

Décembre 2014, pages 1, 10 et 11

Essor de la philanthropie dans les pays occidentaux

La charité contre l'Etat

Depuis trente ans, les gouvernements occidentaux usent de multiples artifices pour réduire leurs dépenses. L'un d'eux consiste à sous-traiter les services sociaux à des bénévoles et à des associations, tout en encourageant la charité privée. Si le Canada, la France et le Royaume-Uni, par exemple, suivent cette méthode, c'est aux Etats-Unis qu'on trouve le modèle le plus avancé. Désormais majoritaire au Congrès, la droite américaine en a fait un pilier de sa stratégie politique.

par Benoît Bréville

Peu avant le déclenchement de la crise financière, la municipalité de Detroit fit bâtir un vaste centre communautaire dans un quartier pauvre du sud-ouest de la ville. Une fois la construction achevée, en 2008, le bâtiment resta désespérément vide : frappée par le chômage et la multiplication des saisies immobilières, la ville plongeait dans la dépression et coupait à tout-va dans les programmes sociaux. Se sentant peut-être un peu coupables des malheurs de la capitale de l'automobile, les dirigeants de l'entreprise Ford, qui avait délocalisé de nombreuses usines, font, en décembre 2012, un don de 10 millions de dollars (8 millions d'euros) au centre communautaire. Lequel peut enfin ouvrir et distribuer des colis alimentaires, proposer des cours d'alphabétisation ou encore organiser des loisirs pour les jeunes.

Quelques mois plus tard, la ville est déclarée en faillite. Pour éviter de supprimer les pensions de retraite de ses employés, la mairie envisage alors de vendre aux enchères certaines peintures de l'Institut des arts, dont des œuvres de Rembrandt, Henri Matisse ou Diego Rivera. Mais les fondations Ford, Knight et Kresge, associées à quelques citoyens fortunés, parviennent à réunir 330 millions de dollars pour consolider les fonds de pension des employés municipaux : la vente est évitée.

En octobre 2013, c'est au tour de l'Etat fédéral de miser sur la générosité privée pour assurer des missions d'intérêt public. Devant l'incapacité des démocrates et des républicains à s'accorder sur le relèvement du plafond de la dette publique, Washington doit fermer, pendant seize jours, les services publics «non essentiels». Afin de maintenir en activité une trentaine de garderies gérées par le ministère de la santé, un couple de milliardaires texans fait un don de 10 millions de dollars. « *Cet argent va permettre à des milliers d'enfants de rester dans un environnement sûr et familial. C'est une bonne nouvelle* (1) », se réjouit la journaliste Eleanor Barkhorn dans *The Atlantic*.

La mobilisation des grandes fortunes au service d'œuvres sociales n'est pas chose nouvelle aux Etats-Unis. Au tournant du XXe siècle, tandis que le nombre de millionnaires s'accroît de manière spectaculaire — ils étaient une centaine en 1870, et presque quarante mille en 1916 —, émerge le concept de philanthropie. Pour donner une image généreuse d'eux-mêmes et légitimer leur opulence, les riches investissent dans de nobles causes : ils construisent des bibliothèques, des hôpitaux ou des universités, comme Johns Hopkins à Baltimore ou Ezra Cornell à Ithaca ; ils créent des fondations, à l'image de l'industriel du pétrole John D. Rockefeller ou du magnat de la sidérurgie Andrew Carnegie.

Alors que la charité traditionnelle était locale et religieuse et se consacrait à des causes ponctuelles (soulager temporairement le malheur des pauvres, offrir des cours d'alphabétisation, etc.), ces fondations visent le « bien-être du genre humain » ou encore le « progrès de l'humanité ».

A l'époque, l'idée que l'argent privé puisse œuvrer au bien commun ne va pas de soi. Au sommet de l'Etat, le président républicain Theodore Roosevelt dénonce les « *représentants de la richesse prédatrice* » qui,

« par le moyen de donations à des universités (...), influencent dans leur propre intérêt les dirigeants de certaines institutions éducatives (2) ». Les travailleurs se méfient quant à eux de ces industriels généreux et altruistes quand il s'agit d'art, de santé ou de science, mais avares et brutaux dans leurs usines. Résumant avec ironie la position de son syndicat, le président de l'American Federation of Labour (AFL), Samuel Gompers, explique que « la seule chose que le monde accepterait avec joie de M. Rockefeller, c'est qu'il finance la création d'un centre de recherche et d'éducation qui aide les gens à ne pas devenir comme lui (3) ». Au début des années 1890, alors que les lock-out agressifs se multiplient dans les usines sidérurgiques de Pennsylvanie, de nombreux ouvriers refusent de fréquenter les établissements construits avec l'argent de Carnegie. Vingt des quarante-six villes de l'Etat sollicitées par l'industriel déclinent son offre de construction de bibliothèques (4).

Le poids de la religion

Quelles municipalités songeraient aujourd'hui à refuser le cadeau d'un milliardaire ? Quand le fondateur de Facebook, M. Mark Zuckerberg, a fait un chèque de 100 millions de dollars aux écoles publiques de Newark, le maire de la ville a sauté sur l'occasion pour combler, en partie, les coupes budgétaires opérées par le gouverneur républicain Chris Christie. Ainsi, la contraction des finances publiques a rendu la philanthropie en apparence indispensable (5), et les actes de générosité ne soulèvent plus de sarcasmes. Après l'engagement pris par M. Warren Buffett, M. Bill Gates et une quarantaine de milliardaires de donner au moins la moitié de leur fortune — en partie acquise grâce à des techniques d'optimisation permettant d'échapper à l'impôt et donc à la redistribution nationale —, le président Barack Obama ne s'est pas inquiété de l'influence de la « richesse prédatrice » : il a invité les deux initiateurs de la campagne « Promesse de don » à la Maison Blanche.

Fortement médiatisée, la munificence des riches et des entreprises ne constitue pourtant que la partie émergée de l'iceberg philanthropique. Il existe en effet aux Etats-Unis une « philanthropie de masse », qui mobilise chaque année des dizaines de millions de citoyens de toutes conditions sociales. Le dimanche à l'église, lors des fêtes de l'école, dans les magasins ou les administrations, par téléphone ou en ligne, les Américains sont sollicités en permanence. En 2013, plus de neuf foyers sur dix ont sauté le pas ; ils ont fourni 72 % des 335 milliards de dollars donnés cette année-là (soit 2 % du produit intérieur brut), contre 15 % pour les fondations philanthropiques et 5 % pour les entreprises. Celles-ci peuvent d'ailleurs intégrer leurs dépenses charitables dans leurs frais de marketing, ce qui témoigne d'une vision extensive de l'objet des entreprises, mais aussi d'une conception limitée de l'abus de bien social.

Un tiers de l'argent récolté chaque année est versé à des paroisses et à des groupes religieux charitables. Le reste revient à des organismes communautaires de quartier, à de grandes associations nationales, mais aussi à des universités, des écoles, des hôpitaux, ou même des think tanks et des structures humanitaires (6). Parce qu'elles sont dénuées de but lucratif et qu'elles agissent dans des domaines tels que l'éducation, l'aide sociale, la culture ou la santé, ces structures sont reconnues d'utilité publique. Relevant du « tiers secteur », elles bénéficient à ce titre du précieux label 501(c) qui permet d'obtenir des dons défiscalisés. En d'autres termes, de l'argent public déguisé en générosité...

L'enracinement de la culture du don aux Etats-Unis s'explique tout d'abord par le poids de la religion : plus de 80 % des habitants déclarent croire en Dieu et 40 % aller régulièrement à l'église. Comme d'autres croyances, le christianisme accorde à la charité une valeur centrale. Il enseigne l'entraide mutuelle et l'investissement de chacun dans sa « communauté » (7). Depuis le XIXe siècle, la charité chrétienne s'accompagne d'une certaine méfiance envers l'Etat, perçu comme un concurrent dans l'aide aux pauvres. Aussi l'Evangile social, catholique et protestant, défend-il la primauté du local, de l'initiative privée et de la proximité, gage d'efficacité. Pilier du christianisme social, l'encyclique *Quadragesimo Anno* du pape Pie XI affirme ainsi : « De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes (8). »

Aux Etats-Unis, l'Etat n'est donc considéré ni comme l'unique dépositaire de l'intérêt général, ni comme le levier le plus efficace pour combattre les problèmes sociaux. Aux yeux des démocrates, l'Etat et les institutions caritatives se complètent de manière vertueuse. « Nous savons que les Eglises et les organismes

de charité apportent un réel gain par rapport à un programme public isolé», expliquait par exemple M. Obama en août 2012, lors de la dernière convention de son parti. Côté républicain, pouvoirs publics et charité privée semblent en revanche aux antipodes. Fidèles à la doxa néolibérale, les conservateurs voient l'Etat comme un monstre bureaucratique, inefficace, qui favorise l'assistanat et que tout oppose aux associations locales, proches des pauvres et donc capables de les responsabiliser. « *Ce que nous faisons dans notre communauté, c'est prendre soin les uns des autres. C'est ce qui est si spécial, c'est ce que l'Etat ne peut pas remplacer* », s'émerveillait le candidat républicain à la vice-présidence des Etats-Unis, M. Paul Ryan, en 2012. Elue sénatrice de l'Iowa le 4 novembre dernier, la nouvelle étoile montante du Parti républicain Joni Ernst considère quant à elle que « *les Américains peuvent être autosuffisants. Ils n'ont pas besoin de dépendre de l'Etat pour obtenir tout ce dont ils ont besoin ou qu'ils désirent* (9) ».

La géographie de la générosité américaine révèle l'imbrication entre religion, charité et néolibéralisme. Ainsi, les dix-sept Etats les plus généreux (proportionnellement) du pays (l'Utah, le Mississippi, l'Alabama, le Tennessee, la Géorgie, la Caroline du Sud...) sont aussi les plus religieux. Ils ont tous opté pour M. Willard (« Mitt ») Romney lors du dernier scrutin présidentiel. A l'inverse, les sept Etats figurant au bas du classement (Connecticut, Massachusetts, Rhode Island, New Jersey, Vermont, Maine, New Hampshire) ont plébiscité le candidat démocrate.

Le projet républicain de faire porter le poids de l'assistance sociale sur les communautés locales et l'initiative privée ne date pas d'hier. Dès mars 1929, dans son discours d'investiture, le président Herbert Hoover souligne « *la capacité des Américains à coopérer entre eux pour le bien public* ». Et il annonce « *le développement systématique de la coopération entre l'Etat fédéral et la multitude d'agences, locales et nationales, publiques et privées, qui travaillent à améliorer la santé publique, les loisirs, l'éducation et le foyer* » des Américains. La Grande Dépression, qui débute en octobre, lui donne l'occasion de mettre ce programme à exécution. Face à l'augmentation du chômage, Hoover encourage la création de comités de citoyens et de commissions municipales destinés à récolter des dons. L'argent est ensuite redistribué à des organismes caritatifs, qui organisent des soupes populaires pour les chômeurs, distribuent du charbon, dispensent des soins médicaux. Toutefois, la seule générosité privée peine à absorber l'augmentation de la demande, d'autant que l'aggravation de la crise érousse la capacité de don des citoyens. Le projet de « *gouvernance à coût zéro (pour l'Etat)* », selon la formule de l'historien Olivier Zunz, est finalement abandonné en 1933 par Franklin Roosevelt au profit du New Deal.

Si, depuis Hoover, la plupart des présidents américains ont encouragé l'engagement volontaire des citoyens, le mouvement s'est accéléré ces trente dernières années, dans un contexte de désengagement de l'Etat. A partir de 1981, Ronald Reagan délègue, par le biais de contrats, de nombreux services sociaux à des organismes sans but lucratif, dont le nombre va augmenter de 40 % pendant sa présidence (10). Puis vient le tour de son vice-président M. George H. Bush qui, en 1988, lors de son discours d'investiture devant les délégués du Parti républicain, célèbre la société civile américaine et ses « *mille points de lumière, ces organisations communautaires éparpillées comme des étoiles à travers la nation* ». Une fois élu, il multiplie les contrats de sous-traitance avec des associations et encourage le bénévolat en remettant lui-même des prix « Points de lumière » à des citoyens méritants. Quant à MM. William Clinton et son successeur George W. Bush, l'un met sur pied une réforme de l'aide sociale destinée à ouvrir une « *nouvelle ère de la collaboration avec la société civile* » (selon son vice-président d'alors M. Albert Gore), l'autre ne cessera de se présenter en « *conservateur charitable* », incitant les Américains à donner à leur communauté.

Pluie de dons pour les universités d'élite

Contrairement à l'image que ses promoteurs se plaisent à donner de lui, le secteur associatif n'est donc pas seulement le fruit de l'engagement spontané des citoyens. Il est également le produit d'une stratégie concertée des gouvernements successifs pour se désengager des services sociaux à moindres frais: en plus d'embaucher des salariés peu protégés, les structures communautaires et caritatives reposent sur des millions de bénévoles, dont le travail gratuit représente une économie annuelle de plusieurs dizaines de milliards de dollars (11). Aujourd'hui, l'Etat américain est d'ailleurs le premier client (sous la forme de contrats) et le premier mécène (sous la forme de subventions) du quasi million d'organismes sans but lucratif, religieux ou non, qui œuvrent dans le domaine social. Les dons privés ne représentent quant à eux que 10 à 15% de leur budget. En partie pris en charge par la collectivité par le biais de déductions fiscales, ils occasionnaient pour le Trésor américain un manque à gagner de 53,7 milliards de dollars en 2011 (12).

Or la solidarité locale peut parfois avoir des effets pervers. Un exemple à Woodside, en Californie: entre 1998 et 2003, l'unique école élémentaire de cette bourgade cossue a reçu 10 millions de dollars de la part de parents, de voisins, d'anciens élèves, etc. Grâce à ces dons, les cinq cents enfants de l'établissement ont pu suivre des cours de musique, d'art ou d'informatique. A quinze kilomètres de là, les écoles du district de Ravenswood n'ont, elles, rien récolté: avec leurs revenus quatre fois inférieurs à ceux des ménages de Woodside, les familles de Ravenswood ne peuvent pas offrir de cours de violon à leurs enfants... Le problème existe également dans l'enseignement supérieur, où, en 2013, 1% des universités — les plus élitistes (Stanford, Harvard, Columbia, Yale, etc.) — ont capté 17% des dons (13). Il affecte aussi le système d'entraide religieuse: les paroisses des quartiers riches disposent de fonds plus importants que leurs homologues des quartiers défavorisés, alors même qu'elles font face à des besoins moins importants(14). Les déductions fiscales proposées par l'Etat alimentent ce système générateur d'inégalités.

Mais elles font également le bonheur des sociétés spécialisées dans la collecte de dons. Les grandes fondations font en effet appel à elles pour aiguiser la générosité des Américains. Ces entreprises, qui rémunèrent une armada de démarcheurs téléphoniques et de solliciteurs en porte-à-porte, peuvent ainsi capter parfois une part considérable de l'argent recueilli. Entre 2007 et 2010, l'entreprise InfoCision, par exemple, a travaillé pour une trentaine d'organismes charitables, comme l'American Heart Association, l'American Diabetes Association ou l'American Cancer Society. Sur les 424,5 millions de dollars récoltés pendant cette période, 220,6 millions sont restés dans sa poche, soit 52%. Les démarcheurs se gardent en général de révéler ce pourcentage aux gens qu'ils sollicitent. Ils affirment même, avec l'aval des organismes concernés et au risque d'enfreindre la loi, que 70% des dons reviennent directement à la cause défendue (15).

Dans les associations de quartier, qui n'ont pas les moyens de sous-traiter la collecte de fonds à des sociétés spécialisées, ce sont les employés qui s'y attellent, y consacrant une part importante de leur temps de travail. Ils sollicitent les usagers, coordonnent des tombolas, des bingos ou des dîners caritatifs, organisent des ventes d'objets d'occasion dont les bénéfices reviennent à l'association, etc. A intervalles réguliers, certains se consacrent entièrement à remplir des dossiers de demandes de subventions ou à répondre à des appels d'offres.

Toujours prompts à pester contre la gabegie de l'Etat social, certains promoteurs de l'action charitable dénoncent les failles du secteur caritatif en reprenant les mêmes arguments (frais de structure excessifs, rendement insuffisant du personnel...). D'aucuns voudraient donc lui appliquer les méthodes de gestion qui ont fait le succès du secteur privé. L'homme d'affaires Charles Bronfman, qui préside la fondation du même nom, considère ainsi que « *pour avoir une influence durable et importante, la philanthropie doit être gérée comme une entreprise — avec discipline, stratégie, les yeux rivés sur les résultats* ». « *Les organisations caritatives qui reçoivent votre soutien vous sont comptables comme l'est le conseil d'administration d'une entreprise devant ses actionnaires* », explique-t-il aux lecteurs du *Wall Street Journal* (16). En somme, tandis que les mécènes se transforment en actionnaires, les personnes aidées deviennent consommatrices de services.

Depuis quelques années, des cabinets de conseil spécialisés dans le secteur caritatif ont d'ailleurs fait leur apparition. Afin d'orienter le choix des donateurs, Bridgespan Group, Rockefeller Philanthropy Advisors, The Philanthropic Initiative, mais aussi Charity Navigator, GuideStar ou encore Jumo scrutent, notent, classent les institutions charitables, de la plus grande à la plus petite, en fonction d'objectifs précis, transformant les bénévoles et travailleurs sociaux en fournisseurs de services.

Mais personne n'évalue les évaluateurs. Le secteur charitable représente une manne considérable, qui échappe au contrôle démocratique. Surnommé « *le commissaire scolaire non élu* » par l'ancienne ministre de l'éducation Diane Ravitch, M. Gates est à la tête de deux fondations (Bill & Melinda Gates Foundation et Bill & Melinda Gates Foundation Asset Trust), dont les avoirs combinés se chiffrent à plus de 65 milliards de dollars. Il peut librement choisir d'affecter ces fonds à des causes humanitaires, à son ancienne université, aux associations de sa ville natale ou à la recherche médicale. Rien ne l'oblige à se soucier de l'intérêt général ou d'un quelconque impératif de redistribution. Si ces deux fondations formaient un Etat, celui-ci disposerait pourtant du soixante-dixième produit intérieur brut mondial, devant la Birmanie, l'Uruguay ou la Bulgarie. Et son président n'aurait été élu par personne.

- (1) Eleanor Barkhorn, « [Head Start will stay open in shutdown, thanks to hedge-fund money](#) », *The Atlantic*, Boston, 7 octobre 2013.
 - (2) Cité dans Olivier Zunz, *La Philanthropie en Amérique. Argent privé, affaires d'Etat*, Fayard, Paris, 2012.
 - (3) Cité dans Peter Dobkin Hall, *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essays on Philanthropy, Voluntarism and Nonprofit Organizations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1992.
 - (4) Paul Krause, *The Battle for Homestead, 1880-1892 : Politics, Culture and Steel*, University of Pittsburgh, 1992.
 - (5) Lire Frédéric Lordon, « [Invasion de la charité privée](#) », *Le Monde diplomatique*, avril 2006.
 - (6) « [The annual report on philanthropy for the year 2013](#) », Giving USA, 2014.
 - (7) Aux Etats-Unis, au Canada et au Royaume-Uni, le terme « communauté » (*community*) n'a pas la connotation ethnique ou religieuse qu'il revêt en France. Il désigne une entité à la fois sociale et spatiale définie autour de besoins et d'objectifs communs.
 - (8) Pie XI, *L'Encyclique Quadragesimo Anno sur la restauration de l'ordre social (15 mai 1931)*, SPES, Paris, 1936.
 - (9) Elias Isquith, « [Iowa's Tea Party disaster : Joni Ernst's shocking ideas about the welfare state](#) », Salon, 17 octobre 2014,
 - (10) « The nonprofit world : A statistical portrait », *Chronicle of Philanthropy*, Washington, DC, janvier 1990.
 - (11) Cf. « [Volunteering in the United States 2013](#) », Bureau of Labor Statistics, 25 février 2014.
 - (12) Robert Reich, « [What are foundations for ?](#) », *Boston Review*, 1er mars 2013.
 - (13) « Colleges and universities raise \$33,80 billion in 2013 », Council for Aid to Education, New York, 12 février 2014.
 - (14) J. Clif Christopher, *Rich Church, Poor Church : Keys to Effective Financial Ministry*, Abingdon Press, Nashville, 2012.
 - (15) David Evans, « Duping the donor », *Bloomberg Markets*, New York, octobre 2012.
 - (16) « [Should philanthropies operate like businesses ?](#) », *The Wall Street Journal*, New York, 28 novembre 2011.
- Lire aussi [le courrier des lecteurs](#) dans notre numéro de février 2015.