

L'intérêt général partout et nulle part

Du monopole étatique à la fragmentation néolibérale

par Chloé Gaboriaux

À force d'être invoqué, l'intérêt général n'a-t-il pas perdu tout son sens ? Cet essai invite à revenir sur l'histoire de la notion et s'efforce de dépasser l'opposition entre l'étatisation de la sphère publique et son anéantissement dans la dérégulation.

Alors que les intérêts privés guident plus que jamais l'action publique¹, les agréments et labels d'*intérêt général*, d'*utilité publique* ou *sociale* se multiplient, octroyés par l'État ou, sous des dénominations diverses, par des consortiums privés. Un monde bigarré, où coexistent organisations non lucratives et entreprises plus ou moins sociales, revendique ainsi son engagement au service du public et bien sûr les financements qui vont avec (subventions ou défiscalisations). On aimerait bien sûr y voir une saine émulation de la vertu citoyenne. Mais la réalité est plus décevante : il s'agit souvent de capter l'argent public, quitte à induire en erreur financeurs et usagers, parfois démunis face à la prolifération des organismes et des statuts.

Faut-il pour autant exiger que tout ce qui relève de l'intérêt général soit pris en charge par l'État ? C'est ce que sous-entendent de nombreux plaidoyers en faveur du service public, suggérant au passage l'existence d'un âge d'or de l'étatisation, qui

¹ Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

aurait débuté sous la Troisième République et connu ses premières remises en cause dans les années 1980. Il faut pourtant s'accorder sur ce qu'on désigne par « étatisation » en matière d'activités d'intérêt général. Le présent essai vise à faire œuvre de clarification, historique d'abord, et si possible politique.

La revendication par l'État du monopole de l'intérêt général ne date pas de la Troisième République : elle est étroitement liée à la construction de la monarchie absolue et reprise par la plupart des régimes plus ou moins autoritaires qui se succèdent au XIXe siècle. Dans cette perspective, l'enracinement de la Troisième République à la fin du siècle va plutôt de pair avec la reconnaissance de la contribution des groupements privés non lucratifs à l'intérêt général.

Si, à distance, l'État républicain apparaît particulièrement volontariste – à tel point qu'on lui accole volontiers l'adjectif « social » – c'est qu'il réaffirme sa prétention à en être « l'unique garant »², en imposant aux initiatives privées des normes autrement plus strictes que celles qu'on connaît aujourd'hui. Ces exigences sont pourtant dès l'origine fragilisées par la montée en puissance d'une nouvelle philanthropie, née à la faveur de l'explosion des inégalités et prête à remettre en question les prescriptions étatiques. Plutôt que de chercher dans la Troisième République un modèle d'étatisation de l'intérêt général, mieux vaut sans doute considérer ses aspirations et ses difficultés à les concrétiser, sans doute plus instructives pour faire face aux défis du présent.

L'intérêt général comme principe de légitimation

Rappelons pour commencer qu'il n'y a pas d'intérêt général sans intérêt particulier. Ou plutôt : pour concevoir l'existence de l'intérêt général, il faut admettre que les individus sont des êtres d'intérêt, animés par leurs intérêts personnels. Or cette idée est relativement récente – quelques siècles tout au plus. Elle s'inscrit dans le mouvement de sécularisation qui débute au début de l'époque moderne (à la fin du XVe siècle donc) et qui, en Occident, conduit très progressivement, et de façon souvent inachevée, à détacher l'individu de sa communauté et de sa vocation religieuse, pour

² Colette Bec, à propos de l'encadrement étatique de l'assistance privée. Colette Bec, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994.

l'inscrire dans un monde où Dieu est de plus en plus cantonné à la conscience de chacun³.

Dans cet univers, qui est encore le nôtre, il n'est plus possible de légitimer le pouvoir en invoquant les volontés divines. Qu'il soit acquis par la tradition, la force ou le vote, il ne peut se justifier qu'au nom des intérêts de la nation, du peuple, des individus. Parallèlement, les entreprises de contestation du pouvoir politique se font elles aussi de plus en plus au nom de ces intérêts, de sorte que l'intérêt général finit par apparaître comme le principe de légitimation par excellence de toute action politique, qu'elle procède du pouvoir ou de la société civile.

Historiquement, la France a suivi une voie où l'État a très tôt revendiqué le monopole de l'intérêt général et de la chose publique. Cette revendication est à comprendre dans le cadre de la construction de l'État : elle se fait avant tout contre les groupes qui, au sein du royaume, pourraient concurrencer la puissance royale et elle est formulée par des juristes qui s'efforcent de fonder en droit un pouvoir étatique qui s'est d'abord imposé par la force, dans la guerre.

Il s'agit d'abord pour eux de tracer une frontière entre le roi, le pouvoir, le public – sphère de l'intérêt général – et ses sujets, la société, le privé – sphère des intérêts particuliers, ce qui leur permet de délégitimer toute intrusion des individus, *a fortiori* regroupés en collectifs, sur la scène publique. Dans son traité *De la souveraineté du roi*, paru en 1632, le juriste Cardin Le Bret le formule ainsi :

« Puisque le Roi est à la République ce que l'âme est au corps, est-il pas juste qu'il ne se fasse rien de public dans son État sans sa permission ? C'est pourquoi l'on a toujours tenu pour maxime qu'on ne pouvait établir aucune congrégation, corps, ni collège, soit pour la religion, soit pour la police civile, sans le congé du Prince. »⁴

La Révolution ne remet pas vraiment en cause ce principe. Comme le dit très bien E. Kantorowicz, la Nation chausse alors « les mules pontificales du prince »⁵ : les révolutionnaires se réapproprient les concepts de légitimation du prince, qui lui-même les avait empruntés à l'Église. Et l'on en vient également à condamner les corps intermédiaires. Le mot d'Isaac Le Chapelier est connu :

³ Reinhart Koselleck, Ernst W. Orth, Jörg Fisch, « Interesse », *Grundbegriffe : Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, E. Klett-F. G. Cotta, 1978.

⁴ Cardin Le Bret, *Les œuvres de Messire C. Le Bret*, Paris, Veuve Toussaint du Bray, 1643, p. 56.

⁵ Ernst Kantorowicz, « Mystères de l'État. Un concept absolutiste et ses origines médiévales (bas Moyen Âge) », *Mourir pour la patrie*, Paris, Puf, 1984, p. 103.

« Il n’y a plus que l’intérêt particulier de chaque individu et l’intérêt général, affirme-t-il le 14 juin 1791. Il n’est permis à personne d’inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation. »⁶

Selon lui, les citoyens peuvent débattre, s’exprimer, voter, s’engager politiquement, mais pas se grouper pour faire entendre leur voix en tant que collectifs et encore moins pour revendiquer l’intérêt général – seule la position de surplomb qu’occupent les représentants de la nation leur permet de le saisir et d’en discuter.

Est-ce à dire que la contribution des groupements non étatiques à l’intérêt général est impossible, interdite, condamnée ? En réalité, l’État lui-même ne peut fonctionner sans eux : son action est alors extrêmement étroite, presque tout entière renfermée dans les fonctions régaliennes que sont la justice, la monnaie, la sécurité intérieure et extérieure. L’initiative religieuse et privée se charge donc de l’assistance, de l’éducation, de la culture, etc. Simplement, ces entreprises restent sous la surveillance de l’État.

Dans un avis très important de 1805-1806, formulé à propos d’un hospice fondé à Bruxelles par une association, le Conseil d’État rappelle la nécessité de ce contrôle, en des termes qui disent bien les conceptions juridiques du moment :

« de pareils établissements ne peuvent être utiles et inspirer une confiance fondée, quelle que soit la pureté des intentions qui les ont fait naître, tant qu’ils ne sont pas soumis à l’examen de l’Administration publique, autorisés, régularisés et surveillés par elle. [...] ce serait former des hospices et un système qui pourraient croiser et contrarier les vues du Gouvernement et ses principes sur cette importante partie de l’administration, exposer une multitude de familles à se voir trompées par une charité mal dirigée, ou par des calculs défectueux ; que dans le cas où de semblables établissements viendraient à tomber, ils exposeraient ou le Gouvernement à payer des hospices qu’il n’aurait pas créés, ou des malheureux à se voir victimes d’une confiance mal placée, après avoir perdu dans une longue et trompeuse sécurité tout moyen d’exister. »⁷

On le voit, le Conseil d’État reconnaît l’utilité des actions charitables religieuses ou privées – hôpitaux, hospices, asiles, mais aussi écoles, musées, bibliothèques, etc. Mais cette utilité est conditionnée par l’autorisation gouvernementale. D’une part parce que l’assistance fait partie de l’administration : même si cette dernière n’a pas

⁶ « Bulletin de l’Assemblée nationale », *Réimpression de l’ancien Moniteur (mai 1789-mai 1799)*, t. 8, p. 661.

⁷ Avis du Conseil d’État pris dans la séance du 3 nivôse an 14 (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402.

les moyens de l'assumer financièrement, elle doit l'orienter en fonction de sa propre lecture de l'intérêt général. D'autre part parce que tout manquement d'une action privée dans un domaine public conduirait *in fine* à l'intervention de l'État, pour protéger les victimes, les familles, et plus largement préserver la confiance dans les institutions. Autrement dit, une organisation même entièrement financée sur fonds privés ne peut s'engager dans des activités d'intérêt général sans le contrôle de l'État, au risque de la voir abuser de la confiance des particuliers – soit qu'ils aient donné à des escrocs ou à des mauvais gestionnaires, soit qu'ils aient confié leurs proches à des personnes susceptibles de les maltraiter – et ces abus doivent de préférence être prévenus par l'État avant qu'ils n'adviennent. Le Conseil d'État lie donc étroitement les notions d'intérêt ou d'utilité, de chose publique et de confiance – confiance dans les institutions.

À ses yeux, l'État n'est pas seulement le seul à pouvoir définir l'intérêt général (imposer ses « vues » en la matière), mais il est le seul à pouvoir préserver les intérêts divers des particuliers, intérêts qui pourraient être lésés par ces organisations privées. L'intérêt général a donc une dimension politique – c'est le choix du gouvernement en place, ici en matière d'assistance, mais on pourrait dire de même de l'éducation et de la culture – et une dimension arbitrale – c'est le devoir de l'État, quelle que soit la couleur politique du gouvernement, que de tenir compte de tous les intérêts, qui ensemble composent l'intérêt général, et de s'assurer qu'ils ne soient pas excessivement sacrifiés (le seul sacrifice possible étant celui qui s'opère au nom de l'intérêt général).

En termes juridique et administratif, ce principe se traduit à l'époque par l'incorporation à l'État de toute action privée d'intérêt général. Autrement dit, toute organisation privée contribuant à l'intérêt général a vocation à être étatisée. L'autorisation se traduit alors par la formation d'un établissement public ou d'utilité publique, sans que la distinction entre les deux n'apparaisse encore nettement. Les deux expressions sont alors synonymes, employées indifféremment pour toute institution d'intérêt général non intégrée à une collectivité publique, qu'elle ait été créée ou non par des particuliers, qu'elle soit financée ou non par des particuliers : dès lors que sa mission est d'intérêt général, elle doit être autorisée par l'État et incorporée à la sphère publique, ce qui implique contrôle des comptes et surveillance de ses activités⁸.

⁸ Guillaume Richard, « L'État souverain contre les groupements ? Contrôler l'utilité publique au XIXe siècle », *La souveraineté populaire : un levier pour la démocratie ?*, Bordeaux, Au bord de l'eau, 2024.

La contribution des groupements privés à l'intérêt général

Il a fallu presque un siècle pour que soit acceptée et reconnue en France la contribution de groupements privés – et restant privés – à l'intérêt général. Les organisations non lucratives ont été les premières concernées. La Troisième République proclame non seulement la liberté pour les groupements non lucratifs, qu'ils soient syndicaux (loi de 1884), mutuels (loi de 1898) ou associatifs (loi de 1901), mais elle élabore une doctrine exigeante de leur utilité publique.

La procédure de reconnaissance d'utilité publique est ainsi maintenue : pour bénéficier de la pleine personnalité morale et recevoir des dons et legs, les associations et fondations doivent convaincre le gouvernement, le Conseil d'État entendu. Pour trancher, ce dernier s'appuie moins sur la nature de la cause portée par les groupements que sur les intérêts mis en jeu : il ne faut pas que les animateurs du groupement servent leurs propres intérêts ; il ne faut pas non plus qu'ils lèsent les intérêts d'autrui ni les intérêts de l'État. L'examen ici se fait par la négative – par les intérêts qu'il ne faut pas servir, qu'il ne faut pas léser, et ce dans une perspective très concrète : les intérêts des membres de l'association, des héritiers, des donateurs, des bénéficiaires, du trésor public, de la diplomatie, etc.

Si l'État républicain se montre relativement ouvert sur les causes susceptibles d'être reconnues d'utilité publique, il l'est moins sur les conditions dans lesquelles elles doivent être poursuivies. À rebours des régimes précédents, il impose d'abord le respect des principes du service public en cours d'élaboration et de discussion : universalité, gratuité et continuité des services, adhésion du groupement à la laïcité, nationalité française de ses membres dirigeants. Il se montre également attentif à la démocratie interne au groupement – notamment au contrôle réel du conseil d'administration par l'assemblée générale. Il est enfin soucieux de la gestion des biens de l'association, qu'il identifie à l'argent « public ».

Certes, le financement est initialement privé dans la mesure où il est essentiellement issu des cotisations et des dons et legs des particuliers. Mais aux yeux du Conseil d'État, son affectation à une cause d'intérêt général lui ôte son caractère privé et le rend définitivement public. C'est pourquoi la haute assemblée exige des établissements d'utilité publique la gratuité des fonctions de direction et plus largement la rationalisation des coûts de gestion – cet argent devenu public doit avant tout servir la cause d'utilité publique à laquelle il a été assigné. Le caractère public du patrimoine associatif incite également le Conseil d'État à privilégier les grosses

structures pour faciliter les économies d'échelle et le contrôle des comptes. Il en résulte une sélection draconienne des associations et fondations susceptibles d'être reconnues d'utilité publique : entre 1870 et 1914, la République en a reconnu moins de 1000.

Les groupements écartés sont réorientés vers d'autres statuts, qui entretiennent des rapports divers à l'intérêt général. Il peut s'agir de statuts privés – par exemple, le syndicat, qui n'existe que pour la défense d'intérêts professionnels même si le législateur républicain considère qu'il est d'intérêt général que les travailleurs des différents secteurs et métiers soient à même de défendre leurs intérêts particuliers – ou de statuts publics – établissements ou services publics municipaux, départementaux ou nationaux. En 1911, quand le républicain Paul Dislère dresse le bilan des dons et legs autorisés par le Conseil d'État l'année précédente, il se félicite que la grande majorité d'entre eux soient allés à des institutions publiques plutôt que privées, fussent-elles reconnues d'utilité publique⁹. L'horizon reste en effet celui du service public, ce que constatait déjà Maurice Hauriou quelques années plus tôt :

« les établissements d'utilité publique qui rendent au public des services vraiment utiles ont une tendance à se transformer en établissements publics »¹⁰.

Pour une partie des républicains, l'étatisation des services publics est donc bien un idéal, mais l'étroitesse du budget de l'État la rend impossible pratiquement¹¹. On comprend dès lors l'effort du nouveau régime pour encadrer les services au public assurés par des groupements privés, au moyen d'une argumentation qui lie utilité publique et service public : si la mission est d'utilité publique, alors ses animateurs, son fonctionnement, ses finances, quoiqu'au départ privés, doivent être soumis aux règles du service public. Pour le dire autrement, la Troisième République invente peut-être le service public, mais un service public qui est pour une large part assumé par le secteur non lucratif, qu'il s'agit alors de contraindre aux mêmes critères que ceux qui s'imposent aux collectivités et établissements publics.

⁹ Paul Dislère, « Note relative aux dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique en 1910 », *Journal officiel de la République française*, 17 juin 1911, p. 4757-4759.

¹⁰ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, contenant le droit public et le droit administratif, Paris, L. Larose et Forcel, 1892, p. 199.

¹¹ En 1912, les prélèvements obligatoires atteignent près de 9 % du PIB, les dépenses publiques (État et collectivités locales) 13 % du PIB (environ 6 milliards de francs). Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, Le Seuil, 1983.

Le service public à l'épreuve de la philanthropie

La doctrine qu'on vient d'esquisser connaît cependant des difficultés au moment même où elle est élaborée. Arrêtons-nous pour finir sur deux d'entre elles.

La première est liée au processus de reconnaissance d'une contribution privée et non étatique à l'intérêt général. Cette dernière est relativement lente. Il faut attendre les années 1860 pour que soient bien distingués les établissements d'utilité publique, organismes privés dont la contribution à l'intérêt général est reconnue par l'État sans que ce dernier les incorpore à la sphère administrative, et les établissements publics, organismes publics à but spécifique, distinct des collectivités publiques (communes, départements, État). Cette distinction est d'abord purement statutaire, elle ne repose pas sur la nature du but assigné à ces organismes privés et publics. C'est pourquoi le Conseil d'État républicain peut d'abord exiger des associations reconnues d'utilité publique qu'elles servent le public dans les mêmes conditions que les services publics municipaux, départementaux ou étatiques.

Mais progressivement, les plus conservateurs des membres du Conseil d'État parviennent à faire admettre que l'on ne peut être aussi exigeant à l'égard d'un groupement privé qu'à l'égard d'un organisme public. En 1890, ils acceptent – au grand dam des républicains – qu'une association protestante réserve ses secours aux protestants et rompe ainsi avec le critère d'universalité jusqu'ici exigé. L'utilité publique des associations se confondait avec l'intérêt général poursuivi par l'État. Elle s'en distingue désormais et apparaît plus étroite, plus locale, plus communautaire aussi. On a là la lointaine origine des labels plus récemment apparus et qui peuvent être revendiqués non seulement par des organisations non lucratives, mais aussi par des entreprises : utilité sociale, économie sociale... Ils renvoient à une contribution privée à l'intérêt général toujours en deçà des exigences du service public.

La deuxième difficulté est liée à l'explosion des inégalités sociales avant 1914¹² et à la transformation de la philanthropie qui en découle. Apparaissent de très gros donateurs ou testateurs, dont les projets ont des proportions inédites et qui exigent en contrepartie de leur générosité du prestige personnel (par exemple en apposant leur nom à l'œuvre créée) et le contrôle sur les institutions qu'ils ont fondées. Ils en viennent ainsi très souvent à remettre en question les critères du Conseil d'État. Or ce dernier ne cherche pas ou presque pas à les contraindre, pour diverses raisons : ces

¹² Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Le Seuil, 2013.

philanthropes sont en général des gens en vue, très soutenus ; leurs projets suscitent à bien des égards l’approbation des membres de la haute assemblée ; ces derniers craignent que les bénéficiaires de ces entreprises philanthropiques – les malades, les travailleurs, les amateurs d’art – n’en soient tout bonnement privés si l’État se montrait trop exigeant.

La tension entre philanthropie et service public émerge ainsi dès l’origine. D’un côté, les gros donateurs ont du mal à comprendre que leur argent devient public une fois affecté à une œuvre d’intérêt général. Ils s’imaginent encore propriétaires des biens qu’ils ont pourtant donnés et peinent à concevoir un État qui poursuivrait d’autres buts que les leurs. De l’autre, l’étroitesse des ressources étatiques incite les représentants de l’État à la prudence et au compromis. Parce qu’ils viennent bien souvent du même monde que les philanthropes, parce qu’ils s’adonnent eux-mêmes à la philanthropie, les inconvénients des grandes œuvres leur apparaissent moindres que ceux des petits dons, alors même que leur coût financier et politique est généralement proportionnel à leur ampleur.

Quoique difficiles à mettre en œuvre, les principes qui fondaient la doctrine qu’on vient d’évoquer interdisaient cependant la libéralisation et la marchandisation des labels. Ils paraissent aujourd’hui avoir perdu de leur sens, soit qu’on prône la liberté des groupements privés (contre tout contrôle étatique), soit qu’on aspire au rétablissement d’un État introuvable et sans doute peu souhaitable, qui serait à même de prendre seul en charge l’intérêt général. Il ne s’agit bien sûr pas de revenir en arrière, mais simplement de reconnaître que le caractère public de la contribution des groupements privés à l’intérêt général – public au sens où le don d’argent et le don de soi ont nécessairement des implications pour le public – intéresse la communauté des citoyens et partant les autorités publiques, et qu’elles sont donc fondées à les encourager, mais aussi à exiger d’eux un certain nombre de normes d’organisation et de gestion.

Pour aller plus loin :

- Chloé Gaboriaux, Martine Kaluszynski (dir.), *Au nom de l’intérêt général*, Bruxelles, Peter Lang, 2022.
- Chloé Gaboriaux, *L’intérêt général en partage : la reconnaissance d’utilité publique des associations en République (1870-1914)*, Paris, Sciences Po, Paris, 2023.

- Chloé Gaboriaux, « La philanthropie en République : charité privée ou générosité publique ? », AOC, 20 mars 2024.

Publié dans laviedesidees.fr, le 14 octobre 2025.