ou ceux sur l'intensification de l'intelligence artificielle sont autant d'enjeux sociétaux dont les dimensions éthiques nécessitent une prise de recul et une réflexion approfondie.

Il serait tout aussi irresponsable de rejeter par nature ces choix, que de s'y engouffrer par enthousiasme. Il convient donc de bien les instruire, de les comprendre et de les qualifier en profondeur pour permettre un véritable exercice de libre-arbitre à la fois individuel et collectif. Ces choix scientifiques seront pour la plupart irréversibles, c'est pourquoi une véritable réflexion collective sur leurs impacts est nécessaire.

Cette démarche ne doit pas s'appliquer qu'aux choix scientifiques, mais aussi aux choix de vie quotidienne. Prenons l'exemple de la fin de vie. Il montre la complexité à traiter une question sensible sur la relation aux autres. Il est surprenant de constater qu'il est impossible d'avoir un débat serein sur une question sociétale pourtant au cœur de chacune de nos vies. Renvoyant chacun des camps à des stéréotypes, et s'enfermant dans des postures, nous sommes dans l'incapacité à gérer des débats constructifs pour bâtir ensemble, si ce n'est une vision commune



tout au moins une position comprise et partagée. Il est urgent que nous y remédiions en trouvant les moyens de susciter de véritables débats.

Il n'existe aucune vérité universelle s'imposant à tous. C'est le propre de l'Homme que de choisir sa propre vie. Chacun peut se référer à des dimensions transcendantes qui lui sont propres. Si elles guident nos propres choix, elles ne peuvent s'appliquer à tous par simple autorité. C'est dans la confrontation des vérités que se construit le « faire société ». Dans ce cas, comment respecter chacun ? D'un côté, chacun croit pouvoir incarner seul l'intérêt général dans une logique de parcellisation généralisée décrite par Alain CAILLE⁵⁷. De l'autre, le mythe démocratique de « majorité = universalité » ne tient plus. Les limites en sont connues. De même, le mythe du consensus a montré ses limites dans l'histoire, en paralysant la capacité d'action. Alors comment susciter à nouveau le don anthropologique d'une partie de soi pour construire avec les autres ?

Peut-être qu'un des moyens est de réconcilier les défenses catégorielles avec les débats sur l'intérêt général, et de montrer que l'une et l'autre ne sont pas incompatibles. Mieux les comprendre et les analyser permettraient de mieux les intégrer au débat. Surtout, la croyance obsolète qui considère que rien ne doit être entre l'Etat, incarnation de l'intérêt général, et les citoyens, doit être transcendée. C'est dans une juste reconnaissance de chacun qu'il est pensable d'envisager une construction avec tous. L'adhésion primant sur l'autorité, c'est en comprenant mieux les ressorts de cette première que la seconde pourra naturellement être acceptée.

Tout modèle est confronté à ses propres limites. Il est de la responsabilité de chacun de l'accepter. La responsabilité du système est de ne pas avoir l'arrogance de faire croire à une vérité universelle dont il se parerait pour se placer lui-même au-dessus. C'est l'objet qui est au-dessus, et non pas ni le système, ni moins encore l'élite en charge de l'incarner. En retour, la responsabilité du citoyen est d'humblement reconnaître la nécessité de s'en remettre à un système en lui déléguant une partie de sa propre liberté, pour permettre une vie collective. La responsabilité de la personne est donc de remettre à un système imparfait les arbitrages qu'elle ne peut faire seule... mais seulement si ce dernier en reconnaît ses propres faiblesses.

C'est une véritable inversion des valeurs. Ce n'est pas parce qu'un système est fort qu'il devient légitime, c'est au contraire parce qu'il est faible et qu'il le reconnaît qu'il devient « désirable ». C'est dans ces conditions que la personne adhèrera librement pour participer à la construction collective pour remédier à ces faiblesses et ainsi contribuer à répondre à ses propres besoins. Ce n'est plus le « bien » qui justifie l'existence d'un système politique mais le « lien » qu'il permet.

Ainsi, comme l'écrivait Antoine de Saint-Exupéry : « il n'y a pas des solutions au problème, mais une dynamique à mettre en place. Les solutions viendront. » Cette démarche invite à changer de posture, et d'entrer ainsi dans une programmation de la fin des arrogances. Personne ne peut prétendre avoir des solutions ; alors nous sommes tous égaux devant l'incapacité à trouver seul une réponse. En ce sens, nous sommes bien à la racine même de ce qui fonde l'intérêt général : une réalité qui nous transcende et que nous pouvons ensemble apprendre à découvrir.

La confiance doit être une porte d'entrée, et non pas seulement le fruit de la relation à l'autre. L'acte de confiance ne doit pas être *a posteriori* mais *a priori*. Pour y parvenir, il ne s'agit donc ni

⁵⁷ Alain CAILLE (La fin du politique, 2007)



de forcer, ni de séduire, mais de donner les clés du choix. Créer et donner sa confiance sont donc les actes fondateurs d'une démarche de rencontre entre la liberté et la construction du collectif. Ce sont les deux faces de la même pièce qu'il convient de ne pas dissocier. C'est en ce sens que la co-construction de l'intérêt général n'est pas seulement une bonne pratique de gestion, ou un mode d'animation adapté à la tendance actuelle, mais bien un principe à la fois éthique pour les organisations, et anthropologique pour les personnes.

C'est sur ces fondements qu'un autre défi apparaît, sans doute l'un des plus transformateurs :

8^{ème} Défi = Comment créer la confiance nécessaire pour assurer l'équilibre entre liberté individuelle et décision collective ?

A ce stade de la réflexion, après avoir qualifié les enjeux auxquels avaient à répondre l'intérêt général dans le contexte actuel, il convient maintenant d'en étudier les pratiques. Les enjeux sont d'une telle ampleur que nous devons prendre le temps de les appréhender dans toute leur profondeur. Mais nous sommes-nous réellement dotés de pratiques nous permettant de gérer ces enjeux concrètement à leur juste mesure ?



3. Les trois dimensions de l'intérêt général indissociables au « faire société »



3. Les trois dimensions de l'intérêt général indissociables au « faire société »

L'intérêt général n'est pas qu'une conception théorique de l'articulation entre l'individu et le collectif, c'est avant tout une posture d'action pour favoriser non seulement le « vivre ensemble », mais plus fondamentalement encore le « faire société ». Ainsi, l'intérêt général se vit plus qu'il ne se dit. Il s'incarne dans trois dimensions complémentaires à la fois indissociables mais relevant chacune de natures très différentes : la garantie d'une régulation, l'action en réponse aux besoins ainsi que le partage du sens du projet collectif.

Concrètement les dimensions pratiques de l'intérêt général sont donc d'apporter :

- Un **régulateur pour arbitrer**, ayant pour fonction de fixer les processus et les règles collectives. Ce rôle est d'autant plus structurant lorsqu'il s'agit de rechercher de **nouveaux équilibres** : entre sphère publique et sphère privée (face au recul de l'espace public et aux nouvelles extensions des libertés), entre les lois/normes et le marché concurrentiel, entre les responsabilités individuelle et collective. Le contexte décrit nécessite d'inventer de nouvelles articulations, de déboucher sur de nouvelles coopérations, et d'adapter les modèles de gouvernances.
- Une **capacité d'anticipation et d'actions pour répondre aux besoins collectifs**, non seulement actuels mais aussi futurs en se projetant dans les solutions adaptées à la transformation de la Société.
- La **vision d'un « projet commun »** pour être le socle du « vivre ensemble » au-delà des différences. C'est ce sens qui permet de mobiliser les énergies et de donner confiance dans notre capacité collective à relever les défis du XXI^{ème} siècle.

3.1. La régulation, base du « contrat social » de toute vie en commun

Même si nous en avons vu les limites, la Puissance publique est souveraine. C'est à elle d'arbitrer les questions d'intérêt général. Il serait en effet dangereux de délégitimer le système politique. En l'absence de régulateur, c'est le règne du chaos. Plus que de le critiquer, il convient donc plutôt d'identifier les points de progrès sur lesquels il doit agir en priorité.

La gestion des antagonismes des principes fondamentaux

En analysant tout d'abord la difficulté de l'exercice, il est utile de souligner qu'il est soumis à l'obligation de gérer des positions nécessairement antagonistes. Nous sommes tellement habitués à notre devise nationale que nous en oublions les tensions qu'elle met en exergue. La plus évidente est celle que sous-tend la garantie à la fois de la liberté et de l'égalité. Caractérisée par la limite de la liberté des uns à ne pas entamer celle des autres, cette première tension est bien connue... mais n'en est pas moins complexe à gérer. Citons l'exemple du droit de propriété qui depuis 5.000 ans déchaîne les passions. Il est peu probable que les positions historiquement antagonistes soient plus faciles à traiter dans l'avenir. Il est fort à parier que ce n'est pas parce que nous passons progressivement d'un esprit de propriété à une pratique d'usage que les tensions vont se réduire pour autant.



La seconde tension est celle de l'égalité elle-même. Plus récente dans son appréhension, elle n'en est pas moins structurante. Est-ce d'une stricte égalité dont il s'agit, ou plutôt d'une volonté de pouvoir donner accès aux droits à tous ? Force est de constater que nous ne savons pas bien définir aujourd'hui si l'objectif est le bonheur moyen de tous ou la garantie d'une prise en compte de la fragilité. S'agit-il réellement d'égalité ou d'équité ? Si à l'origine de la Révolution Française les questions étaient sans doute plus intimement liées, avec le développement du progrès et des conditions de vie, la question devient de plus en plus prégnante. Nous en arrivons même à l'aberration que pour garantir l'égalité entre tous, il est parfois impossible de privilégier les plus fragiles d'entre nous. Comme le souligne Jean-Baptiste de FOUCAULD, de véritables questions éthiques se posent à nous.

Enfin, parlons de la troisième tension, la plus emblématique. Entre le combat historique entre liberté et égalité est venue comme pour apaiser les tensions le principe de fraternité. Ainsi liés, il ne s'agit donc pas de trois principes séparés mais bien d'une cohérence globale. Elle permet d'apporter des angles complémentaires à la vision d'un même sujet pour permettre d'en comprendre tous les prismes. C'est au travers de ce regard croisé que doit s'apprécier une situation. Il ne s'agit en effet nullement de choisir l'angle sous lequel privilégier la lecture, mais bien de garantir l'équilibre entre tous les trois. Il serait trop facile de ne justifier les décisions que par l'un des angles, revenant ainsi à ne plus reconnaître la nécessaire transcendance de l'intérêt général.

Comme nous l'avons vu précédemment, si les deux premiers principes de notre devise sont de l'ordre de la garantie juridique, le troisième est de la responsabilité individuelle. C'est l'engagement de chacun en réponse aux garanties reçus pour tous. C'est donc bien dans une coresponsabilité entre le citoyen et le système politique que se conçoit notre modèle.

Le meilleur exemple pour illustrer nos propres est celui de la laïcité. Au travers de notre devise, nous pouvons en effet déduire que chacun doit avoir la liberté de sa propre spiritualité, fut-elle religieuse, mais que par principe d'égalité il ne s'agit en aucun cas de l'imposer aux autres. C'est au travers d'une fraternité réelle que l'altérité impose d'accepter et de respecter cette différence pourtant fondamentale à ses propres yeux. Avant d'être légale, la laïcité est donc morale. Elle s'inscrit comme une conséquence du « contrat social » de notre pays. Elle est le fruit de notre histoire, et exige une responsabilité individuelle liée à notre pacte de fraternité. Nul n'est besoin de légiférer plus avant, elle est déjà contenue dans nos fondements.

Mais dès lors, une question se pose : qui est le frère ? Selon le périmètre dans lequel je positionne ma propre réponse, cela entraînera de ma part des réactions différentes face à l'étranger, face aux différences et face aux fragilités. Le périmètre de la fraternité se pose par exemple en matière de solidarité, y compris internationale, et d'environnement : jusqu'où je juge personnellement devoir avoir une responsabilité de fraternité ? C'est à cette question que nous n'avons jamais répondu collectivement, et qu'il est sans doute nécessaire de réfléchir. Plus que de droit, c'est du périmètre du don anthropologique dont il est question.

Nous voyons bien l'inextricable lien entre le libre arbitre, lié à sa responsabilité personnelle, et la fonction d'arbitrage que ce doit d'avoir la Puissance publique. Son autorité se traduit par la loi. Qu'en est-il donc de son utilisation ?



Un système de régulation devenue contreproductif

La complexité des tensions que nous venons de voir et leur intensification ont donné l'illusion qu'en intervenant plus, la loi pouvait plus protéger. Là où le cadre juridique était un principe de régulation entre acteurs libres et égaux, il est progressivement devenu un outil de normalisation et de standardisation. Avec la louable intention de mieux garantir la justice, le système législatif l'a doté d'une multiplicité de lecture. En trente ans, la France a proclamé plus de loi que depuis la Révolution de 1789. Après la « planche à billets » des années 1970 ayant pour objectif de réguler l'économie, c'est maintenant la « planche à lois » qui tourne à plein régime. Nous ne manquons pas de régulation, nous en avons trop créée en renforçant des dérives anciennes, voire en en induisant de nouvelles.

La première critique historique faite à l'intérêt général est d'avoir négligé la singularité. L'apport de Pierre ROSANVALLON⁵⁸ précise notamment que l'égalité des droits et devoirs n'a pas tenu compte de la singularité de l'individu. C'est selon lui en grande partie ce qui explique l'échec en matière d'intégration. Le foisonnement de lois n'a fait qu'amplifier ce phénomène.

La seconde dérive est l'incapacité à traiter la justice en son fond. C'est la forme qui prime. Non seulement, la rapidité et la succession des lois ne permettent plus de les décliner en décret d'application ; mais pire encore, il devient impossible de se repérer dans un système de lois contradictoires devenu incohérent. La lettre prime donc sur l'esprit, et la forme de la procédure prend le pas sur la justice. Nul n'est besoin de rappeler le nombre incalculable de cas où les vices de procédure ont permis d'éviter que justice se fasse... même dans les cas les plus graves de rupture démontrée avec notre intérêt général.

Enfin la dernière dérive est plus insidieuse encore. Notre système juridique nous mène progressivement vers la personnalisation de la responsabilité. Délaissant peu à peu la gestion du risque collectif, il repose sur la responsabilisation individuelle qui n'est plus garanti pas l'intérêt général mais par un système assurantiel dont il convient à chacun de se prémunir. Nous assistons là à l'effet exactement inverse de ce pour quoi notre « contrat social » a été construit. C'est ce que souligne Sylvain WASERMANN au travers de sa triple vision de co-président de l'association Uniscité, de Directeur général de la SEM Réseau GDS et de Maire de son village en Alsace⁵⁹.

Nous sommes donc entrés dans un système tellement normatif, qu'il est devenu non seulement contreproductif, mais aussi contraire à ce qu'il a pour mission de défendre. Cette situation est d'autant plus grave que nous avons un impératif collectif à inventer des solutions nouvelles. Ayant de moins en moins de place à la marge d'interprétation permettant la moindre souplesse, il devient impossible d'expérimenter sans prendre le risque d'être « hors la loi ». C'est notamment le cas en matière sociale. Des lois censées protéger les plus fragiles deviennent les carcans dans lesquels nous nous enfermons. Réclamant le « droit à l'expérimentation », François SOULAGE souligne cette incohérence qui consiste à ne pas pouvoir innover en matière d'initiatives sociétales alors même que leur objectif est de mieux répondre aux besoins des plus fragiles.

C'est cette totale incohérence qui crée de la défiance. La suspicion historique de la Puissance publique envers la Société civile, se retourne ainsi comme elle. Ne faisant pas confiance aux

⁵⁸ Audition de Pierre ROSANVALLON (TERRA NOVA – Groupe de travail « Démocratie et société civile », 2012)

⁵⁹ Sylvain WASERMANN (Intervention au Collège des Bernardins, Ecole de Paris, 2014)



Hommes et aux organisations, elle reçoit en retour la même défiance. Cette perte de confiance généralisée entraîne un cycle pernicieux où voulant rassurer par la loi, elle crée au contraire une défiance renforcée... doublée d'une incapacité à gérer ce que le système à lui-même conçu.

Il serait trop facile d'en rejeter l'exclusive responsabilité aux politiques. La paresse démocratique dans laquelle se sont progressivement enfermés nos concitoyens n'est pas moins critiquables. Ainsi, loin d'en rejeter la faute sur qui que ce soit, nous devons objectivement en comprendre les mécanismes pour essayer de les enrayer.

Pour cela, l'une des clés est sans doute d'étudier les modalités d'une évolution de notre gouvernance collective concernant l'intérêt général. Loin de déresponsabiliser le système politique, il convient au contraire de le remettre dans sa juste place.

La gouvernance collective en question

La gouvernance représentative est le socle de notre modèle. La légitimité démocratique en est le fondement. Il ne s'agit nullement de remettre en cause ce principe au cœur même de notre « contrat social ». Ce n'est pas la légitimité démocratique qui est en question, mais bien son articulation avec les autres formes de légitimités. Loin d'en réduire la portée, elles peuvent en effet venir la renforcer.

Selon Pierre Rosavallon »⁶⁰, la légitimité procédurale repose sur la fiction de la majorité valant pour la totalité. C'est le mythe démocratique selon lequel « majorité = totalité ». Cette légitimité procédurale ne fonctionne pas seule, et il convient de la compléter par d'autres telles que la légitimité impartiale (celle des organisations indépendantes... mais encore faudrait-il qu'elles soient structurées pour cela) ainsi que celle de réflexivité (telles les Cours constitutionnelles, encadrement et garde-fous de la légitimité procédurale).⁶¹

La Société civile peut être mobilisée autour de trois natures de contributions aux modèles de gouvernance complémentaire :

- **L'éclairage d'expertise indépendante en amont de la prise de décision** : la place de l'aide à la décision et de l'évaluation des politiques publiques est à renforcer. Au cœur des modèles internationaux, cette démarche reste peu utilisée et non structurée en France. Les outils d'observation et d'analyse restent dispersés et les moyens consacrés limités. Le rapport de TERRA NOVA⁶² sur la contribution de la Société civile à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en donne un éclairage intéressant.
- **Le paritarisme, la démocratie délibérative** : le Dialogue social contribue à l'intérêt général au travers de la confrontation et du croisement des intérêts catégoriels des employeurs et des salariés. Par délégation, le Dialogue social gère notamment les questions relatives à l'emploi, à la retraite et au logement social. Il apporte un éclairage indispensable aux besoins et aux réalités des personnes et des organisations économiques. Sur ces bases, il conviendrait d'ajouter un réel Dialogue civil. Attention, l'un ne se substitue pas à l'autre puisque chacun traite de questions différentes : les questions sociales au sein des organisations ne sont en

⁶⁰ Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France (SciencesPo, 2013)

⁶¹ Audition de Pierre ROSANVALLON (TERRA NOVA – Groupe de travail « Démocratie et société civile », 2012)

⁶² Rapport « Démocratie et Société civile » (TERRA NOVA, 2013)



effet pas à confondre avec les questions sociales au sein de la Cité. Les deux angles de vue sont complémentaires mais aucunement comparables. Les acteurs à impliquer dans ce dernier cas sont plus larges et plus divers. Cette ouverture au Dialogue civil est en marche depuis les Grenelles, et les Conférences (sociales et environnementales) ont pris le même chemin autour de modalités différentes. La nécessaire difficulté de l'émergence d'un nouveau système de dialogue ne doit pas nous y faire renoncer. Il est normal que les premières expériences soient pour le moins perfectibles.

- **La mobilisation participative** : de même, au cœur de la volonté politique, les tentatives de démocratie participative sont récentes, et n'ont pas fait preuve d'une réelle pertinence. Plus procédurales que mobilisatrices à ce jour, ces démarches ont montrées leurs limites. Elles ont néanmoins le mérite d'exister. Une évaluation des premières expériences permettrait sans doute d'en faire un retour d'expériences utile pour passer à une nouvelle étape.

Loin de vouloir substituer un modèle par un autre, c'est au contraire par la complémentarité de ces méthodes qu'il est possible de construire un dispositif cible tenant compte de la légitimité de chacun. Plutôt qu'une hiérarchie des légitimités, il convient en effet de trouver un équilibre de ces dernières pour permettre à chacun de trouver sa juste place dans la contribution à l'intérêt général. Il s'agit là encore d'une question de confiance réciproque. Pour y parvenir, il faut la donner pour la recevoir en retour.

Fort de ces alliances objectives, le politique pourra donc arbitrer légitimement après avoir intégré la position de tous. Le défi est donc :

9^{ème} Défi = Quelle articulation des légitimités pour favoriser un arbitrage politique éclairé ?



3.2. Répondre aux besoins collectifs des Hommes et des territoires

Au-delà de la nécessité d'arbitrage et d'un mode de gouvernance renouvelé, se pose une triple question : comment répondre aux besoins des Hommes et des territoires ? Comment anticiper les mutations en captant les « signaux faibles » ? Comment articuler les contributions de chacun à la construction de l'intérêt général ?

Olivier FREROT⁶³ fait une analyse critique de la situation. Il souligne notamment trois risques : la corruption du sens, la disparition du sens public et l'annexion de la démocratie par la technoscience et par la finance. Il doute, au sens philosophique du terme, de la capacité des institutions publiques à se réformer, lui préférant « de nouvelles germinations au cœur de notre société ». Il ne fait aucun doute qu'il a pleinement raison sur la pertinence et l'importance du mouvement ascendant provenant des territoires, mais pouvons-nous réellement nous passer d'institutions publiques ? Est-ce dans la substitution de l'un par l'autre ou plutôt dans l'articulation de leur profonde complémentarité qu'il convient de trouver le juste équilibre à inventer collectivement ? C'est radicalement cette seconde position que nous préférons éclairer.

Pour y parvenir, commençons par comprendre quelle est la place de chacun. C'est un préalable à la mobilisation de tous. Il convient dès lors d'avoir à la fois la **lecture horizontale (multi-acteurs) et verticales (multi-territoires)** que nous avons préalablement définie.

La place des Pouvoirs publics, de l'impulsion à la gestion

L'étude sur la rénovation de l'intérêt général en France⁶⁴ nous rappelle la triple position historique de l'Etat : souverain, protecteur et régulateur. Ce positionnement l'a progressivement amené à devenir producteur de biens et prestataire de services autour d'une fonction de stratège, d'organisateur des « règles du jeu » et d'acteur, notamment en cas de carence d'acteurs ou d'investissements dans un domaine. Ce choix politique d'Etat Providence s'articule « 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 de la bureaucratisation de l'administration, où l'Etat est conçu prioritairement comme l'appareil administratif permettant la gestion d'un territoire et d'une population donnée. Le second, celui de la 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 » proposé par ROSANVALLON. »

Cette même étude analyse le cas de quatre pays ayant adopté des systèmes très différents du nôtre : le Royaume-Uni (*conception utilitariste de l'intérêt public avec une forte tradition philanthropique*), la Finlande (*modèle scandinave autour d'un Etat Providence très poussé et la recherche d'égalitarisme dans la justice sociale*), Singapour (*modèle en construction autour d'un rationalisme où l'Etat à tendance autoritaire encadre le secteur de la philanthropie*) et le Brésil (*pays en pleine expansion où l'intérêt général est un moyen d'asseoir et de pérenniser la démocratie dans le pays en fédérant les différentes initiatives... modèle sans doute mis à mal par les récentes actualités*). Les comparaisons sont instructives sur nos propres limites et sur des pistes pour les surmonter grâce à l'observation d'autres modèles, mais qui ne sont naturellement pas importables en l'état.

⁶³ Olivier FREROT (Nos institutions publiques à bout de souffle, 2014)

⁶⁴ Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France (Sciences Po, 2013)



Les Pouvoirs publics (Etat, services déconcentrés, Collectivités Territoriales et Locales, organismes sociaux) ont la responsabilité de nombreux services publics. Ils en assurent la gestion seuls ou par délégation. Le modèle social français repose notamment sur une implication forte des acteurs publics non seulement dans la conception des politiques publiques, mais aussi dans leur mise en œuvre. Fortement investisseur, ils permettent que nous ayons par exemple des infrastructures, une organisation de santé ou un système d'éducation enviés dans le monde entier. Robert LAFORE souligne qu'il convient tout d'abord de distinguer très clairement ce qui relève des nécessités d'ordre et de sécurité publique (police, justice, armée), de la prise en charge d'utilité collective (éducation, hygiène, santé publique, assistance...), et enfin « des activités à proximité du marché considérées à certains moments comme revêtant une dimension d'intérêt général, cela justifiant que l'on exerce sur elles un contrôle plus ou moins fort (logement, sports, culture...)»⁶⁵. Naturellement, la légitimité « naturelle » sur chacun de ces segments est différente.

Par ailleurs, en lien avec les changements de comportements, une mutation s'est progressivement effectuée au niveau même de la conception du modèle : du service public nous sommes progressivement passés au « service aux publics », ou plutôt aux usagers. Bien que le service soit de plus en plus étendu, la perception d'utilité n'est pas à la hauteur des investissements, faisant douter certains de sa pertinence. La multiplicité et la superposition des dispositifs, le décalage face au niveau d'exigence accru des citoyens devenus consommateurs de ces services et leur accès difficile pour les plus fragiles (selon la DARES, le « non recours »⁶⁶ toucherait 35% des bénéficiaires du RSA socle⁶⁷) sont les critiques les plus fréquemment émises.

Les différentes lois de modernisation de la fonction publique ont pour objectif de rationaliser le mode de gestion de ces services. Mais au-delà de la question de la performance, qu'en est-il réellement de celle de la pertinence ? Face à l'augmentation des besoins et à leurs évolutions, jusqu'où les Pouvoirs publics peuvent-ils et doivent-ils aller ? Une fois encore le QUOI est posé, avant de traiter avec la même attention celle du COMMENT. Comme le souligne Philippe DURANCE, le choix de la méthode est tout aussi important que celui du discours. Pour que la méthode soit audible, il faut que le discours soit crédible. Le processus de planification – le Plan – a longtemps été une réponse possible. « Devant gérer la contrainte paradoxale de la nécessaire représentativité (le cadre légal) et de la demande de participation des citoyens (l'éthique) »⁶⁸, cette solution n'est plus applicable en l'état. « La prospective, en tant que modalité de réflexion et d'action collective, est une autre solution possible »^{dem}.

De plus, une plus grande place à la Société civile est souhaitable. C'est ce qu'a souligné TERRA NOVA dans le rapport « Démocratie et Société civile » publié en 2013 sous la présidence de Daniel LEBEGUE. Les 20 propositions ont pour objectif de proposer une relation équilibrée, et d'inciter à une contribution active des acteurs de la Société civile à la conception, à la réalisation et à l'évaluation des politiques publiques.

⁶⁵ Robert LAFORE (Note brève sur la notion d'intérêt général, 2015)

⁶⁶ Le « non recours » est le fait pour un bénéficiaire d'un avantage social de ne pas savoir/pouvoir en bénéficier

⁶⁷ Taux de recours et de non recours au RSA (DARES, 2011)

⁶⁸ Philippe DURANCE (Contribution au GT « Intérêt général », 2015)



Que ce soit au travers de délégation de services publics, de marchés publics ou de partenariats publics privés, la contribution des acteurs privés s'est très largement développée durant les 30 dernières années. Dans ces acteurs, nous retrouvons des structures d'intérêt général, notamment les associations qui ont traditionnellement une proximité avec les Pouvoirs publics et qui ont renforcé leur position avec la décentralisation, les organismes paritaires (les groupes de protection sociale par exemple pour la gestion des retraites) et les acteurs économiques (Entreprises publiques et privées, ESS). Chacun de ces modèles apportent une capacité différente et complémentaire de répondre à la mise en œuvre des politiques publiques.

Au-delà de gérer eux-mêmes ou par délégation les activités d'intérêt général, les Pouvoirs publics ont pour mission de valoriser, d'encourager et d'accompagner les démarches privées qui contribuent à l'intérêt général. Cette mission de promotion des modèles, en ayant conscience de leurs limites respectives, reste difficile en raison de la suspicion historique rappelée dans la première partie de cette note. Il convient de dépasser cette posture et de réfléchir à une véritable mise en valeur de la contribution respective de TOUS les acteurs de l'écosystème.

L'intérêt général est de n'en privilégier aucun, mais de reconnaître la valeur intrinsèque de chacun de ces acteurs, pour ce qu'il est et non pas pour ce que le système voudrait qu'il soit. La valeur d'altérité nécessaire à toutes relations consiste en effet à comprendre l'autre avant de lui imposer une fonction qui n'est pas nécessairement la sienne. Cette démarche est pleinement compatible en utilisant pour l'ensemble des notions à la disposition de la Puissance publique les outils juridiques adaptés : l'utilité sociale (*impact juridique & fiscal = sans conséquence juridique directe, mais avec une véritable reconnaissance de la contribution de chacun*), l'entreprise solidaire à vocation sociale (*impact juridique & fiscal = agrément ESUS⁶⁹*), la non lucrativité fiscale (*impact juridique & fiscal = règle des « 4 P »⁷⁰ / non assujettissement aux impôts commerciaux*), l'intérêt général (*impact juridique & fiscal = précédent + régime fiscal du mécénat et des subventions, capacité de recours au bénévolat*), l'utilité publique (*impact juridique & fiscal = précédent + capacité juridique élargie*).

Analysons donc quelle est en pratique la contribution respective des différents acteurs de l'écosystème. Cette première approche nécessiterait un travail approfondi. Contentons-nous d'en poser les bases.

La contribution des acteurs de la Société civile à l'intérêt général

En effet, les acteurs concernés par la transformation de la Société civile dans sa contribution à l'intérêt général sont nombreux, chacun avec des rôles complémentaires :

- **Les acteurs économiques** (entreprises « traditionnelles », publiques, de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS), Entrepreneurs sociaux) : lors des Assises de l'entrepreneuriat en 2013, le groupe de travail « L'Entreprise Responsable » a souligné l'importance de promouvoir la diversité des modèles d'entreprendre en France. A cette occasion, Le RAMEAU a publié un rapport pour en

⁶⁹ Décret n° 2015-719 du 23 juin 2015 relatif à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » régi par l'article L. 3332-17-1 du code du travail

⁷⁰ Ministère en charge de la Vie Associative (Guide du mécénat, 2011)



démontrer la complémentarité.⁷¹ Quelle que soit leur mission, leur modèle économique repose sur les revenus d'activité. Leur mission est de créer des produits et services qui répondent aux besoins des personnes et des territoires, y compris des plus fragiles. La richesse créée permet non seulement de satisfaire ces besoins, mais aussi de contribuer à la construction collective, notamment au travers de l'impôt. Grâce à leurs activités, ils permettent aussi de créer de l'emploi, « capital immatériel » indispensable à leur réussite. Cette double fonction de création de richesse et de création d'emplois constitue leur première contribution à l'intérêt général. Jean-Paul DELVOYE rappelle que c'est d'ailleurs cela que les français demandent aux entreprises : « ils leur demande seulement d'être efficaces sur un plan économique. L'acte d'entreprendre et d'embaucher est devenu le plus important »⁷². Certains acteurs auditionnés vont jusqu'à dire que cela fait des entreprises des actrices « au cœur » de l'intérêt général⁷³. L'Institut Montaigne a publié un livre autour des 10 contributions d'intérêt général de l'entreprise⁷⁴. Par ailleurs, la manière dont les richesses sont conçues, produites et partagées doit relever d'une démarche responsable, qu'elle soit formalisée au travers de politique de Responsabilité Sociale d'Entreprise, ou menée de manière informelle, notamment pour les plus petites entreprises. Le mécénat est l'une des manières supplémentaires de contribuer au développement des territoires et/ou d'une cause au travers du soutien à des initiatives de terrain. Enfin, soulignons en particulier le rôle spécifique de l'ESS qui a fait l'objet de nombreux travaux sur son utilité au service du développement des Hommes et des territoires (citons notamment les travaux de Jean GADREY ainsi que le rapport sur l'évaluation de l'apport de l'ESS de Philippe FREMEAUX⁷⁵). La loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS qualifie les principes et la définition de l'économie sociale et solidaire. La feuille de route 2015 du MOUVES spécifie quant à elle l'action de terrain des entrepreneurs sociaux⁷⁶. Enfin, une thèse⁷⁷ permet d'illustrer concrètement au travers de l'exemple des structures d'insertion par l'activité économique l'utilité sociale de ces modèles qui ont un double projet : social et économique.

- **Les structures d'intérêt général** (associations et fondations) : porteurs de missions d'intérêt général, elles ont un modèle socio-économique qui ne repose pas (exclusivement) sur un revenu d'activité. Le bénévolat contribue notamment à être le moteur de leur dynamisme. Leurs initiatives de terrain sont aussi porteuses d'innovation grâce à leur proximité avec les besoins des Hommes et des territoires. Lieu d'incarnation de l'engagement, elles ont un rôle d'alerte, d'expérimentations, d'innovation et d'éclairage sur les solutions à déployer. Elles peuvent aussi avoir un rôle d'opératrice, notamment des solutions qu'elles ont inventées. ROSANVALLON en souligne ainsi trois rôles essentiels : une dimension sociale, une dimension fonctionnelle, une dimension gestionnaire⁷⁸. Le Mouvement Associatif souligne le rôle indispensable de l'engagement associatif comme « moteur de la cité ».⁷⁹
- **Le monde académique** : tant en matière de recherche que d'enseignement, il porte une mission de compréhension et de transmission du savoir. Sa place privilégiée, en toute indépendance (reconnue dès 1215 par Philippe II « Philippe Auguste »), a marqué notre histoire et celle du monde du savoir : en 1257, le Collège de Robert de SORBON, en 1500 le Collège des lecteurs royaux qui deviendra le Collège de France, en 1635 l'Académie Française, en 1794 l'École des Ponts & Chaussées, en 1794 l'École Polytechnique, en 1820 le

⁷¹ Note de réflexion stratégique sur l'Entreprise Responsable (Le RAMEAU, 2013)

⁷² Jean-Paul DELEVOYE (interview Ecoréseau N°17, 2015)

⁷³ Auditions d'un juriste et d'un dirigeant associatif dans le cadre du présent groupe de travail

⁷⁴ Intérêt général, Que peut l'entreprise (Institut Montaigne, 2013)

⁷⁵ Philippe FREMEAUX (L'évaluation de l'apport de l'ESS, 2013)

⁷⁶ Feuille de route (MOUVES, 2015)

⁷⁷ Hélène TROUVE & Patrick JOLIVET (L'utilité sociale

⁷⁸ Audition de Pierre ROSANVALLON (TERRA NOVA – Groupe de travail « Démocratie et société civile », 2012)

⁷⁹ L'engagement associatif comme moteur de la cité (La Vie Associative – N°22, 2015)



Conservatoire National des Arts & Métiers, en 1881 l'École des Hautes Etudes Commerciale, pour ne citer que les plus anciens⁸⁰... Fort de cette histoire et de la richesse multi disciplinaire de la France, nous avons une capacité extraordinaire, tant en profondeur historique des connaissances qu'en transversalité des disciplines. Le livre de Cédric VILLANI,⁸¹ montre combien la transversalité est tout aussi fructueuse que l'approfondissement d'un sujet... même en mathématique ! Il est ainsi nécessaire de redécouvrir l'art que les anciens maîtrisaient avec talent et d'utiliser la multidisciplinarité pour mieux comprendre le monde dans lequel ils vivaient.

- **Les medias** : ils permettent de relayer l'information, mais ils sont plus que cela. Dans un monde où la communication a pris une place structurante, ils forgent les esprits. La manière dont ils traitent l'information n'est pas sans impact dans notre capacité collective à redonner confiance dans notre capacité de répondre de manière pertinente aux enjeux auxquels nous sommes confrontés. La méthode est importante. Lors du dernier événement « La France des solutions », organisé par Reporter d'Espoirs, le film projeté en introduction était éclairant. Il présentait une dizaine de constats d'actualité ; une première lecture en donnait une vision pessimiste, une seconde une vision d'espérance. Il ne s'agit nullement d'influencer les medias, mais bien de les inciter à traiter l'information en captant les signaux positifs qui ne manquent pas d'apparaître. Cette lecture de l'actualité est essentielle pour permettre une information « juste et sincère » pour reprendre des termes juridiques.
- **Les citoyens** : ils sont les moteurs de l'action, comme citoyen, salarié, bénévole, consommateur et porteur de liens sociaux. Rien ne se fait sans la mobilisation humaine d'une volonté de changement. Chacun d'entre nous est forgé par la relation aux autres. Que ce soit avec les personnes qui nous ont construites (notre famille, l'écosystème de notre éducation, nos mentors, ceux qui ont été à l'écoute dans nos propres faiblesses...), celles que nous avons choisies (notre conjoint(e), nos amis, nos partenaires de projets sociaux et professionnels...) et/ou celles que nous avons aidé à construire (nos enfants, ceux que nous avons aidés...), c'est dans la relation que nous avons pleinement conscience de notre responsabilité. L'engagement de chacun, pour qui qu'il soit, y compris pour lui-même lorsqu'il fait face à ses fragilités, est un signe de l'intérêt général. S'il ne commence pas par l'attention à l'autre, alors il ne commence jamais.

Plus que dans l'action de chacun, c'est dans l'articulation entre tous que se joue notre capacité à agir collectivement. Pour l'illustrer, suivons le raisonnement d'un praticien, d'un académique et d'un institutionnel. Hugues SIBILLE a été l'un des pionniers en France à souligner qu'au-delà de l'alliance entre les Pouvoirs publics et les structures d'intérêt général, il était indispensable d'y associer les entreprises sous toutes leurs formes ainsi que le monde académique. Il retrace avec talent la lente et tumultueuse relation entre les acteurs économiques et associatifs qui est passée de la méconnaissance à la défiance, avant d'accepter une ouverture encore en émergence.⁸² Côté académique, Thierry SIBIEUDE a lui aussi mis en exergue cette transformation, montrant que le lien entre la recherche et l'enseignement, au travers d'une recherche-action expérimentale, avait permis à l'ESSEC de progressivement comprendre par l'expérience les fondements de ce mouvement d'alliances innovantes entre acteurs de différents « mondes ».⁸³ De son côté, Jean-

⁸⁰ NDA- Pardonnez par avance les inévitables oublis !

⁸¹ Cédric VILLANI (Théorème vivant, 2012)

⁸² Hugues SIBILLE (CR de la 1^{ère} rencontre des pionniers des alliances en territoire, 8 janvier 2015)

⁸³ Thierry SIBIEUDE (CR de la Conférence « Alliances et changement d'échelle de l'innovation sociétale, 9 juin 2015)



Paul DELEVOYE a mis en évidence l'importance de co-construire des solutions nouvelles dès sa prise de fonction à la Présidence du Conseil Economique, Social et Environnemental. Pour y contribuer, il a ainsi créé une Délégation à la Prospective et à l'Evaluation des Politiques Publiques présidée par Jean-Paul BAILLY, lui aussi un homme de dialogue. Cette diversité des témoignages doit nous donner un espoir dans notre capacité collective à nous transformer.

La co-construction est la seule méthode raisonnable pour inventer des solutions à l'ampleur des défis du XXIème siècle. Elle doit associer l'ensemble des acteurs – Pouvoirs publics, entreprises sous toutes ses formes, structures d'intérêt général, mondes académique et médiatique et citoyens.

Cette nécessité d'alliances reste une véritable révolution culturelle à mener, surtout en France qui n'en a historiquement pas la tradition. Elle exige des changements profonds à la fois des personnes, des organisations et du système politique. Alors n'est-ce qu'un mythe ?

La co-construction sur les territoires

Ce mouvement de co-construction est en marche sur les territoires. Les enjeux y sont de mieux en mieux perçus⁸⁴, et les illustrations sont multiples. La récente émergence des PTCE⁸⁵ à l'initiative du Labo de l'ESS, et des Fondations territoriales⁸⁶ à l'initiative du Centre Français des Fonds et des Fondations, en sont des exemples. Ce sont à partir des territoires que naissent des initiatives innovantes qui peuvent être expérimentées avant d'être éventuellement plus largement déployées.

Cette approche au plus près du terrain permet de répondre au besoin de singularisation dont nous avons parlé. Si ce besoin existe au niveau des individus, il existe aussi au niveau des territoires. Au-delà de répondre avec plus de pertinence aux spécificités territoriales et de mieux capter les « signaux faibles », c'est aussi une capacité de mobiliser plus facilement autour d'un projet partagé dont chacun peut percevoir les enjeux à la fois pour le territoire, pour les autres et pour lui-même.

Les territoires sont les lieux d'incarnation de l'action, et sont donc de parfaits laboratoires d'expérimentations ; mais ils sont aussi l'espace idéal pour favoriser la coopération et la co-création. Outre la proximité des enjeux, c'est aussi celle des organisations et des personnes qui les constituent. Les expérimentations comme celles du Laboratoire régional des partenariats en Alsace⁸⁷, le collectif SilverGeek⁸⁸ ou « d'Agir ensemble à Charenton Saint Maurice »⁸⁹ sont des exemples de démarches qui ont permis d'arriver à des projets concrets co-construits et cogérés entre les acteurs du territoire. Ces démarches sont porteuses de multiples fruits tant pour les organisations qui les ont menées que pour le territoire lui-même. C'est ce qu'illustre Michel GODET au travers du Prix des Bonnes Nouvelles des Territoires, et la description des 11 lauréats.⁹⁰

⁸⁴ Note de réflexion stratégique sur les enjeux de co-construction en territoire (Le RAMEAU, 2015)

⁸⁵ Les Pôles Territoriaux de Coopération Economique (Labo de l'ESS, 2014)

⁸⁶ Fondations territoriales pour une philanthropie de proximité (CFF, 2014)

⁸⁷ Lelabo-partenariats.org

⁸⁸ collectifsilvergeek.tumblr.com

⁸⁹ www.charenton.fr/actualites/2013/pdf/rencontresEco2013.pdf

⁹⁰ Michel GODET et Jean-Claude BOULY (Bonnes Nouvelles des Territoires, 2015)



Certaines expérimentations vont plus loin encore au travers d'une gouvernance collective pour gérer des biens communs. Le Nobel de l'économie 2009, Elena OLSTROM, caractérise cette dynamique comme nécessitant à la fois de définir le périmètre des biens à gérer, et la gouvernance pour le faire. Que ce soit pour les « ressources rares » comme une matière première en extinction ou pour les « biens inépuisables » comme la connaissance, le modèle de gouvernance participatif est la règle. La tendance du passage de la possession à l'usage d'une part, et la raréfaction des ressources d'autre part, invitent à investiguer d'autres formes de modèles. Cette dynamique pose clairement la question de la propriété. TOCQUEVILLE disait déjà « ce sera entre ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas que s'établira la lutte politique ». Béatrice PARRANGE et Jacques de SAINT VICTOR propose d'aborder les biens communs sous l'angle d'une « révolution nécessaire ».⁹¹ Par ailleurs, un appel à contribution : « les enjeux éthiques des biens communs » a été lancé au 1^{er} semestre 2015 invitant chacun à soumettre une contribution. Il devrait publier les résultats des textes collectés en octobre 2015 sur sa plateforme numérique (www.ethiquepublique.com).

Sur la base de ces premiers résultats prometteurs, ils nous posent d'ores et déjà une question fondamentale : comment déployer à grande échelle ces dynamiques ? Nous voyons donc apparaître à nouveau cette double nécessité : parallèlement à l'articulation des acteurs entre eux, il est tout aussi indispensable d'articuler les territoires entre eux. Cela impose une double lecture entre l'implication des différentes légitimités d'acteurs et celle des différents échelons territoriaux.

Ainsi, le 10^{ème} défi peut se formuler ainsi :

10^{ème} Défi = Comment articuler la co-construction entre les acteurs d'une part et celle entre les territoires d'autre part ?

Cette double légitimité des acteurs et des territoires nous donne une clé pour mobiliser les citoyens. C'est dans l'interaction entre les organisations et dans les synergies entre les territoires que de nouvelles voies sont possibles. Mais pour cela, il convient de donner envie de se mobiliser.

⁹¹ Béatrice PARRANGE & Jacques de SAINT VICTOR (Repenser les biens communs, 2015)



3.3. La vision partagée pour donner l'envie d'engagement et les raisons d'espérer

La mutation profonde que nous vivons pose aux personnes, aux organisations et au système politique des questions à la fois opérationnelles, stratégiques et politiques. Chacun de ces trois niveaux d'acteurs est confrontés à des injonctions paradoxales dont l'équation ressemble à la quadrature du cercle. L'ampleur du changement leur semble tellement insurmontable qu'ils préfèrent parfois le déni de réalité à la confrontation du challenge nécessaire, les enfermant ainsi dans leurs propres contradictions qui leur enlèvent toute objectivité.

Préférant se concentrer sur le COMMENT plutôt que sur le QUOI, délaissant la pertinence pour la performance, les individus et les organisations s'enferment eux-mêmes dans des systèmes d'actions parcellaires pour se rassurer. Conscients néanmoins que le sens (à la fois en tant que finalité et que direction) leur manque, ils finissent par se décourager, perdant tout espoir de pouvoir influencer un mouvement que les dépasse. Que ce soit individuellement ou collectivement, le désespoir d'une quelconque capacité de trouver des solutions à grande échelle grandit jusqu'à envahir non seulement les esprits mais aussi à réduire les leviers d'actions de chacun. Le « à quoi bon » remplace le « essayons » !

Pour lutter contre cette lente aphasie, il est indispensable de trouver les ressorts d'un projet partagé. Ce projet doit pouvoir mobiliser et lever l'inertie pour donner envie de se lever et d'y contribuer. Au-delà de justifier de s'en remettre à un juste arbitrage et d'accepter une autorité légitime pour agir collectivement, il est surtout essentiel que ce projet soit mobilisateur pour que chacun se sente concerné et ait envie d'y contribuer.

La démarche prospective, socle de notre réflexion commune

Comme nous l'avons vu il est indispensable d'engager des démarche prospectives au regard de la complexité et des impacts des décisions politiques à prendre dans le contexte actuel.

Après une période où cette dynamique de projection a été peu pratiquée, voire découragée selon les époques⁹², la nécessité de tels exercices est à nouveau reconnue. Les exercices respectifs de France Stratégie (Quelle France dans 10 ans ?), du MEDEF (France 20-20) et de la FONDA (Faire ensemble 2020) sont chacun, dans leur périmètre respectif, particulièrement passionnants.

De même, le « 3^{ème} printemps de la prospective » sur le thème de la « simplicité » organisé par la SFP-Société Française de Prospective en 2015 a apporté un éclairage fort intéressant sur les méthodes permettant d'avancer progressivement dans un univers de plus en plus complexe. Au travers de ses travaux, la SFP créée en 2013 favorise un croisement de regards entre acteurs.

N'oublions pas d'ajouter un regard international à ces travaux. Le rapport annuel du National Intelligence Council (NIC) – l'agence spécialisée dans la prospective de la CIA – fait partie des outils. Le monde en 2030 avait fait un bruit particulier lors de sa sortie en 2013. Les quatre scénarios développés offrent une vision intéressante, notamment pour comprendre la position américaine.

⁹² Safari en pays stratégie – L'exploration des grands courants de la pensée stratégique (H. MINTZBERG-B.AHLSTRAND-J.LAMPEL, 1999)



Malgré tous les efforts déployés, n'oublions pas que tout exercice de prospective est profondément marqué par celui qui le pilote. Confronter les différents exercices est donc un bon moyen de mieux comprendre les enjeux, les pratiques et les priorités de ceux qui y participent, et de voir dans les interstices ce qu'aucun des acteurs n'a pu voir. C'est en effet bien dans les périphéries et non au cœur des périmètres de chacun que ce trouvent les principales sources d'innovation. Pour les percevoir, et pouvoir les développer, il convient donc de croiser des regards profondément différents. Cette approche permet d'élargir le champ de vision, de mieux anticiper et donc de mieux choisir le chemin d'un avenir souhaitable. C'est aussi dans la périphérie de chacun, donc dans la zone d'alliances optimum, que se trouveront des pistes encore inexploitées (puisqu'elles sont encore invisibles) du centre névralgique de chacun des acteurs.

Cette valeur ajoutée du croisement des regards s'est constatée lors du croisement des exercices prospectifs de France Stratégie, de la FONDA et du MEDEF, le 25 février dernier. Le thème : « Territoires et organisations territoriales : quelques enjeux à moyen et long terme ? » a permis d'observer des angles de vue complémentaires.

Outre les scénarii d'évolution possibles, voire probables, la prospective a surtout le mérite d'inviter à se questionner sur l'avenir souhaitable. Dans sa déclinaison, l'intérêt est de pouvoir définir comment faire bouger les lignes pour que le vent aille dans la bonne direction. La prospective n'a donc d'intérêt que si elle permet de fixer un cap. Plus ce cap repose sur des hypothèses solides et fédératrices, plus il permettra de passer les mutations les plus complexes. Sénèque disait « Il n'y a de vent favorable que pour celui qui sait où il va ! ». Savons-nous collectivement quel est le nôtre ?

L'urgence de se doter d'un cap mobilisateur

Force est de constater que nous n'avons plus les ressorts d'antan pour fédérer. Dans l'histoire, respectivement la Paix et le Progrès ont été des moteurs d'un enthousiasme collectif permettant de transcender les différences. Constatons que le contexte actuel n'offre plus de telle cause. Bien au contraire, alors que les moteurs historiques étaient fondés sur une vision positive et optimiste de l'avenir, vers un « monde meilleur », le schéma de pensée actuel est fondé sur la nécessité d'éviter la disparition de l'Homme.

Il n'est pas aussi facile de motiver et de mobiliser l'engagement dans des conditions où le discours ambiant est plus aux inévitables catastrophes qu'aux possibles sources d'épanouissement à la fois individuelles et collectives. Dans ces conditions, le repli sur soi et le déni de réalité prennent le pas sur l'énergie transformatrice.

Il est nécessaire d'inverser la tendance, mais comment ? Il ne s'agit pas de faire croire à un mirage ; ni dupes ni amnésiques, nos concitoyens font payer cher les coups de bluffs politiques, pas nécessairement immédiatement mais dans la durée. La désertification des bureaux de vote et la paresse démocratique en sont des illustrations fragrances.

L'incapacité d'un système à se remettre en cause lorsqu'il est touché dans ses fondements n'est pas nouvelle. « Et pourtant elle tourne ! » s'est exprimé Galilée à l'issue de son procès. Sans doute était-il dépité d'avoir dû se résigner à renier une vérité qu'il savait pourtant scientifiquement exacte. Si à l'époque il était impossible de reconnaître la vérité, ce n'est pas seulement parce que Galilée remettait en cause l'ordre établi (même si naturellement cela y a contribué puisque de tout



temps les élites ont des difficultés à se remettre en cause !), mais c'est plus fondamentalement parce que sa vérité était inconcevable, au sens propre du terme. La nouvelle conception du monde que cela exigeait ne pouvait s'imposer que par un lent et long processus d'appropriation et de réassurance. Il est possible d'avoir techniquement raison et politiquement tort !

Il est essentiel d'apprendre à maîtriser nos peurs. L'histoire nous apprend qu'elles ne sont souvent que partiellement fondées. Le meilleur exemple est sans doute autour de la révolution numérique. Il est intéressant de relire aujourd'hui 1984 de Georges ORWELL, publié en 1949. Toutes ses pires prédictions sur la manière dont l'informatique aller pénétrer l'intimité des personnes se sont révélées être aujourd'hui des réalités... et pourtant les technologies nous ont aussi apporté bien des possibilités dont nous n'aurions pu rêver autrement. C'est à l'Homme de maîtriser les outils qu'il crée, et force est de constater qu'il a plutôt bien réussi jusqu'ici (... a quelques exceptions prêts !). Nous pouvons donc avoir confiance dans notre capacité collective à faire de nos défis d'aujourd'hui des opportunités pour l'avenir. La seule condition est d'y croire et de s'atteler à mieux cerner comment nous pouvons maîtriser le cours de notre propre histoire.

Nous devons apprendre à maîtriser nos peurs, tout en apprenant d'elles. Il est utile de revoir aujourd'hui METROPOLIS, le film du cinéaste autrichien Fritz LANG réalisé en 1927. Quelle anticipation ! Quelle capacité de prédiction, y compris dans la précision des décors. Pourtant là encore, il ne s'agissait pas d'annoncer la fin du monde, mais d'allégories pour nous permettre de mieux anticiper les transformations et de nous préparer à y répondre. Que nos alertes ne soient donc pas des injonctions paralysantes mais bien des élans permettant à chacun de se mobiliser pour un avenir souhaitable. Gageons que nous saurons engager ces conditions pour que la transformation que nous vivons actuellement, loin d'être la fin du monde soit au contraire l'opportunité de co-construire un XXIème siècle plus solidaire, équitable et durable !

Pour y parvenir, de nombreuses questions se posent à nous : comment définir un contenu de projet partagé qui redonne de l'élan ? Quelles priorités mettre en avant tenant compte des attentes profondes de nos concitoyens au-delà des opinions passagères ? Quelle cohérence assurer entre les territoires pour qu'ils puissent être crédibles ? Quelle engagement attendre des personnes et des organisations – associations, entreprises, fondations, monde académique, médias – pour qu'ils trouvent leur juste place pour y contribuer ?... Autant de question nécessaire à instruire pour que notre projet partagé soit réellement porteur d'espoir et d'envie d'entreprendre quelles qu'en soient les modalités. La contribution, que chacun voudra bien apporter, sera essentielle à la construction collective.

Pour être légitime, ce cap ne peut venir que d'une démarche de co-construction considérée par tous comme neutre et indépendante. Cela pose un nouveau défi :

11^{ème} Défi = Comment mobiliser les énergies autour de la construction d'un projet partagé qui suscite à la fois confiance et adhésion ?

Là encore sans y répondre, soulignons qu'il est préférable de partir de l'existant plutôt que d'ignorer les démarches initiées dans ce sens.



Partir de l'existant

Lors de la conférence « Alliances, moteur du changement de l'innovations sociétale »⁹³, Jean-Paul BAILLY a réaffirmé l'idée d'un développement responsable fondé sur la bonne santé économique, le développement des hommes et des femmes ainsi que de la préoccupation de l'avenir des territoires et de la planète pour aujourd'hui et pour demain. Fort de sa double expérience de président d'une grande entreprise publique et de celle de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Conseil Economique, Social et Environnemental, il insiste sur l'importance des territoires pour inventer les dynamiques nécessaires.

En l'illustrant concrètement par la vision d'un praticien, il se rapproche des notions de « développement durable »⁹⁴ (Gro Harlem Brundtland), de « développement soutenable » (focus environnemental), de « développement vivable » (Commandant Jacques-Yves Cousteau a été l'un des premiers à utiliser ce terme) ou d'économie positive (Jacques ATTALI⁹⁵).

Dès 1992, au Sommet de la Terre de Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, la notion de développement durable est officialisée autour de trois piliers (économique, écologique, social) : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. La question majeure est comment l'opérationnaliser pour favoriser la mobilisation collective.

Par ailleurs, sur la base des résultats des Objectifs du millénaire pour le développement⁹⁶, les Objectifs du développement durable (ODD) ont été proposés en juillet 2014, composés d'une première liste de 17 objectifs et 126 cibles. Si les avancées en matière de modalités de concertation (70 représentants de gouvernement ont été impliqués) et d'opérationnalité (les objectifs sont moins restreints et mieux définis) sont notables⁹⁷, ils sont très institutionnalisés. C'est un excellent outil de dialogue international, surtout en l'absence de gouvernance mondiale. Cependant, il est déjà difficile à décliner concrètement pour un Etat ; il est donc encore plus difficile pour une personne de se situer dans cette démarche.

Sur le plan national, la récente résolution du CESE sur les indicateurs complémentaires aux PIB⁹⁸ donne des éclairages utiles sur les priorités à suivre plus particulièrement. Là encore, il s'agit d'un outil de pilotage pour le système politique plus que pour les organisations et les individus.

Loin d'en nier l'intérêt, bien au contraire, il convient par ailleurs de développer une capacité de mobilisation de chacun en référence avec une démarche commune. C'est ce que propose le « Pacte civique »⁹⁹. A l'initiative d'un collectif dont l'un des inspirateurs et le porte-parole est Jean-Baptiste de FOUCAULD, un pacte a été rédigé en 2011 autour de quatre impératifs : créativité, sobriété, justice et fraternité. Il se décline autour de 32 engagements mettant en œuvre le

⁹³ Conférence du 7 juin 2015 au Conseil Economique Social et Environnemental (cf. compte rendu, Le RAMEAU – 2015)

⁹⁴ « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien, 1987)

⁹⁵ Rapport « pour une économie positive » (Jacques ATTALI, 2013)

⁹⁶ Rapport sur les Objectifs du millénaire pour le développement (ONU, 2014)

⁹⁷ Redéfinir les Objectifs du millénaire pour le développement (Patrick GUILLAUMONT et Matthieu BOUSICHAS, 2014)

⁹⁸ CESE, résolution de juin 2015

⁹⁹ www.pacte-civique.org



changement de trois acteurs : celui des comportements individuels, celui du monde de fonctionnement des organisations ainsi que celui des politiques et des institutions.

Dans les nombreuses autres initiatives citoyennes, citons notamment la plateforme « Pouvoir d'agir », créée en 2010, qui vise à développer la capacité d'action des habitants. Jean-Pierre WORMS, l'un des co-fondateurs de l'initiative souligne l'importance d'expérimenter concrètement les nouvelles solutions. C'est selon lui de la richesse et de la diversité des initiatives territoriales que pourra renaître le renouveau politique.

Toutes ces démarches, institutionnelles et citoyennes, sont indispensables à la construction d'un projet commun. Ce sont des prismes de réponses complémentaires à la construction d'un projet commun. Toutes pertinentes, aucune ne peut suffire à elle seule. Elles posent le 12^{ème} et dernier défi identifié:

12^{ème} Défi = Comment mettre en synergie les différentes initiatives afin de rassurer nos concitoyens sur notre capacité collective à trouver des solutions face aux défis du XXI^{ème} siècle ?

Ainsi s'achève notre cheminement... ou plutôt ici commence la contribution collective au débat !

Les rédacteurs ont été jusqu'ici soumis à un devoir de réserve pour tenter de leur mieux de faire la synthèse de ce qui a été partagé durant les réflexions du groupe de travail et les auditions. Libéré à présent de ce devoir, ils voudraient insister sur la lueur d'espoir qu'ils ont capté dans leurs propres expériences et tout au long de ces échanges : cette lueur, c'est la jeunesse.

L'espoir d'une capacité de transformation profonde vient en effet des jeunes. Pour être plus précis, ils sont déjà en marche vers « l'après ». Nés dans un contexte où l'écosystème que nous leur avons offert ressemble plus à la jungle qu'aux jardins à la française¹⁰⁰ auxquels nous avons eu droit, ils ne résonnent pas comme les générations précédentes. Pour eux, la solidarité n'est pas une vertu, mais une nécessité. Ils sont pragmatiques : dans la jungle, sans l'autre, il n'y a aucun espoir de survie. Tandis que les anciens, ayant connu les jardins à la française un peu défraîchis, se questionnent sur comment restaurer les parcs, et plus encore comment individuellement rester dans la Cours ; les jeunes sont déjà en train d'inventer un autre système avec leurs propres codes.

De l'élitisme, ils passent à la coopération utile au gré des besoins des uns et des autres. L'élitisme n'a plus la côte, et c'est sans doute la meilleure chose qui puisse nous arriver. La Directrice générale d'un réseau associatif se mobilisant avec les jeunes nous racontait une anecdote : avec deux petites filles de 4 et 6 ans cet été, elle leur a proposé durant une promenade « la première arrivée a gagné » ; quelle ne fut pas sa surprise de ne voir ni l'une ni l'autre bouger, ne comprenant pas le sens du jeu !

La question n'est plus d'être le meilleur, mais bien de cheminer pour contribuer à notre épanouissement, à celui de ceux qui nous entourent et plus largement de contribuer à co-construire chacun, avec son charisme propre, des solutions pour l'avenir. Notre devoir impérieux est sans doute d'être avant tout à l'écoute de ceux qui sont en fragilité, car en fait nous sommes tous fragiles. N'est-ce pas cette fragilité, individuelle et collective, qui fait la richesse de notre humanité ? C'est bien parce que nous avons besoin des autres que nous pouvons « faire société ». Si, pour me construire, je suis à

¹⁰⁰ NDA – Il s'agit d'une métaphore bien entendu. Les jardins à la française font naturellement partie de notre patrimoine à conserver, et là n'est pas la question



l'écoute de la fragilité de l'autre, alors à son tour, il sera là pour m'aider lors de ma propre fragilité. C'est donc la fin des arrogances, et le début de l'altérité, non par vertu mais par pragmatisme comme l'exemple des jeunes nous le prouvent. Sachons être à l'écoute des « signaux faibles » qu'ils nous offrent. Dans les trente prochaines années, ils nous auront démontré qu'ils sont capables de gérer ce que nous ne savons pas faire aujourd'hui. Il nous suffit d'attendre ! Face à l'urgence, il est impérieux de prendre le temps d'assimiler les enjeux auxquels nous sommes confrontés, pour mieux les maîtriser. Aidons les jeunes à le faire.

C'est ensemble que nous trouverons les clés pour relever nos défis individuels et collectifs. La co-construction du bien commun est déjà en marche, notamment sur les territoires. Nous pouvons l'observer, la faire notre et en faire la promotion. Ceux qui ne sont pas encore entrés dans la dynamique sont déjà en retard, proposons leur d'agir. Il y a aussi ceux qui souffrent trop pour cela, nous devons être à leur écoute et leur laisser le temps de se soigner avant de repartir. Nous les attendrons, car la contribution de chacun est indispensable pour réussir ce challenge collectif. Sachons adapter nos rythmes pour que chacun se sente concerné par ce projet qui nous concerne tous. Que ceux qui peuvent ouvrir le chemin le fassent, et que les autres se préoccupent de ceux qui les entourent. L'ouverture à l'autre, par le reflet qu'il donne de soi-même, permet de se transcender. C'est là la quête de sens tant rechercher : ajouter le lien au bien. Garantissons le bien aux plus fragiles, et invitons les autres aux liens. Utopie ou vision anticipatrice d'un avenir pas si lointain ? Qui pourrait encore avoir l'arrogance de dire qu'il sait ? Rendez-vous dans 30 ans pour le dire.

En tout état de cause, le secret de l'intérêt général n'est-il finalement pas tout simplement: pour changer le monde, il faut commencer par se changer soi ? Quelle que soit notre situation, là est sans doute la première marche à franchir...



4. En synthèse plus qu'en conclusion



4. En synthèse plus qu'en conclusion

Pour conclure par une note d'humour qui donne bien l'esprit avec lequel cette note a été rédigée. Connaissez-vous, cher lecteur, les cinq personnalités qui ont marqué le monde depuis sa création ? Le premier est Moïse qui a dit « tout est Loi », puis vint Jésus qui dit « tout est Amour », puis Marx affirma « tout est Argent », ensuite Freud nous révéla que « tout est Sexe ». Enfin, Einstein déclara... « Tout est relatif ! ».

Outre cette pointe d'humour, il serait d'autant moins pertinent de vouloir faire une conclusion à cette note qu'elle se donne pour objectif de poser des questions et non d'y répondre. Elle est donc un point de départ plus que de conclusion.

Sur la base de cette structuration de « l'utilité » de la notion d'intérêt général, il est possible de se questionner sur les notions connexes qui n'y sont pas rattachées : l'utilité publique pour le processus, l'utilité sociale et les biens communs pour les réponses aux besoins collectifs, et le Bien Commun pour le projet collectif. Chacune des notions connexes est un « prisme d'analyse » de l'intérêt général permettant d'en appréhender l'une des facettes.

Cette grille de lecture nous aide à comprendre les différents niveaux sur lesquels il est nécessaire de se situer, et aider à clarifier les questions fondamentales à instruire collectivement. Au cours de notre cheminement, nous avons identifié les 12 défis suivants :

1^{er} Défi = Comment **expliquer une notion** qui ne peut être définie lorsqu'elle est questionnée, voire remise en cause par certains ?

2^{ème} Défi = Dans notre système politique français fondé sur la « volonté générale », comment **transmettre objectivement l'ensemble des racines** liées à l'intérêt général afin de permettre un véritable libre-arbitre de chacun ?

3^{ème} Défi = Comment éclairer notre vision par une **prise de recul géographique, temporelle et transversale** des sujets pour mieux appréhender la triple dimension de la personne, du collectif national et de l'Humanité dans son ensemble ?

4^{ème} Défi = Comment **articuler de réelles réponses pertinentes face à l'interpénétration des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et sociétaux** ?

5^{ème} Défi = Comment tout à la fois **concilier mondialisation & proximité sur les territoires** ?

6^{ème} Défi = Comment **articuler les légitimités publique européenne, nationale et territoriale** ?

7^{ème} Défi = Comment prendre résolument le **virage du numérique** ?

8^{ème} Défi = Comment **créer la confiance nécessaire pour assurer l'équilibre entre liberté individuelle et décision collective** ?

9^{ème} Défi = Quelle **articulation des légitimités** pour favoriser un arbitrage politique éclairé ?

10^{ème} Défi = Comment **articuler la co-construction entre les acteurs d'une part et celle entre les territoires d'autre part** ?

11^{ème} Défi = Comment **mobiliser les énergies autour de la construction d'un projet partagé** qui suscite à la fois confiance et adhésion ?

12^{ème} Défi = Comment **mettre en synergie les différentes initiatives** afin de rassurer nos concitoyens sur notre capacité collective à trouver des solutions face aux défis du XXI^{ème} siècle ?

La France est l'un des pays au monde où l'espoir dans l'avenir est le plus bas (186^{ème} pays sur 254). Pourtant nos actifs historiques, culturels, de savoir-faire, de compétences, de capacités d'engagement devraient au contraire nous pousser à être fidèle à notre histoire. Eclairer la notion d'intérêt général n'est-elle pas l'un des moyens de nous redonner confiance dans notre capacité collective à relever les défis économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux auxquels nous sommes tous confrontés ? Si tel est le cas, c'est dans une véritable démarche d'écoute mutuelle et de co-construction que nous devons collectivement nous engager.



Avis sur la note collective

1. Avis du Pilote du groupe de travail : Hubert ALLIER

En préambule.

Je reprends totalement à mon compte un point de l'avant-propos de la note :

« C'est pourquoi notre recommandation de lecture pour en apprécier pleinement le sens est d'être dans une posture d'écoute pour comprendre le fil rouge de l'argumentation plus que les détails de la formulation, de bienveillance pour en accepter les limites ainsi que d'altérité pour respecter des positions nécessairement antagonistes qui font la difficulté mais aussi la richesse de l'exercice »

Et invite chaque membre du groupe à faire part de ses réactions/remarques au moyen d'une note sans modifier la note initiale.

Bref rappel du pourquoi et du comment de cette réflexion autour de l'Intérêt général.

Quand j'ai sollicité, début 2014, Le RAMEAU et Charles-Benoît Heidsieck pour m'accompagner dans l'animation d'un groupe de travail sur la thématique :

« Intérêt général, nouveaux enjeux, nouvelles alliances, nouvelle gouvernance »

J'avais fortement conscience :

- ° De l'importance, sociétale comme stratégique, d'approfondir ce concept dans le contexte sociopolitique, économique, culturel et mondialisé d'aujourd'hui,
- ° Qu'approfondir en 2015 ce concept nécessitait de prendre compte la contribution au bien commun de la société civile qui demande de plus en plus à être « associée »,
- ° De la nécessité d'approfondir ce concept et les enjeux/défis qu'il soulève au sein d'un groupe pluridisciplinaire associant des membres venant d'horizons divers. Groupe dont la composition garantirait une approche et un regard multiculturels... ces personnes n'engageant qu'elles-mêmes dans le travail de réflexion que nous mènerions,
- ° De la difficulté de traiter d'un tel sujet donc sur la perspective de déboucher sur une définition consensuelle de l'intérêt général. Cependant, dans le même temps nous constatons qu'il existe une aspiration largement partagée pour que cet « intérêt général » émerge et nourrisse la conduite de projets.

L'exposé des motifs de la note de cadrage exposait l'ambition poursuivie avant de préciser l'objectif recherché et les résultats attendus (Cf. *Note de cadrage groupe de travail « Intérêt général » - 12 décembre 2014 - page 1*) :

Notre pays est confronté, comme tous les autres pays, à de profonds bouleversements sociétaux, sociaux, économiques, environnementaux, budgétaires.

Ces nouveaux défis demandent de la part des différents acteurs de la société d'être en capacité de concevoir d'autre façon d'entreprendre pour penser différemment la production, l'animation, la gouvernance de leurs projets.

Devant l'ampleur de ces défis, l'articulation entre la gestion de l'intérêt général par la Puissance publique et la nécessaire contribution au bien commun de la société civile elle-même à travers les diverses organisations qui en émanent (associations, entreprises, syndicats, université) représente un enjeu majeur.

Penser le bien commun sans prendre en compte l'histoire singulière de notre pays vis-à-vis de l'intérêt général serait une erreur car ne s'adossant pas sur l'ancrage culturel de notre pays, son historique propre avec ses évolutions, ainsi que sur les pratiques expérimentales existantes....

Il s'agit donc de penser puis d'organiser concrètement la rencontre d'un mouvement descendant venant prioritairement de la Puissance publique « l'intérêt général » avec un mouvement ascendant



de plus en plus prégnant dans les demandes des citoyens comme de certains acteurs économiques
« la construction du bien commun »

La première étape du travail de ce groupe -fruit de sa réflexion et de ses auditions (janvier/juin 2015)-
devait déboucher sur :

° Une note permettra... de se situer par rapport à cette définition partagée de « l'Intérêt général »...
sera mise en débat...

Quelques remarques/commentaires sur la note de réflexion collective.

La note de réflexion collective qui nous est adressée ne propose pas de définition partagée de
« l'intérêt général », faut-il le regretter et constater l'impossibilité de déboucher sur un consensus
entre acteurs multiples de la société civile même quand ceux-ci sont motivés et ouverts ?

Dire cela, ce serait mettre de côté les 6 mois de travail, d'approfondissement et d'écoute en oubliant
nos points de consensus et de discussions qu'il semble important de signaler avant tout autre
commentaire.

Nous avons vu combien tout à la fois :

° ***Nous étions proches d'un accord entre nous pour cerner les contours d'un intérêt général
actualisé*** que l'on pourrait à grand trait définir de la façon suivante :

Un projet commun et partagé, se développant sur le long terme, pour un développement
concomitant et responsable de la société, des hommes et des femmes y compris des plus fragiles,
des territoires, de l'économie, etc. La dynamique se fondant sur celle du « mieux vivre ensemble »
et du « faire société »

Le nouvel équilibre fondamental à rechercher est tout à la fois la bonne santé économique, le
développement des hommes et des femmes et le développement des territoires. Cela peut-être
appelé « développement durable », développement soutenable », développement vivable »,
« développement responsable »...

Un des mérites de la note qui nous est proposée est de reprendre, au fil de son déroulement, nombre
des propositions concrètes qui ont été formulées pour approcher cette définition de l'intérêt général.
Nous retrouvons également des éléments formulés au cours de nos rencontres et auditions dans la
partie concernant la mise en œuvre.

° ***Nous aurions eu sans doute plus de difficulté à nous mettre d'accord sur des modalités concrètes
de mise en œuvre...*** encore que quelques « affirmations » prononcées par les uns ou les autres, sur
lesquelles il semble que nous pourrions être en accord, laissent entrevoir des pistes pour définir
l'intérêt général « en pratique », par exemple :

La coopération et le dialogue vont définir l'Intérêt général

L'intérêt général est aujourd'hui une coproduction de biens publics, mis en œuvre par une
coordination des acteurs publics et des parties prenantes... la fin du monopole de l'Etat sur l'intérêt
général est à la fois un phénomène angoissant mais libérant. Cette transformation ne signifie pas la
perte de place de la puissance publique car elle doit rester garante vis-à-vis des parties prenantes.

La version territoriale de l'intérêt général serait les biens publics territoriaux.

Penser l'exclusion, l'injustice dans la société d'aujourd'hui pour reconstruire le lien social et
consolider la cohésion sociale, fondements de l'intérêt général.

L'intérêt général doit être porté par un projet et il devient opérateur du projet.

Pour maintenir un socle un peu sacralisé, le contrat social.

Il convient de privilégier des formes plus satisfaisantes d'intérêt général, notamment grâce à la
décentralisation et à la consultation, au travers de mécanismes collectifs en :

- Co-construisant les outils,
- Associant les différents acteurs de l'intérêt général... *encore faudrait-il se mettre d'accord sur qui sont-ils ? Sur ce point il semble cependant que nous étions d'accord pour dire que l'intérêt général n'était la propriété de personne.*



Sans accord autour des trois volets structurant la notion d'intérêt général : le politique (Qui est en charge ?), l'opérationnel (Comment cela fonctionne ?), mais aussi le stratégique (De quoi s'agit-il ? Pour agir sur quels leviers ?), il est en effet difficile de faire des propositions. Nous n'avons pas formellement répondu à ces trois volets.

C'est donc tout l'intérêt de cette note de nous proposer une sorte « d'état des lieux », non exhaustif, de l'intérêt général aujourd'hui. La réflexion de notre groupe s'intègre dans une perspective plus large faisant référence à l'histoire, le droit, la politique, les territoires, les mutations sociétales et sociales y compris sur le plan éthique... pour lui donner une dimension plus large, plus ouverte. Cette note incorpore un grand nombre des apports des membres du groupe et des auditionnés. Il y a donc prise en compte de la réflexion collective. Il faut en féliciter les rédacteurs.

Le plan de la note suivant le plan qui a été le nôtre pour travailler ce concept, sa lecture nous est ainsi facilitée et nous permet de nous y retrouver.

Il était sans doute nécessaire, suite à ces six mois de réflexion, pour aller plus à fond dans la définition de l'intérêt général comme dans les conditions de sa mise en œuvre, que nous partions d'un socle commun, globalement accepté, pour nous forger une culture commune et partagée nous permettant d'aller à l'essentiel sans trop nous attarder sur des « détails » d'analyse, de définitions... ce afin de pouvoir cibler l'ambition comme la nécessité, voire l'impératif qui est le nôtre d'inventer des solutions nouvelles.

Au-delà du contenu de chaque chapitre et sous chapitre sur lequel chacun d'entre nous peut avoir des réserves ou rajouts, le plan général suivi reste pertinent et instructif dans sa construction comme dans sa démonstration. Il permet, me semble-t-il, d'entretenir la dynamique d'une définition de la Co-construction de l'intérêt général en s'appuyant sur les étapes de cheminement proposées «*Il n'y a pas des solutions au problème (ici la question de l'IG) mais une dynamique à mettre en place (ici à entretenir), les solutions viendront* » Antoine de Saint-Exupéry

Je reprends le seul plan ci-dessous :

4. Qu'est-ce que l'intérêt général ?

4.1. De la définition à la sémantique

4.2. Les racines de l'intérêt général en France

Les fondements philosophiques, l'esprit de l'intérêt général

Les fondements juridiques, la lettre de l'intérêt général

Les fondements politiques, l'incarnation de l'intérêt général

4.3. Une universalité et une intemporalité relatives

Le temps, l'histoire structure la notion d'intérêt général

L'espace, une légitimité à géométrie variable

La nature des questions à traiter, la clé de voute de l'intérêt général

5. Pourquoi la question de l'intérêt général est-elle aujourd'hui au cœur de l'actualité ?

5.1. L'ampleur des besoins exigent des changements radicaux

La crise environnementale, un révélateur de l'impossibilité de faire « comme avant »

La crise sociale, une tension qui loin de s'apaiser s'amplifie

La crise économique, des marges de manœuvre de plus en plus réduites

L'art des arbitrages politiques

5.2. Une évolution sans précédent du pilotage de l'intérêt général

La mondialisation, une autre échelle à prendre en compte

Le partage de la légitimité politique, une délégation en amont et en aval

Concernant l'Europe,

L'autre transformation profonde du système politique français est la décentralisation

La révolution numérique

5.3. Le rapport entre l'individu et le collectif a radicalement changé

L'individualisation, vers une baisse de la solidarité ?

De la crise de confiance à la crise des autorités

Une complexité supplémentaire : l'ampleur des enjeux éthiques



6. Les trois dimensions de l'intérêt général indissociables au « faire société »

6.1. La régulation, base du « contrat social » de toute vie en commun

La gestion des antagonismes des principes fondamentaux

Un système de régulation devenue contreproductif

La gouvernance collective en question

6.2. Répondre aux besoins collectifs des Hommes et des territoires

La place des Pouvoirs publics, de l'impulsion à la gestion

La contribution des acteurs de la Société civile à l'intérêt général

- Les acteurs économiques
- Les structures d'intérêt général
- Le monde académique
- Les médias
- Les citoyens

La Co-construction est la seule méthode raisonnable pour inventer des solutions à l'ampleur des défis du XXIème siècle.

La Co-construction sur les territoires

6.3. La vision partagée pour donner l'envie d'engagement et les raisons d'espérer

La démarche prospective, socle de notre réflexion commune

L'urgence de se doter d'un cap mobilisateur

Partir de l'existant

Sur le contenu de la note, il y aurait bien évidemment des choses à dire.

Néanmoins, je prends comme posture la volonté d'aboutir étant donné l'urgence qu'il y a à apporter une réponse (voire des réponses) à ce questionnement autour de l'intérêt général aujourd'hui.

Fort de cet état d'esprit je me contenterai donc, après avoir posé les termes d'un débat de fond déterminant, me semble-t-il, pour la suite du travail, de mettre en avant les points et les défis qui me paraissent les plus signifiants et structurants pour la suite du travail.

Le débat à instruire.

Il fait plus particulièrement référence aux sous paragraphe « La place des Pouvoirs publics, de l'impulsion à la gestion » et aux passages suivants (pages 34 et 35 de la note -1-) ainsi qu'à « La contribution des acteurs de la société civile » (pages 35, 36 et 37 -2-) :

- 1- « Que ce soit au travers de délégation de services publics, de marchés publics ou de partenariats publics privés, la contribution des acteurs privés s'est très largement développée durant les 30 dernières années. Dans ces acteurs, nous retrouvons des structures d'intérêt général, notamment les associations qui ont traditionnellement une proximité avec les Pouvoirs publics et qui ont renforcé leur position avec la décentralisation, les organismes paritaires (les groupes de protection sociale par exemple pour la gestion des retraites) et les acteurs économiques (Entreprises publiques et privées, ESS). Chacun de ces modèles apportent une capacité différente et complémentaire de répondre à la mise en œuvre des politiques publiques.
Au-delà de gérer eux-mêmes ou par délégation les activités d'intérêt général, les Pouvoirs publics ont pour mission de valoriser, d'encourager et d'accompagner les démarches privées qui contribuent à l'intérêt général. Cette mission de promotion des modèles, en ayant conscience de leurs limites respectives, reste difficile en raison de la suspicion historique rappelée dans la première partie de cette note. Il convient de dépasser cette posture et de réfléchir à une véritable mise en valeur de la contribution respective de TOUS les acteurs de l'écosystème.
L'intérêt général est de n'en privilégier aucun, mais de reconnaître la valeur intrinsèque de chacun de ces acteurs, pour ce qu'il est et non pas pour ce que le système voudrait qu'il soit. La valeur d'altérité nécessaire à toutes relations consiste en effet à comprendre l'autre avant de lui imposer une fonction qui n'est pas nécessairement la sienne. Cette démarche est pleinement compatible en utilisant pour l'ensemble des notions à la disposition de la Puissance publique les outils juridiques adaptés : l'utilité sociale (*impact juridique & fiscal = sans conséquence juridique directe, mais avec une véritable reconnaissance de la contribution de chacun*), l'entreprise solidaire à vocation sociale (*impact juridique & fiscal*)



= agrément ESUS¹⁰¹), la non lucrativité fiscale (*impact juridique & fiscal = règle des « 4 P »¹⁰² / non assujettissement aux impôts commerciaux*), l'intérêt général (*impact juridique & fiscal = précédent + régime fiscal du mécénat et des subventions, capacité de recours au bénévolat*), l'utilité publique (*impact juridique & fiscal = précédent + capacité juridique élargie*) »

- 2- « En effet, les acteurs concernés par la transformation de la société civile dans sa contribution sont nombreux, chacun avec des rôles complémentaires... Plus que dans l'action de chacun c'est dans l'articulation entre tous que se joue notre capacité à agir collectivement... La Co-construction est la seule méthode raisonnable pour inventer des solutions à l'ampleur des défis du XXIème siècle. »

Si je partage l'idée que l'intérêt général n'est la propriété d'aucun acteur, que la bonne utilisation des outils à disposition de la Puissance publique permet d'envisager la contribution respective de nombre d'entre eux, la très grande diversité de ces derniers (pour reprendre la classification proposée dans la note : les acteurs économiques, les structures d'intérêt général, le monde académique, les médias, les citoyens), appelle à se positionner autour de deux interrogations complémentaires :

° Y a-t-il un seul « intérêt général » ou y a-t-il des « intérêt général » se déclinant différemment ?

° Le projet d'intérêt général consacre-t-il un organisme, une action, les deux ?

Les notions connexes, dont il est fait état dans la note (voir page 44,) « l'utilité publique pour le processus, l'utilité sociale et les biens communs pour les réponses aux besoins collectifs et le Bien commun pour le projet collectif » ne sont-elles pas de nature à nous permettre d'élargir notre conception de l'intérêt général ?

Des éclairages donnés ou des réponses apportées à ces deux questionnements découlent des conséquences pratiques très différentes.

Pour moi, les points les plus signifiants et les défis les plus structurants pour la poursuite du travail.

Au fil du texte et sans aucune hiérarchie :

° Page 6 : C'est dans cette dimension d'une alliance objective entre les Hommes pour trouver ensemble un sens et des réponses face à leurs fragilités que se fonde la notion de bien commun.

° Page 9 : L'intérêt général est une construction politique progressive qui ne peut être indépendante du cadre juridique sur lequel il repose.

° Page 12 : Seul un cap ferme permet de mobiliser les énergies pour tenir et trouver ensemble une manière de parvenir à bon port. Dans ce sens, une démarche résolument prospective est indissociable de toute notion d'intérêt général afin de ne pas constater un avenir certain mais d'influencer un avenir souhaitable.

° Page 14 : Il convient de nous méfier de la vision parfois restrictive provenant de notre histoire = l'économie serait représentée par le marché, le social serait l'incarnation de l'intérêt général.

° Page 14 : Il s'agit pour l'intérêt général de garantir un juste équilibre entre l'épanouissement de chacun et le « faire société » entre tous ? Trois dimensions sont à articuler l'épanouissement personnel, les conditions du « vivre ensemble », l'avenir de l'humanité.

Page 16 : Autrement dit même si le progrès est incontestable, certains en ont largement plus profité que d'autres.

Page 17 : Si les dérives de la financiarisation de l'économie sont une évidence, elles ne sont pas à confondre avec l'économie.

Page 19 : Pour parvenir à piloter la transformation, une véritable démarche de Co-construction est nécessaire.

Défi : Comment articuler de réelles réponses pertinentes face à l'interpénétration des enjeux économique, sociaux, environnementaux et sociétaux ?



Page 20 : Cette mondialisation est à la fois une ouverture extraordinaire et un risque d'uniformisation par la « pensée dominante »

Page 22 : L'articulation des territoires entre eux devient au moins aussi importante que l'articulation des acteurs sur un même territoire.

Défi : Comment articuler les légitimités publiques européenne, nationale et territoriale ?

Page 23 : Quelle est donc la capacité de l'individu à laisser une part de sa liberté individuelle pour construire le collectif ?

Page 27 : La Co-construction de l'intérêt général n'est pas seulement une bonne pratique de gestion ou un mode d'animation adapté à la tendance actuelle mais bien un principe éthique pour les organisations et anthropologique pour les personnes.

Défi : Comment créer la confiance nécessaire pour assurer l'équilibre entre liberté individuelle et décision collective ?

Page 31 : Ce n'est pas la légitimité démocratique qui est en question mais bien son articulation avec les autres formes de légitimité.

Défi : Quelle articulation des légitimités pour favoriser un arbitrage politique éclairé ?

Page 37 : Les territoires sont les lieux de l'incarnation de l'action et sont donc de parfaits laboratoires d'expérimentation ; mais ils sont aussi l'espace idéal pour favoriser la coopération et la Co-création.

Défi : Comment articuler la Co-construction entre les acteurs d'une part et celle entre les territoires d'autre part ?

Page 40 : Outre les scénarii d'évolution possible, voire probables, la prospective a surtout le mérite d'inviter à se questionner sur l'avenir souhaitable.

Page 40 : L'urgence de se doter d'un cap mobilisateur.

Page 41 : Partir de l'existant.

2. Avis individuels des membres du groupe de travail :

Dominique BALMARY

C'est pour moi une très bonne note, située à une belle hauteur, très positive dans ses conclusions, intelligible, bien structurée et élégamment écrite, ces trois dernières qualités devant être soulignées comme favorisant l'approche d'un sujet aussi complexe.

J'en partage globalement l'approche (avec quelques réserves, cf. infra) et les perspectives. Parmi beaucoup de très bonnes choses, je relève en particulier :

- la difficulté de définir l'IG (encore que la notion soit cernée à plusieurs reprises) et sa relativité dans le temps et dans l'espace (bien que un peu contradictoire avec l'affirmation de son caractère transcendant) ;
- l'insistance sur la nécessité d'une démarche prospective partagée ;
- l'insistance aussi sur les désordres de la loi et la relation faite avec la montée de la défiance vis à vis de l'institution;
- l'importance accordée au terrain, lieu d'innovation et de démocratie ; et d'une façon plus générale, les notations en faveur d'une société plus participative ;
- la relation à l'autre, la fragilité et la peur.



Inversement, j'ai des remarques moins en phase avec quelques autres aspects de la note :

- dans la revue, bienvenue, des fondements philosophiques de la notion d'IG, on s'étonne un peu de ne voir figurer aucun philosophe de la Renaissance (Bacon, Bodin, Th. More ...) ; mais j'avoue ignorer ce qu'ils ont pu dire de pertinent sur notre sujet... ;
- je regrette aussi (on voudra bien m'excuser de prêcher pour mon ancienne paroisse) que la Rapport du Conseil d'Etat sur le sujet n'ait pas été davantage utilisé. On y aurait vu, par exemple que des deux écoles, utilitariste et volontariste, d'interprétation de la notion, la France a choisi la deuxième, nettement transcendante et jacobine. On y aurait mieux mesuré son importance comme condition de la légalité d'un acte et permettant même de contrebattre certains droits et libertés. On y aurait vu, naturellement, le rôle important du juge dans son application, son extension, sa protection.
- je pense que la partie 2.1 est moins originale et que cet état des lieux économique et social pourrait être réduit sans dommage;
- enfin, à ce stade d'analyse, je regrette qu'on n'ait interrogé que très rapidement la devise trinitaire de la République et son actualité. Certes, il est fait allusion à l'égalité et à la liberté, mais de façon (juste sans nul doute) mais trop rapide. Je pense qu'on aurait trouvé dans une telle réflexion des éléments utiles pour la compréhension de la difficulté dans laquelle se trouve aujourd'hui l'IG. Ce qui aurait permis, par exemple, de ne pas confondre fraternité et solidarité, qui ne sont pas au même niveau, et de s'interroger sur les causes du déficit de solidarité au lieu de se borner à le constater (p.24)

D'une façon plus générale :

1.1 Une partie importante du texte me paraît moins centrée sur le mystère de l'IG que sur la recherche d'un nouveau contrat social, ce qui n'est pas nécessairement la même chose (mais à discuter), et sur les changements nécessaires à apporter à une société en désordre. D'où le risque d'un certain débordement par rapport au sujet et celui d'un faux sens sur l'IG.

1.2 Ainsi, si les réflexions qui sont présentées sur l'individuel et le collectif sont particulièrement intéressantes, elles tendent à faire penser que « collectif » = « intérêt général ». Je n'en suis pas du tout persuadé pour ma part. Le « collectif » n'a pas nécessairement l'ambition de regrouper tout le monde. Une convention « collective » peut toucher bien des personnes qui n'ont été pour rien dans son élaboration ou se trouvent même appartenir à un autre secteur d'activité (procédure d'élargissement)

On aurait tendance aujourd'hui à considérer que ce qui est « collectif » est nécessairement de l'IG. Ce « collectif » supplanterait ainsi discrètement l'IG. Il y a là une dérive de sens et un risque démocratique.

1.3 Le texte fait très justement référence à Aristote et à l'« épieikès » C'est bien à ce niveau, transcendantal, comme d'ailleurs le texte le remarque, que se situe l'affaire. C'est bien pourquoi on a raison d'introduire et de façon heureuse, le débat sur la confiance et sur la fraternité, débat qui se situe bien à cet étage. De ce point de vue, la 3^{ème} partie et, notamment le 11^{ème} défi sont bien en ligne avec cette approche, ce qui est moins le cas de la deuxième, moins « élevée ».

Dès lors, je suis assez d'accord pour dire que l'IG n'est pas définissable, bien que, vers la fin du texte, on s'approche d'une définition (pp.13 et 14). En tout cas l'IG me paraît difficilement définissable *ex ante* ; on ne peut que le constater, même quand on l'affirme. L'IG ne serait pas un but, un objectif, mais un constat « ex post », y compris quand le législateur s'en saisit.



En tous cas, bravo aux rédacteurs de cette note et de la prise de risque qu'elle représente. L'été a dû leur être chaud, de cette manière-là aussi.

Jean-Paul BAILLY

Quelques remarques rapides.

- c'est d'abord un travail remarquable reprenant l'essentiel de nos échanges, précis, très bien rédigé et donc constituant un socle solide pour les débats à venir.
- la note est longue et c'est normal pour son objet... Mais, il faut au terme du processus viser un document de dix pages maximum, si l'on veut qu'il soit lu et qu'il ait un véritable impact. C'est difficile, comme disait madame de Sévigné («pardonnez moi de vous écrire une longue lettre, je n'ai pas eu le temps de vous en écrire une courte»), mais c'est nécessaire. La note de départ et les réactions peuvent toujours être mises en annexe pour ne pas perdre de matière.
- le plan tel que resynthétisé par Hubert prend de la force et constitue une bonne base.
- sur le fond, je trouve que l'on devrait donner une place plus centrale aux enjeux écologiques/économiques/sociaux/sociaux concernant l'avenir de la planète. « Sauvez non pas la planète, mais le monde » Peut on rêver d'un thème plus indiscutable, plus supérieur, plus mobilisateur que celui là ? Et l'intérêt général peut-il, de fait, s'écarter de cela. Existe-t-il, dans le monde en transition d'aujourd'hui, un levier plus puissant, pour mobiliser les énergies, construire un projet partagé, et faire des arbitrages éclairés - ce qui est précisément la raison d'être de l'intérêt général -?
- l'intérêt général ne se pas résume à l'impossible consensus entre toutes les parties prenantes... mais aucune approche de l'intérêt général ne peut se faire sans avoir fait participer et écouter toutes les parties prenantes. Ce point devrait également mieux être mis en exergue, d'autant plus qu'il est fondateur pour construire une société de la confiance.

Brigitte GIRAUD

Le groupe avait émis le souhait d'une mise en perspective historique de l'IG, mais le travail restait à faire !

Tout dans nos échanges et les auditions effectuées montraient qu'une entreprise de définition de l'IG serait vaine. La restitution proposée visant à monter comment approcher la notion et montrer que son appréhension ne peut être que relative (à une époque, un contexte, une région du monde...) me semble très éclairante et en capacité de permettre au débat de se prolonger, ce qui est notre but, me semble-t-il également.

Les constats posés sur la nécessité de s'interroger et de pointer les limites de l'appréhension de l'IG aujourd'hui sont clairs et je les partage.

Quelques remarques et propositions :

Ne pourrait-on parfaire (ou mieux éclairer) l'approche solidarité/fraternité en approfondissant peut-être davantage l'approche à la française de la solidarité avec la construction de l'Etat social, ce qui pour partie a occulté la fraternité (le troisième terme de notre devise républicaine sur lequel Dominique Balmay a largement attiré notre attention dans les débats au sein du groupe)



Dans la dernière partie de la note, je souscris au constat (proposition) que la co-construction soit le mode permettant d'inventer le projet fédérateur de notre société pour demain. Pourtant, c'est du coup s'inscrire dans une approche pragmatique qui n'est pas vraiment celle de notre pays et qui n'est peut-être pas suffisante. Ne faudrait-il pas en parallèle avancer quelques arguments sur de possibles réformes de nos institutions dans le but de faire évoluer notre système démocratique, pour équilibrer la proposition (cf. travaux de chercheurs récents) ?

Le contenu proposé pour le 12ème défi (comment mettre en synergie les différentes initiatives afin de rassurer nos concitoyens sur notre capacité collective à trouver des solutions face aux défis du XXIème siècle ?) qui met en exergue quasiment exclusivement la jeunesse comme solution me semble un peu restrictif. Non pas que je n'ai pas confiance dans la jeunesse mais il me semble que cela referme un peu rapidement le débat du fait vision qui pourrait apparaître un peu déterministe (seul le remplacement de générations par les nouvelles permettrait le changement). Mais peut-être en effet est-ce le cas ? Dans ce cas, renforçons le mot de conclusion qui dit "Aidons la" (la jeunesse)

Enfin, j'aime bien la note d'humour en conclusion.

Philippe DURANCE

Le ton général, donné de l'exposé des motifs, est particulièrement remarquable et la construction ternaire (quoi, qui, comment) donne un ensemble réellement constructif.

Le sujet est complexe, certes, mais le mot « complexité » lui-même ne revient-il pas trop souvent, notamment dans les premières pages : 7 fois pour la seule page 2.

La tension qui apparaît entre l'intérêt général propre à un moment donné et la nécessité du temps long (pp. 11-12) est très intéressante. Pour ma part, je ne dirai pas que l'attitude de distanciation vis-à-vis des besoins immédiats n'est pas fondée sur des raisons morales ou éthiques, mais, en effet, pas uniquement. Des philosophes comme Hans Jonas ont bien montré que pour devenir réellement général, l'intérêt du temps présent doit comporter une dimension future. C'est le sens de la responsabilité collective : convoquer l'avenir (envisager les conséquences possibles de ses actes) dans le présent pour prendre des décisions qui n'obèrent pas l'avenir de l'humanité et définir un avenir souhaitable.

Sur la notion de valeur (p. 18) : il s'agit bien d'une question de création ET de partage de valeur. Je pense qu'il faudrait préciser que le terme de valeur ne recouvre pas que des aspects purement pécuniaires. Il s'agit d'abord de considérer comment la « nouvelle économie » ou les nouveaux modèles économiques qui se développent aujourd'hui (économie collaborative, ESS, économie circulaire, etc.) créent une valeur non seulement économique, mais aussi sociale et environnementale : l'économie de la fonctionnalité, par exemple, en renversant la propriété (le producteur reste propriétaire du bien), crée non seulement de la valeur ajoutée pour son client, mais entraîne également de externalités positives sociales et environnementales. Derrière ces questions, il y a également celle du partage de la valeur créée (au sens large du terme) : qui profite de cette nouvelle économie qui se développe ? Et comment ?

Je ne suis pas sûr que le problème de l'individualisme doive être posé en ces termes (p. 24). Ne faut-il pas plutôt parler d'égoïsme ou de narcissisme que d'individualisme pour décrire des comportements résolument tournés vers son propre intérêt ET ignorant du collectif. Les Grecs anciens accordaient une



grande importance au « souci de soi » qu'ils considéraient comme un préalable, voire constitutif du souci des autres. Dans cette optique, un individu qui a le souci de soi - de sa liberté, de sa santé, de sa capacité à vivre bien, etc. - sera plus à même de se consacrer au collectif qu'un autre, car il se constitue en « sujet moral ».

Au niveau du système de régulation (p. 31), l'État développe une conception de l'universalité et de l'égalité qui conduit à refuser toutes les différences, voire même à considérer que les différences constituent un problème. Le cas du droit à l'expérimentation est remarquable : à l'origine de ce droit, la volonté de permettre une prise en compte de la différence dans l'application des lois face à un appareil normatif nivelant. Inscrit dans la constitution comme un droit, il est dans les faits inapplicables (cf. mon papier sur l'expérimentation, appelant à renouveler ce droit, publié à la Documentation française en 2010 dans le cadre du rapport du CAE sur l'innovation)

Daniel LEBEGUE

Voici quelques réactions rapides.

La note est d'une haute tenue intellectuelle et fort bien écrite

Elle mériterait à mon sens d'être intégrée dans l'ouvrage collectif « Les lieux de mémoire » publié il y a quelques années sous la direction de Pierre Nora.

Cela dit, je reste un peu sur ma faim.

Pour ce qui est des propositions.

Si nous avons décidé de réfléchir ensemble sur cette question, c'est que nous faisons le constat que notre démocratie est malade et notre vivre ensemble menacé.

Ce que l'on peut attendre de notre travail collectif, c'est un diagnostic partagé sur les facteurs explicatifs et surtout des éléments de réponse aussi concrets que possible.

S'agissant de la crise de l'intérêt général -dont il est aujourd'hui difficile de donner une définition et un contenu-, je vois pour ma part 4 facteurs explicatifs principaux:

- l'ébranlement des idéaux des Lumières sous le choc de la mondialisation;
- la perte de crédit de la parole publique;
- le mélange des genres intérêt public/intérêts privés (les conflits d'intérêts dans tous les domaines de la vie publique comme de la société);
- la faiblesse en France de la démocratie participative, le 4e pilier de la démocratie pour Montesquieu comme pour Jefferson.

Pour revivifier notre démocratie et co-construire le bien commun, c'est à mon sens sur ces 4 axes qu'il nous faut formuler des propositions dont acteurs publics, acteurs privés et citoyens pourront se saisir.

Pour ne prendre qu'un exemple, le dernier livre de Pierre Rosanvallon le bon gouvernement fournit des pistes très intéressantes pour favoriser l'engagement des citoyens dans la vie publique.



La lecture du document me conduit à une réflexion un peu décalée. Je la livre dans l'esprit d'une *critique*, au sens de Kant : tracé des limites d'une question ou d'un énoncé, circonscription d'un domaine de validité, très loin donc de l'acception courante du terme, souvent confondu avec une mise en cause ou une accusation.

Le texte me laisse une impression de malaise conceptuel, si je puis m'exprimer ainsi. Non qu'il ne soit pas sérieux, au contraire, mais il traduit plutôt à mes yeux l'insaisissabilité de la notion d'intérêt général. Plus exactement, il en traque la nature en empruntant les chemins du droit, de l'économie, de l'histoire, de la philosophie, de la sociologie, de la psychologie, de l'éthique, et même de l'humour avec le résumé de la pensée juive (de Moïse à Einstein). Mais dans cette recherche, l'objectif ressemble à la quête de l'avenir : il s'éloigne à mesure qu'on croit s'en rapprocher. On finit par confondre l'intérêt général avec le souci partagé, le bien commun, l'avantage collectif, le vivre ensemble, l'ouverture à l'autre, la volonté de faire ensemble, etc. Comme si toutes les routes suivies partaient de cette Rome qu'est l'intérêt général et y revenaient immanquablement.

M'interrogeant sur mon insatisfaction pour en déceler la cause, je constate que toutes les approches disciplinaires évoquées partent du présupposé d'un intérêt général pour expliquer en quoi il consiste, à quoi il sert, comment le mettre en œuvre, pourquoi s'y référer, etc., sans s'interroger sur la raison de ce présupposé. Sans donc remettre en cause le bien-fondé de celui-ci. Il me semble pourtant qu'il est nécessaire de sortir de la boîte dans laquelle nous enferme, nous Français, la notion ou le concept d'intérêt général. A cette fin, une question s'impose : pourquoi la pensée française a-t-elle imaginé cette notion/concept qui lui est propre, puisque personne ne la partage avec elle dans le monde ? Autrement dit, quel rôle joue la notion pour notre culture et dans notre esprit ?

Voici mon hypothèse. L'intérêt général apparaît comme un énoncé participant d'une architecture culturelle.

Cette affirmation appelle au moins deux interrogations conséquentes :

- De quelle culture s'agit-il ?
- Pourquoi la formulation « *intérêt général* », contribue-t-elle à construire cette culture ?

A la page 15, le document de synthèse s'interroge : « Pourquoi donc, alors que depuis 200 ans cette notion a structuré notre vivre ensemble en France, il est impératif de revisiter cet intérêt général ? » Pour ma part, j'ajoute un zéro et propose de formuler la question ainsi : pourquoi depuis 2000 ans avons-nous besoin de ces deux mots en forme d'énoncé ?

Passons rapidement sur une explication anthropomorphique : les peuples inventeraient les vocables qui corrigent symboliquement leurs faiblesses comme notre corps contrebalance une douleur musculaire par un mouvement compensatoire. Les Britanniques auraient ainsi proclamé le *fair play* parce qu'ils en sont dépourvus, et les Français se réclameraient du bon sens parce qu'ils en manquent. C'est séduisant, mais un peu superficiel. Plus déterminante paraît être le processus historique au travers duquel se forme un peuple.

La France est un carrefour migratoire, depuis sa naissance. Non seulement elle se bâtit à partir de nombreuses tribus gauloises, succédant aux Celtes, dont César soulignait l'hétérogénéité, mais elle devient pour ainsi dire un drame ethnique pendant des siècles. Envahie par au nord par les Normands, au sud par les Arabes, au sud-est par les Lombards, à l'est par les Goths, les Wisigoths ou les Huns, elle n'est pas uniquement l'objet d'invasions mais un lieu où il fait bon rester. Non seulement le pays offre



un territoire immense, accueillant, agréable, mais l'Atlantique fait rempart aux échappées vers l'ouest de toutes ces peuplades. La France est un pays où l'on s'arrête. Et face à ce mélange installé, qui se poursuivra tout au long de son histoire, de façon moins guerrière le plus souvent, la culture française devait faire vivre ensemble des peuples, des traditions, des histoires, des croyances très différentes. On retrouve d'ailleurs cette diversité dans la forme de l'habitat, l'art culinaire ou les patois locaux. Il fallait donc dépasser le tumulte des passions, pour reprendre une expression d'Elie Faure (1873-1937), et proposer une réponse éthique à cette grande question ethnique. Une réponse permettant de transcender les disparités d'origine, entretenues dans le temps par de nouvelles arrivées. Aussi la pensée française développa-t-elle toute une série d'idées – ou de notions, ou de concepts – qui contribuaient à cimenter ce qui n'était pas *une* nation, mais *des* nations, plus ou moins juxtaposées, plus ou moins entremêlées. Je pense au concept d'équilibre, maître mot de notre culture, ou encore à celui d'intelligence, qualité la plus admirée dans l'Hexagone depuis toujours. Le premier terme évoque l'annulation des contraires, donc l'apaisement ; le second le dépassement des antagonismes, la hauteur de vue qui permet d'atteindre la sérénité.

Dans ce contexte, l'idée d'intérêt général ne pouvait que s'affirmer. Il a joué, dans l'ordre matériel, le rôle dévolu à l'équilibre dans l'ordre spatial et à l'intelligence dans l'ordre moral (je note au passage que la pensée française, contrairement à l'allemande, se soucie peu de la temporalité ; elle ne se déroule pas dans le temps, et c'est pourquoi elle domine principalement dans les domaines où l'espace est roi, contrairement à l'allemande, chez qui la philosophie et la musique, où le temps domine, sont reines).

En un mot, l'intérêt général est une réponse éthique à un mélange ethnique.

Ce ne sont là que quelques réflexions liées à la première question, celle de la spécificité de notre culture. La seconde question renvoie, elle, aux moyens mis en œuvre pour construire celle-ci. L'intérêt général y concourt puissamment dans la mesure où il introduit subtilement une continuité entre l'individuel et le collectif. Comme si l'opération était simple. Nous savons cependant que la physique corpusculaire et la physique newtonienne s'accordent très mal, de sorte que le glissement de l'une à l'autre reste, aujourd'hui encore, une difficulté insurmontable : dans la première l'indéterminisme règne tandis que le déterminisme s'impose dans la seconde. Nous savons également que les lois de la microéconomie et celles de la macroéconomie ne sont pas les mêmes, ce qui interdit le passage linéaire de l'une à l'autre. Plus prosaïquement, nous savons qu'on ne monte pas d'une conception personnelle à une vision globale en démultipliant notre perception. Je vois bien que la terre est plate mais il me faut un raisonnement scientifique sophistiqué pour me convaincre qu'elle est sphérique. Cela suppose un saut qualitatif, non l'élargissement de ma perception. Si bien que l'idée de globe – d'où vient le mot « global » – ne provient pas de mon expérience, ni de l'agrégation de l'ensemble de mes observations, mais d'une opération intellectuelle distincte de ma perception. Autrement dit, si je dispose d'un opérateur de recollement, comme disent les mathématiciens, je vais pouvoir réinterpréter ma situation singulière à la lumière d'une conception générale.

Ce mouvement peut s'effectuer au sein d'un cerveau, par intériorisation d'une Idée. C'est tout le thème de la *Philosophie du droit* de Hegel. Celui-ci écrit : « Comme citoyens de cet Etat, les individus sont des personnes privées qui ont pour but leur intérêt propre ; comme celui-ci est obtenu à travers l'universel qui apparaît ainsi comme un moyen, ce but ne peut être atteint par eux que s'ils déterminent leur savoir, leur volonté et leur action selon une modalité universelle et se transforment en anneaux de la chaîne qui constitue cet ensemble. » (Collection Tel, Gallimard, 1992, 187, p. 221). Il s'agit, pour Hegel, d'un processus fort lent et très complexe. L'existence d'un Etat unitaire pour ainsi



dire « extérieur » ne permet pas d'élever à lui seul le degré de conscience de la société civile. Il faut encore que celle-ci intériorise cette nouvelle articulation, jusqu'à ce que chaque individu intègre la présence de l'universel dans chacun de ses actes singuliers. Pour réaliser cette métamorphose, il faut disposer d'un agent actif.

Dans le cas de la France, il semble bien que la notion/concept d'intérêt général joue ce rôle. Au point d'apparaître, a posteriori, comme une donnée immédiate de notre conscience, pour utiliser une formule chère à Bergson. Ainsi donc, l'intérêt général ne naît pas de la conscience aigüe qu'aurait chacun de l'impératif collectif, mais du mouvement inverse : à partir du moment où l'intérêt général doit s'imposer à tous comme la donnée supérieure du destin collectif, chacun doit intérioriser cette dimension, jusqu'à ne plus jamais l'oublier dans ses actions quotidiennes (par exemple : si vous voulez sauver la planète, dans l'intérêt général du monde, réduisez votre production individuelle de CO₂).

Reste une question, épineuse. Ce groupe s'est réuni pour s'interroger sur la relative délitescence de la notion/concept d'intérêt général dans la société française d'aujourd'hui. Il n'existe pas de réponse toute faite. Si l'on tient compte du raisonnement exposé ici, peut-être faut-il s'interroger sur les fractures qui minent l'unité française. Jusque-là construite sur la diversité, la France donne désormais l'impression de ne plus se reconnaître dans cette richesse culturelle, voire de la refuser. Comme si en son cœur n'agissait plus avec la même efficacité une puissance centrale capable de dominer les forces centrifuges qui, depuis toujours, traversent l'Hexagone.

Hugues SIBILLE

Quelques remarques.

Je rejoins Daniel Lebègue sur une forme de perplexité, non pas donc sur la qualité incontestable de la note, mais sur son impact opérationnel possible.

La note est conçue comme une Somme récapitulative et exhaustive. Et c'est sans doute ce qui génère la perplexité. Ne faut-il pas éviter qu'elle cherche à tout dire, pour se concentrer sur quelques points seulement sur lesquels elle constituerait des percées significatives ?

Peut être sera ce l'étape à venir ?

Si l'on optait pour des approfondissements à vocation opérationnelle, voici quelques points sur lesquels je souhaiterais pour ma part que nous concentrions notre valeur ajoutée :

1 Comme le souligne François Racheline le concept d'intérêt général est essentiellement d'origine française.

- sur quels fondements comparables reposent les grandes démocraties actuelles et dans quelle mesure ces fondements sont aujourd'hui ébranlés ou non? Ceci autant au plan politique que juridique.

- de manière plus précise comment se situe la position française par rapport à la Commission Européenne

sur la question des services d'intérêt général. En particulier entre les approches anglo-saxonne, rhénane et latine. Il s'agit de faire une prospective permettant d'être force de proposition pour trouver de nouveaux consensus européens sur la question et non chercher à exporter à tout prix notre vision de l'intérêt général qui ne marche plus.



2 L'Etat n'a plus le "monopole de l'intérêt général mais il en reste le garant. Ceci pose naturellement, comme le fait la note, la question du rôle des parties prenantes dans la production de l'intérêt général et donc de sa "co-production". Le mot est à la mode mais que met-on exactement derrière :

- dans les processus de décision (exécutive, législative et judiciaire) reposant sur la notion d'intérêt général. Et tout particulièrement que modifie l'émergence du citoyen dans l'élaboration des décisions, de leur mise en œuvre et de leur évaluation?

- dans la reddition de services faisant référence à une doctrine de l'intérêt général. Ici la question vaut naturellement pour l'émergence de l'entreprise privée comme partie prenante nouvelle mais essentielle de l'intérêt général. Les articulations intérêt général versus responsabilité sociale de l'entreprise sont à creuser.

Le terme même de "co-production" indique que l'intérêt général est moins une doctrine ou une procédure qu'un processus évolutif. Cela remet profondément en cause les approches à la française reposant sur la centralité et le droit écrit. Il faut réquisitionner la vision française de l'intérêt général exprimé par voie législative à haute dose.

Si la note érige à juste titre le territoire comme nouveau lieu de la co-production, cela pose des questions sur l'égalité dans l'accès aux droits. Les inégalités territoriales se creusent dangereusement. Comment se jouent et se joueront les arbitrages dans ces nouveaux processus de co-production ?

3 L'Etat reste le garant de l'intérêt général. Là aussi je serais intéressé à des avancées permettant des opérationnalisations dans deux directions :

- la notion de Puissance publique versus l'Etat. La puissance publique regroupe Etat et collectivités locales. Mais les relations entre l'Etat et ces collectivités sont devenues au mieux déliquiscentes au pire antagonistes. Que veut dire alors la puissance publique "garante" ? L'exemple des politiques contractuelles mériterait d'être épluché au regard de l'intérêt général.

- comment la puissance publique rend elle compte de sa fonction de garant devant des citoyens devenus beaucoup plus pro actifs dans l'élaboration de l'intérêt général ?

Bernard SAINCY

Ma première réaction est de saluer le travail remarquable accompli. La note est à la fois riche en contenu, pédagogique et équilibrée. Elle reflète avec rigueur la richesse de nos débats et des auditions réalisées. Enfin, elle invite à réagir ce qui n'est pas la moindre de ses nombreuses qualités. Son seul petit défaut (et encore..) : elle est peut-être un peu longue.

J'ai 4 remarques que je vous livre en vrac :

1/ Ma première remarque tient à l'utilisation dans le texte alternativement des expressions « le concept d'intérêt général » ou « la notion d'intérêt général ». En langage courant on attribue généralement un sens équivalent au concept et à la notion. C'est assez commode et personne ne s'en prive. Mais en fait ces deux mots ne sont pas synonymes et peut-être encore moins quand on les accole à « l'intérêt général ». Le mot concept, c'est du moins la compréhension que j'en ai, renvoie à une essence fixe (abstraite ou concrète), une universalité, une généralité voire une complétude. Ce sont ces qualités qui font des concepts non seulement des outils d'organisation des connaissances mais aussi des outils de résolution de situations réelles complexes. Or l'intérêt général, et la note de réflexion le suggère, n'a pas d'essence fixe (parce que temporalisé) ni d'universalité (parce que spatialisé)...etc. A moins de dire que l'intérêt général est « un concept sans essence fixe » (un peu



compliqué !) je pencherai plutôt pour l'emploi du mot « notion », mais évidemment c'est à débattre... La « notion d'intérêt général » marque plus l'idée d'une non stabilité du contenu et caractérise mieux à mon sens l'évolutivité de la compréhension au fil des ans de ce qu'est l'intérêt général.

2/ Le texte n'emploie pas le mot « démocratie ». Je pense qu'il faudrait le réintroduire. L'intérêt général est issue de la volonté générale ce qui renvoie à la démocratie et à ses différentes formes. Comment recueille-t-on « la volonté générale » ? Ce qui était évident au siècle dernier (la démocratie représentative) n'est peut-être pas suffisant aujourd'hui (faible participation aux élections, partiel discrédit de la politique et des partis politiques...). Et de nouvelles questions se posent. Prenons le Climat (ou les techno-sciences) : comment préciser les contours de l'intérêt général alors qu'il faudrait pour cela recueillir la volonté ...des générations futures ? Enfin, des organisations ou des pays « non démocratiques » invoquent aussi l'intérêt général (même si les contenus n'ont rien à voir) ce qui renforce à mon avis la nécessité de réintroduire la « démocratie » dans le texte. L'intérêt général, plus qu'une notion qui se voudrait « principe », est aussi un enjeu de pouvoir. Il est à la fois consensus et conflit. C'est une notion idéologique au sens premier du terme.

3/ La démocratie participative est à mon avis trop vite évoquée à la page 33. C'est une question importante et il se passe déjà beaucoup de choses en la matière. Le « débat public » est déjà organisé et même codifié pour par exemple les implantations industrielles, les projets d'urbanisme, d'infrastructures...etc. Les conférences de parties prenantes, les conférences citoyennes, les budgets participatifs des municipalités se développent. Certes il peut encore y avoir des « approximations » mais le mouvement me semble lancé. D'ailleurs tellement lancé que l'on voit apparaître des conflits entre « des » intérêts généraux définis dans des territoires différents...ce qui peut être une question à aborder.

4/ Enfin j'ai une interrogation sur la page 24 qui est peut-être due à la rédaction. Il est écrit qu'il n'y a pas d'affaiblissement des solidarités. Cela me paraît tout à fait vrai si l'on parle des « solidarités d'engagement » par exemple dans l'associatif, l'humanitaire (mais c'est déjà beaucoup moins vrai pour les partis ou les corps intermédiaires). Par contre si l'on parle des « solidarités collectives », (famille, Etat Providence...) je pense que l'on assiste là à un affaiblissement important.

Jean-Eudes TESSON

A la lecture je me permets de livrer quelques réflexions :

A aucun moment ne semble figurer le terme anthropologie. Il est pourtant pour moi au cœur de mon analyse de l'intérêt général. Le vivre ensemble est présenté comme un objectif alors qu'il n'est qu'un moyen. L'objectif est pour moi la capacité de l'Homme, de tous les hommes et de chaque homme, à grandir en humanité.

Ceci signifie pour moi que chacun puisse devenir ce qu'il est, avec une référence non pas à ce qu'est l'humanité, mais à ce qu'est l'homme. L'anthropologie vient alors à notre aide. Si comme je le pense, notre vocation, notre quête perpétuelle, est d'unifier notre corps et notre esprit et de devenir pleinement des êtres de relation (de sujet à sujet), l'intérêt général pourrait être alors défini comme des conditions qui contribuent à réaliser cet objectif.

Par exemple, une des conditions pour que nous soyons pleinement des êtres de relation est que personne ne cherche à mettre la main sur l'autre, qu'on ne laisse personne mettre la main sur soi. C'est un bel objectif pour la société.... La note de réflexion commune peut cependant parfaitement nourrir l'approche que je viens de décrire.



3. Avis collectif du groupe de travail : réunion du 7 octobre 2015

Après sa rédaction, la note de réflexion collective intérêt général a été partagée avec l'ensemble des membres du groupe de travail. Après que certains aient exprimé leurs réactions par écrit, le groupe s'est réuni pour discuter de la note collective.

Considérations préalables :

Pour commencer les participants ont souligné l'importance du travail collectif qui a été effectué préalablement à la rédaction de la note. Pour respecter l'intégrité de ce travail, celle-ci est rédigée selon la méthode de la « marguerite », ceci dans le but de garantir un même niveau de légitimité des différents participants et de leur positionnement au regard de la vaste question de l'intérêt général.

Synthèse des échanges autour de la note :

Postérieurement, les membres ont échangé autour des points suivants :

- 1- Retour sur l'objectif du groupe de travail,
- 2- Distinction entre intérêt général et des notions voisines,
- 3- La « crise de la représentativité » et ses effets sur les relations entre intérêt général et le Projet Collectif Territorial Partagé (par la suite PCPT),
- 4- Le parallèle avec la question climatique et sa résolution pour comprendre les difficultés de la prétention d'universalité de la notion d'intérêt général,
- 5- Le parallèle entre la France et la méthode de capitalisation des apports de la note pour comprendre les défis du groupe de travail : « la marguerite et sa tige »,
- 6- La nécessité de parler du « Quoi » (l'intérêt général) avant de débattre sur le « Qui » (l'autorité),
- 7- La nécessité d'instruire les différents *scenarii*,
- 8- La « crise d'autorité » et ses conséquences sur les relations entre intérêt général et PCPT,
- 9- La dimension morale de l'intérêt général et du PCPT.
- 10- Objectif et le déroulé du séminaire au regard de l'objectif du Groupe de travail,

- 1- Certains membres du groupe ont souhaité avoir des plus amples explications quant au glissement qui s'est opéré au cours du travail du groupe de réflexion. En effet, le but initial était de voir s'il était possible de créer une vision « consolidée » de l'intérêt général à partir d'un regard croisé multi-acteurs permettant de donner une définition de cette notion. Les participants ont répondu à cette observation en faisant remarquer que de nos jours l'intérêt général n'est plus uniquement une solution mais était surtout devenue une question. Dès lors la méthode d'approche de cette notion devait s'adapter à cette réalité. Le travail du groupe a permis de constater qu'il est très difficile de définir l'intérêt général allant même jusqu'à s'interroger sur la nécessité de le faire. Ceci en raison notamment de son adaptabilité à différents champs d'études et de sa capacité à répondre à une grande variété de questions. A la fin des différentes auditions et des séances de travail le groupe a pu faire le constat que la « culture », la sémantique et l'histoire de ces champs sont tellement hétérogènes qu'on ne peut pas répondre aux trois questions initialement fixées dès la première séance de travail de



manière directe¹⁰³. En effet, deux façons d’appréhender ces questions se détachent de la réflexion du groupe de travail : cela peut s’envisager soit à travers l’intérêt général soit à travers le PCTP. De cette tension naît une richesse et il convient de réaliser un « 360° » du sujet sans opérer de jugements. Il est important dans cet ordre d’idées de ne pas réduire trop facilement les réponses à un « consensus mou ». Enfin, les participants ont souligné que le travail autour de l’intérêt général ne doit pas s’arrêter aux échanges intra-groupe et qu’il faut le compléter. Le temps suivant qui vise à interroger les relations entre intérêt général et projet collectif territorial partagé à travers les 4 *scenarii* se donne pour objectif de permettre de passer de la réflexion à l’action. Il faut, dès lors, comprendre ces *scenarii* comme des outils pour partager avec différents acteurs, au niveau national et international, le résultat de ce travail. Ceci afin de répondre aux objectifs du groupe qui sont à la fois stratégiques, prospectifs et opérationnels.

Après échanges, les membres ont été d’accord pour dire que l’objectif du groupe de travail et partant de la note est resté inchangé : établir une vision partagée de la notion de l’intérêt général. Cependant, les moyens pour l’atteindre ont évolué au cours de sa réflexion. En effet, faute de pouvoir définir l’intérêt général en raison de son infinie richesse, il a été nécessaire de recenser l’intégralité de ce qui a été dit dans le cadre des échanges préparatoires à la note pour le mettre en perspective avec des disciplines telles que l’histoire, la philosophie, le droit et la politique. Ceci afin de rendre compte du caractère multidimensionnel de cette notion. Il convient aujourd’hui de partager le fruit de ce travail selon les modalités précitées.

- 2- Sur un autre sujet, un des participants a mis l’accent sur l’importance de s’interroger sur les difficultés actuelles pour recueillir la source de l’intérêt général à savoir la volonté générale. En effet, si on ne peut pas définir l’intérêt général il faut au moins réfléchir sur sa source et son évolution. A ceci un autre participant a ajouté que le travail du groupe a permis de constater que la « vision monolithique » de l’intérêt général n’est plus viable et que le PCTP est aussi une façon de le mettre en œuvre. Dans ce cadre les questions suivantes se posent : l’Intérêt général doit-il être compris comme une somme de projets collectifs territoriaux partagés ? Si oui, est-ce qu’il faut comprendre qu’il n’y a plus d’intermédiaires entre les territoires ? Ni de hiérarchie entre eux ? A ces questions, un premier élément de réponse a été apporté : Le PCTP peut être une expression de l’intérêt général mais la somme de ceux-ci ne représente pas l’intérêt général.
- 3- Cette question est reliée à une autre qui est celle de la confusion entre la démocratie et la représentativité. Or la « crise » actuelle concerne en réalité la deuxième et non pas la première. En effet, la démocratie en tant que système de gouvernement n’est pas remise en cause, c’est la représentativité des élus qui suscite des interrogations. Le paradigme du PCTP pose cette question aussi.
- 4- De manière plus large, la question climatique est un bon exemple de l’évolution dans la façon dont le commun est géré aujourd’hui. Dans ce domaine se manifeste clairement l’opposition entre le concret et l’universel. En effet, le défi climatique met l’humanité face à une question concrète, car elle concerne tous les habitants de la planète. Face à cette situation, il est

¹⁰³ 1) Quoi : Quelle pourrait être une définition de l’intérêt général ? 2) Pourquoi : Est-il pertinent de s’interroger actuellement sur cette question ? 3) Pour quoi : A quoi peut « servir » la notion d’intérêt général pour les individus, pour les organisations, pour les institutions et plus largement pour le « vivre ensemble » ?



nécessaire d'agir de manière consensuelle au niveau mondial. Aujourd'hui le travail en ce sens reste perfectible notamment en raison de la difficulté de faire entendre un discours « universalisant » sur la scène internationale... Dans ce contexte les participants ont avancé que le fait d'agir sur un territoire déterminé n'exclut pas la possibilité d'agir à différentes échelles. En effet, pour des auteurs comme John Dewey « Le local est l'universel ultime et ce qui s'approche le plus d'un absolu parmi ce qui existe »¹⁰⁴. Dans tous les cas pour être efficaces dans l'action il faut s'adapter aux réalités territoriales.

- 5- Pour mettre en perspective ces questions par rapport à la France, il est important de voir que l'image de la marguerite lui est aussi applicable : les différents pétales qui représentent sa richesse doivent être soutenus par une tige. Cette dernière est l'intérêt général. Il est très difficile de comprendre cette réalité vu de l'extérieur. La fameuse phrase : « *the right to pursue happiness* » figurant dans la déclaration d'indépendance des Etats Unis par exemple ne relève pas des mêmes questions que l'intérêt général. Ceci étant dit, ceci ne veut pas dire qu'il faut se passer d'étudier comment ces questions sont abordés ailleurs.
- 6- Sur un autre plan les participants se sont mis en garde contre le risque de concentrer le débat autour de l'autorité responsable de définir l'intérêt général alors qu'il y a un vrai débat à avoir autour de la tension entre celui-ci et le PCTP. En effet, depuis Aristote on sait que la loi ne peut pas tout prévoir, le juge doit répondre à une situation qui par définition ne se répète jamais. Il doit dès lors faire preuve de bon sens, de justice immanente, c'est-à-dire d'une sorte de sagesse partagée par l'ensemble des individus. Dans ce contexte l'intérêt général serait défini *a posteriori* et non pas *a priori* comme le serait le PCTP. Les deux questions sont donc distinctes et coexistent même si elles sont des temporalités différentes. Il faut dès lors étudier leurs rapports.
- 7- Dans ce même ordre d'idée les participants ont également souligné que lorsqu'on parle de l'intérêt général on parle de « vivre ensemble » alors que lorsqu'on parle de projet collectif territorial partagé on parle du « faire ensemble ». Ceci veut dire que derrière la tension entre intérêt général et PCTP il y a trois niveaux : la logique de la loi et de l'autorité, celle de l'action commune et celle du projet partagé. Il est parfois difficile de distinguer ces trois niveaux au regard de l'Intérêt général ou du Projet Territorial Collectif Partagé, c'est pourquoi il est nécessaire d'instruire les différents scénarios.
- 8- Sur un autre registre il a été souligné que pour certains commentateurs il y a aujourd'hui une véritable crise de l'autorité et de légitimité de certains acteurs et que par voie de conséquence, les individus ne veulent plus d'une forme d'autorité exclusivement hiérarchique. La notion de projet collectif territorial partagé est en ce sens éclairante. Il semblerait que ceci ne va pas sans conséquences sur les relations entre la notion d'intérêt général et celle de PCTP, le périmètre et le contenu du premier étant définis par une variété d'autorités telles que le juge, le législateur, l'exécutif, etc.
- 9- Par ailleurs, il est important de souligner que pour les participants le PCTP n'a pas la dimension morale que peut avoir l'intérêt général. En effet, des activités délictueuses peuvent diriger un PCTP, ce qui n'est pas le cas pour l'intérêt général.

¹⁰⁴ Dewey (1927, 2010, p.318).



10- Enfin, il a été mis en relief le fait que le séminaire qui sera organisée autour de la note collective intérêt général a pour objectif de recentrer ces éléments autour des différentes questions qui surgissent de la tension entre l'intérêt général et le PCTP (cf. infra Annexe I). Le déroulé devra répondre aussi à cet objectif.

Conclusion sur les échanges autour de la note :

En guise de conclusion, les membres du groupe de travail ont exprimé leur accord quant à la trajectoire de la note et son approche pragmatique. La prochaine étape doit permettre de la reprendre et de creuser son objectif. Il a été mis en avant l'importance de passer à la phase suivante pour continuer de construire sur la base de la méthode de la « marguerite » afin de mieux comprendre les évolutions contemporaines de l'intérêt général. Ceci implique de se donner le temps pour d'observer et d'identifier les notions avec lesquelles celui-ci est en contact.

Les membres du groupe ont aussi évoqué l'importance de garder la note par respect aux personnes qui ont été auditionnés durant les différentes séances du groupe de travail. Par ailleurs le cheminement proposé semble adéquat, à la fois humble mais ambitieux.



Prochaines étapes : enrichir le débat avec VOTRE avis !

L'objectif de cette note est de susciter le débat. Elle est ainsi mise en partage autour d'un site internet qui permet à chacun d'exprimer son avis.

Le groupe insiste aussi pour souligner **l'importance d'une confrontation de cette vision au regard d'un échange multi-culturel, tant au niveau de la diversité des acteurs** (associations, Collectivités Territoriales, Etat, entreprises, fondations, syndicats patronaux et salariés, média, monde académique, etc.) **qu'au niveau de la variété des territoires**, en infra national et en international.

Nous vous remercions donc pour les commentaires que vous pourriez nous transmettre au travers du site afin d'enrichir le débat. Que cet outil collectif puisse nous aider à contribuer à un XXIème siècle plus solidaire, équitable et durable.



Annexe I

Composition du groupe et modalités de travail

Composition du groupe de travail

Le groupe de travail est constitué de 16 membres (*dont un groupe référent de 5 personnes).

- **Hubert Allier***, pilote de la démarche (Membre du CESE, ancien Directeur Général de l'Uniopss, membre du Mouvement Associatif) ;
- **Dominique Balmary*** (Conseiller d'Etat honoraire, Président de la coordination associative Uniopss - Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux) ;
- **Jean-Paul Bailly** (Membre du CESE, Président d'IMS – Entreprendre pour la Cité, ancien Président de la Poste) ;
- **Yannick Blanc** (Préfet du Val d'Oise, Président de la FONDA)
- **Jean-Michel Bloch-Lainé** (Inspecteur général des Finances, ancien membre du Conseil Economique et Social Européen)
- **Philippe Durance** (Professeur associé au CNAM, Chercheur au labo interdisciplinaire de recherche en sciences de l'action)
- **Béatrice de Durfort** (Déléguée générale du Centre Français des Fonds et Fondations –CFF)
- **Brigitte Giraud** (Présidente de la coordination associative Celavar - Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rural, Vice-présidente du Mouvement Associatif, Directrice de l'Union Nationale des Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement)
- **Charles-Benoît Heidsieck***, copilote de la démarche (Président-Fondateur du RAMEAU) ;
- **Daniel Lebegue*** (Présidents de l'ORSE, de Transparency International France, Président honoraire de l'IFA) ;
- **Henry Noguès** (Universitaire, Président de l'ADDES)
- **François Rachline** (Conseiller spécial du Président du CESE)
- **Hugues Sibille*** (Présidents d'Avise, Président du labo de l'ESS, ancien Délégué interministériel)
- **Bernard Saincy** (Ancien syndicaliste, Fondateur de Rassembleur d'énergies GDF-Suez, Président-fondateur d'Innovations sociales conseils)
- **Roger Sue** (Universitaire, Vice-président de la FONDA)
- **Jean-Eudes Tesson** (Président du groupe Tesson, Président de l'ACOSS)



Modalités de travail

Les travaux se sont appuyés sur **3 modalités pratiques** :

- Des **rencontres régulières** du groupe de travail (toutes les 6 semaines, de novembre 2014 à juin 2015),
- Une **macro étude documentaire** des principaux documents présentant les enjeux et une proposition de définition de l'intérêt général. Il ne s'agissait pas de faire une bibliographie détaillée, mais de partager les principaux documents pour aider le groupe dans ses réflexions.
- Une **série d'auditions** afin d'écouter différents points de vue.

La liste des personnes auditionnées est la suivante (comme pour les membres du groupe de travail, chacun est intervenu à titre personnel et en aucun cas en tant que représentant de(s) institution(s) à laquelle il appartient). Nous les remercions pour leur temps et les échanges passionnants que nous avons eu avec eux.

- **Simon Besnard**, Président du MRJC (le Mouvement rural de jeunesse chrétienne)
- **Aswaw Djebara**, Président du groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, membre du CESE
- **Jean-Baptiste de Foucauld**, ancien commissaire au plan et coordinateur du «Pacte Civique»**Jean Gadrey**, Economiste
- **Robert Lafore**, Docteur en droit public
- **Marie-Christine Lepetit**, Inspectrice générale des finances
- **Laurence Lemouzy**, Directrice scientifique de l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la Décentralisation

La liste des principaux documents consultés sont cités en référence dans le texte.

La rédaction des comptes rendus et la formulation des travaux de synthèse ont été assurées par Le RAMEAU. Après relecture par le pilote, les documents « martyrs » ont été mis en débat auprès du groupe. Chacun a été individuellement invité à donner un avis écrit afin de compléter le document de base. A leur suite, chaque lecteur de cette note est invité à le faire.

