

**L'argument de l'« intérêt général » :
référence obligée ou mystification ?**

(Christian Comeliau)

Je commence cette réflexion par une question volontairement provocante : dans un monde qui - au moins en première approximation - paraît largement dominé par le matérialisme et par l'individualisme, dans sa philosophie, dans sa politique, dans son économie et dans ses pratiques les plus courantes, peut-on décemment prétendre que le gouvernement des sociétés doit encore, et peut toujours, fonder son action sur un discours d'intérêt général ? Peut-on croire que cette référence fait encore sens aujourd'hui, et montrer qu'elle est susceptible de traductions réalistes ?

Ma réponse sera, on s'en doute, résolument positive. Cependant, ses conditions de réalisation sont loin d'être évidentes : ce sont donc bien ces conditions de réalisation qu'il importe de ré-examiner, et peut-être même de redéfinir en profondeur. J'annonce d'ailleurs d'emblée la principale d'entre elles - et cette annonce est tout aussi provocante que la question précédente -, même si son examen est reporté, en fait, au chapitre suivant : l'approche de l'intérêt général ne peut retrouver son sens que si elle s'émancipe de l'emprise écrasante de l'économie dont elle témoigne aujourd'hui. Ou plutôt, si elle remet l'économie à la place subordonnée qui lui revient : subordonnée à la société, à ses choix fondamentaux de finalités, et donc à l'éthique et à la politique au sein de cette société. Mais cette exigence est aux antipodes de la culture contemporaine et de ses pratiques sociales, aussi bien celles de ses dirigeants que celles de la plupart de ses citoyens.

Peut-être dois-je d'abord préciser brièvement ma position dans ce débat. En termes de formation professionnelle, je ne suis, hélas, ni philosophe, ni sociologue, ni spécialiste des doctrines sociales ; je n'ai donc aucune compétence particulière pour dresser un tableau des principales théories de construction de l'intérêt général qui ont été élaborées au cours des siècles (il y en a beaucoup), et pour proposer une vue d'ensemble des pratiques actuelles et en dégager un jugement global. Je n'ai qu'une vue bien partielle des conditions économiques de réalisation de telles perspectives, à la fois dans leurs conceptions théoriques et dans la diversité de leurs modalités pratiques. Ce n'est donc pas un tableau détaillé et exhaustif que je prétends proposer ici. Je veux seulement dénoncer, à la fois au niveau des principes et à partir de quelques exemples particulièrement éloquentes, la contradiction entre l'affirmation persistante de cette notion d'intérêt général et les contraintes impératives auxquelles elle croit devoir se soumettre ; je veux tenter d'éclairer les illusions de cette prétention sous sa forme actuelle, les obstacles majeurs auxquels se heurtent les stratégies qui prétendent en poursuivre la mise en oeuvre, et les débats politiques que ces stratégies exigent si on veut leur donner enfin, comme elles le méritent, un contenu qui ne demeure pas purement idéologique.

Je procéderai de la manière suivante. Je partirai du constat de la difficulté centrale d'une telle référence à la notion d'intérêt général, et je l'illustrerai par quelques exemples historiques particulièrement évidents des impasses sur lesquelles elle débouche. J'essaierai alors d'identifier les principales catégories de problèmes auxquelles se heurte cette référence, dans nos sociétés contemporaines - ou si l'on veut, de repérer les principaux domaines dans lesquels apparaissent les conflits que devrait résoudre la référence à cette notion. Je tenterai ensuite un bref panorama

des grands types de réponses qui ont été apportées à ces problèmes : en termes d'organisation du pouvoir, sur le plan politique, bien sûr, mais aussi sur le plan économique ; je soulignerai que ces formes d'organisation du pouvoir impliquent toujours une approche globale des problèmes de société, mais aussi une définition des priorités accordées aux différentes catégories d'intérêts en présence. Je rappellerai très brièvement l'existence des grandes théories disponibles de ce point de vue ; j'évoquerai ensuite diverses pratiques observables, avec ou sans référence aux théories précédentes ; et je tenterai d'esquisser ce que pourrait être une approche plus large de ces problèmes, à partir d'une réflexion sur quelques éléments essentiels qui se sont manifestés dans l'émergence des cultures, ou des « civilisations », au cours de l'histoire des hommes. C'est sur la base de ce panorama volontairement très général que le chapitre suivant abordera l'exigence, aujourd'hui essentielle, qui consiste à « remettre l'économie à sa place » dans cet effort de construction de l'intérêt général et dans les stratégies de progrès et de développement qui prétendent s'en inspirer.

L'omniprésence des affirmations d'intérêt général

Existe-t-il dans le monde une autorité publique, de quelque niveau que ce soit (Etat national, collectivité locale ou régionale, organisation internationale) qui ne prétende sans cesse défendre « l'intérêt général » de la totalité des individus et des groupes qu'elle est censée officiellement représenter ? A-t-on jamais vu une telle autorité reconnaître explicitement que ses politiques, stratégies et décisions sont constamment et systématiquement orientées en faveur d'une partie seulement de ses mandants, minoritaire ou majoritaire, mais excluant volontairement une partie d'entre eux ? Dans la réalité, la vie politique et la gestion publique ne sont-elles pas encombrées de multiples privilèges, injustices et conflits d'intérêts résolus de manière manifestement partielle ? Les organisations publiques ne sont d'ailleurs pas seules en cause : le phénomène s'étend pratiquement à la gestion de plupart des collectivités, qu'il s'agisse d'entreprises, d'associations, voire de familles : affirmations incessantes, de bonne ou de mauvaise foi, du souci de l'intérêt de tous dans les déclarations des responsables, imperfections ou lacunes graves dans la prise en compte de ces intérêts dans la pratique courante.

Il n'est guère utile de décrire longuement ces difficultés évidentes de toute vie en commun, et encore moins de s'apitoyer en paroles sur leurs conséquences. Puisqu'il s'agit de réfléchir sur les stratégies de progrès au niveau de collectivités étendues, on se limitera ici aux collectivités publiques les plus importantes, au niveau international ou national, en prenant l'exemple de ce qu'on appelle depuis la seconde guerre mondiale les « stratégies de développement » (mais on pourrait remonter bien plus haut dans l'histoire, de toute évidence).

On notera d'ailleurs immédiatement deux caractéristiques évidentes de ces stratégies dans la période actuelle. C'est d'abord le fait qu'elles sont largement (sinon exclusivement) dominées par des considérations d'ordre *économique*, même lorsque celle-ci sont mélangées ou confondues avec des considérations dites « politiques » de toute nature. C'est ensuite la philosophie profondément *individualiste* qui inspire ces stratégies, y compris (et sans doute surtout) lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de plus en plus envahissant et de plus en plus complexe de la mondialisation de l'économie. Cet individualisme ne désigne certes pas le seul souci des individus physiques, mais toujours une prééminence des intérêts particuliers sur l'ensemble des intérêts en présence : une telle philosophie paraît a priori aggraver les difficultés de prise en compte de l'intérêt général dans l'élaboration de ces stratégies. On reviendra sur ces deux caractéristiques essentielles.

Difficultés de définir un intérêt général : des exemples historiques très divers.

Notons d'abord, sans qu'il soit nécessaire de les détailler, les équivoques de la prise en considération de l'intérêt général dès le début de ces stratégies de développement. On en trouve des exemples particulièrement évidents dans la période coloniale (dès avant la seconde guerre mondiale) : l'idéologie des colonisateurs ne se préoccupait guère de dissimuler leurs propres intérêts, mais elle ne pouvait s'empêcher de justifier leur exploitation prédatrice sous une multitude de prétextes « civilisateurs » et d'affirmations solennelles concernant la coïncidence des intérêts entre colonisateurs et colonisés : ces derniers étaient ainsi censés bénéficier ainsi des effets de « développement » économique, administratif et religieux entraînés par l'entreprise des premiers. On sait ce qu'il en était en pratique.

Les stratégies nées à l'époque des indépendances de la majorité des pays du Sud, ont changé le discours colonial, mais pas l'affirmation d'un enthousiasme obligatoire pour un développement dans « l'intérêt national », toutes classes sociales comprises. Les ex-colonisateurs y sont souvent restés associés, selon des modalités négociées ou clandestines qu'il était sans doute préférable de ne pas afficher trop ouvertement. La société nationale, elle, entrait avec l'indépendance dans une différenciation accélérée de ses structures : les intérêts des urbains n'étaient pas ceux des ruraux, ceux des riches pas les mêmes que ceux des pauvres, ceux des ouvriers pas ceux des paysans, ceux de telle région ou de telle ethnie différents de ceux de leurs voisins, ceux de la jeunesse bien différents de ceux des adultes ou des plus âgés, et ainsi de suite ; et c'est souvent une bourgeoisie nationale, civile ou militaire, publique ou privée, mais en tous cas minoritaire, qui arrivait à rafler la mise. Encore une fois, ces phénomènes sont trop connus pour demander ici de longues explications ; et ils ne sont d'ailleurs niés par personne, sauf dans un discours officiel que tout le monde fait semblant de considérer comme crédible.

Le discours des organisations internationales, devenu important à partir de ces accessions à l'indépendance pour des raisons d'« assistance » technique et surtout financière, n'est pas fondamentalement d'une nature différente dans sa référence systématique au « développement national » au service de l'intérêt de tous. Ce fait ne paraîtra surprenant qu'aux observateurs qui ne sont pas familiers avec les pratiques de ces organisations, mais les causes et les conséquences en sont fondamentalement les mêmes : persistance des intérêts étrangers, alliances nécessaires avec les gouvernements en place, interlocuteurs nationaux recrutés dans une minorité éduquée et donc privilégiée, et surtout, référence à un système mondial d'inspiration capitaliste où les alliances de classes et de groupes sociaux ne sont pas nécessairement hantés par le souci des plus pauvres. Le discours de ces organisations est lui aussi marqué par des accents d'intérêt général, de justice sociale et d'enrichissement pour tous, avec souvent des recommandations utiles, d'ailleurs, et dont la sincérité n'est pas nécessairement absente ; mais les préoccupations économiques y trouvent leurs arguments les plus puissants. Cependant, cette économie est inspirée par une philosophie très particulière (on y reviendra plus loin), et les arbitrages entre intérêts ne sont pas nécessairement en harmonie avec ces affirmations d'équité et d'intérêt général indifférencié. Les organisations de Bretton-Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale), et aussi le Gatt puis l'Organisation Mondiale du Commerce qui lui a succédé, sont les auteurs des discours les plus élaborés dans cette perspective ; mais il faut bien reconnaître que les Nations Unies et leurs agences spécialisées (PNUD, FAO, BIT, OMS) sont loin d'échapper à cette philosophie dominante et à sa rhétorique. S'y mêlent en outre des références plus ou moins explicites à l'intérêt de la « population mondiale » ou de « l'économie mondiale », dont les parties prenantes ne sont pas

explicitement désignées, pas plus d'ailleurs que leurs conflits d'intérêts potentiels. Ces références intéressées sont évidentes, et d'ailleurs sans grande ambiguïté, dans le milieu (particulièrement influent au sein de l'économie mondiale) des grandes entreprises transnationales ; mais elles marquent aussi, beaucoup plus souvent qu'on ne le croit, la pratique et les choix d'orientation des instances publiques. Elles risquent donc de favoriser, à nouveau, les acteurs, les groupes ou les Etats les plus puissants.

Faut-il ajouter à ce propos que l'Union Européenne vient d'offrir, à l'occasion de la discussion de son budget au début de l'année 2013, l'un des exemples les plus consternants, au sein d'une organisation internationale, entre le discours d'intérêt général (« L'Europe, l'Europe, l'Europe ! », ironisait le Général de Gaulle) et les comportements de souveraineté nationale exacerbée ? Cet épisode récent est particulièrement significatif, parce qu'il témoigne d'un renoncement des Européens à leurs ambitions communautaires qui ne s'était jamais manifesté de nature aussi évidente, et parce qu'il risque de déboucher sur une Europe vidée de tout contenu. Un vide « politique », justement, c'est-à-dire une incapacité de s'occuper d'autre chose, en définitive, que de la prolifération et de la gestion des règlements existants, dans une perspective de court terme, avec des moyens budgétaires volontairement maintenus à un niveau dérisoire.

Au total, le discours international sur l'intérêt général ne paraît donc guère plus crédible que celui des autorités publiques nationales. Les raisons peuvent en être précisées : lorsque ce discours invoque l'intérêt général en termes aussi généraux que le « développement » et le « progrès », il ne peut avoir de portée que s'il précise le sens qu'il donne à ses termes. Il esquisse parfois cette précision, sur le plan économique, en invoquant l'enrichissement, la compétitivité, parfois l'emploi pour tous, ou peut-être même l'accroissement de la puissance... « Mais encore ? », est-on tenté d'objecter, en ajoutant d'autres questions telles que « Que veut-on produire pour concrétiser cet enrichissement, au profit de qui, et grâce aux efforts de qui ? » ; et aussi « qui décide de ces objectifs, et en fonction de quelles règles et de quels critères ? ». Cependant les réponses à de telles questions sont rarement explicitées dans le discours d'intérêt général ; ou plutôt, elles en sont dissociées, elles sont traitées ailleurs, elles échappent aux règles le plus souvent affichées de la démocratie ou de la participation générale, pour relever des seuls acteurs économiques les plus puissants. Ou encore, lorsqu'il s'agit de questions plus vastes de culture, de modes de vie, de caractéristiques de la société que l'on souhaite promouvoir, de « civilisation » en définitive, elles ne sont tout simplement pas évoquées, sous prétexte que les réponses sont évidentes, ou inversement que le citoyen ordinaire est incapable d'avoir un avis sur elles. Au mieux, il s'agit ainsi d'un déni de démocratie ; au pire, d'un détournement organisé d'objectifs.

Si l'on admet que ce discours d'intérêt général est, à long terme, porteur de choix de « culture » - si l'on admet que celle-ci est « ce qui répond à l'homme quand il se demande ce qu'il fait sur terre » (André Malraux)¹ - et plus largement de « civilisation » (au sens classique de Lalande, même si celui-ci est bien daté²), on doit bien admettre que cette approche traditionnelle des discours d'intérêt général demeure bien partielle et biaisée.

¹ Discours pour l'inauguration de la Maison de la Culture d'Amiens, 1966, cité par Jean-Michel LUCAS, dans une intervention à Bâle sur « Le rôle de la médiation culturelle ».

² André LALANDE (dont l'ouvrage classique date de 1926, au cœur même de l'ère coloniale) en propose une conception européocentrique, et donc bien discutable, en distinguant « une » civilisation et « la » civilisation : « A. Une civilisation est un ensemble complexe de phénomènes sociaux, de nature transmissible, présentant un caractère religieux, moral, esthétique, technique ou scientifique, et communs à toutes les parties d'une vaste société ou à plusieurs sociétés en relations » (...). « B. La civilisation (opposée à l'état sauvage ou à la barbarie) est l'ensemble des caractères communs aux civilisations (au sens A) jugées les plus hautes, c'est-à-dire pratiquement celle de l'Europe et des pays qui l'ont adoptée dans ses traits essentiels » (André LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, (1926), PUF-Quadrige, réédition 2002). On reviendra plus loin sur cette distinction capitale.

Si l'on évoque par contre des cas où ce consensus apparent a pratiquement disparu, on constate que ce discours d'intérêt général, ou bien n'est plus guère utilisé, ou bien ne l'est que dans une tentative presque désespérée pour lui redonner un sens possible. De multiples exemples historiques de cette incapacité de concevoir et de mettre en œuvre les modalités du « vivre ensemble » pourraient être cités dans ce sens, même dans des périodes récentes : celui d'Israël et de la Palestine est aujourd'hui l'un des plus brûlants, ceux de l'Inde en 1947 et du Rwanda en 1994 ont été particulièrement sanglants, et même l'avenir d'un petit pays assez calme comme la Belgique apparaît aujourd'hui plein d'incertitudes ; on pourrait aussi citer de multiples tendances à diverses formes de séparatisme dans diverses régions des pays de l'Europe Occidentale....

Enfin, de manière plus générale encore, on pourrait citer à l'infini des exemples de collectivités déchirées par des conflits d'intérêts dans lesquels la discussion politique elle-même se révèle incapable de parvenir à un accord, pour de multiples raisons factuelles, et peut-être aussi pour diverses raisons logiques qui ont été théorisées dans le passé (par Condorcet, puis par Arrow).

Des questions récurrentes dans ces conflits multiples.

Peut-on mieux cerner les questions qui font habituellement l'objet de conflits d'intérêts, dans les essais de définition de l'intérêt général d'une collectivité quelconque ?

Une distinction entre ces objets doit d'abord être rappelée. Certains de ces objets sont collectifs, parce qu'« indivisibles » (au sens de l'économie publique lorsqu'elle parle de biens collectifs ou de biens publics) : ces objets (telles qu'une infrastructure routière, ou une réglementation quelconque), sont mis à la disposition d'une collectivité globalement, sans faire l'objet d'un partage (sauf recours à une technique d'exclusion dans certains cas qui s'y prêtent, telle qu'un péage sur une autoroute, et sauf aussi, bien sûr, en ce qui concerne les charges de création ou de fonctionnement de ce bien public, qui peuvent être diversement partagées entre les bénéficiaires) ; en toute hypothèse, il faudra alors préciser comment se partage le droit de décision sur la désirabilité de ces biens (certains groupes donnant la priorité aux dépenses militaires sur celles de la santé publique, et d'autres l'inverse, par exemple).³

D'autres biens et services n'ont de sens que lorsqu'ils sont mis à la disposition d'individus ou de groupes particuliers, sous formes de pouvoir d'achat (répartition d'une masse salariale, par exemple), ou partage de biens de consommation ou d'équipement attribués aux individus à certaines conditions (le plus souvent un prix de marché). Des choix sont possibles ; mais la première question à résoudre concernant les conflits d'intérêts éventuels dans la conception et la mise en œuvre de l'intérêt général concerne évidemment l'accord à réaliser quant au caractère collectif ou individuel des biens et services concernés. S'il y a partage nécessaire (des biens et services, de leurs coûts, et aussi des droits d'accès), le problème majeur de l'intérêt général est celui de l'égalité (ou éventuellement de l'acceptation de certaines inégalités consenties de commun accord en faveur de certaines catégories d'utilisateurs (par exemple l'octroi d'une réduction de prix, de la gratuité ou d'un accès prioritaire pour les nécessiteux).

Au total, il n'est pas faux de considérer que c'est d'abord *le choix des biens et services à produire*, puis *le degré d'égalité ou d'inégalité du partage (ou au moins des critères de partage)* qui constituent les deux

problèmes centraux de la définition de l'intérêt général, en admettant qu'il faut préciser en outre « le partage de quoi ? » :

- partage du pouvoir de décision sur la nature des biens et services à produire, sur les coûts à consentir, sur le partage et les prix (ou les conditions d'accès) de ces biens et services, ainsi que sur le partage de leur coût ;
- partage du pouvoir d'achat ou des droits d'accès entre les bénéficiaires de ces biens et services, et, plus en amont partage des revenus entre catégories d'acteurs économiques : salariés, capital, Etat (et donc aménagement de la fiscalité) ;
- il faut y ajouter en outre, le choix des institutions (et donc le partage du pouvoir de ce choix) réglementant l'ensemble de l'activité productrice et distributrice, y compris les institutions nécessaires au règlement des conflits (contrats à l'amiable, négociations collectives, tribunaux, etc.).

Les problèmes et modalités que l'on vient de citer sont, on le voit, de nature principalement économique, parce qu'elles aménagent le fonctionnement concret et principalement matériel des sociétés. Il faudra revenir plus tard, on l'a dit, sur la place relative de cette économie par rapport à d'autres préoccupations et individuelles et sociales (même du point de vue de la définition de l'intérêt général, si l'on admet que cette définition progressive peut s'assimiler, dans le long terme, à la construction d'une « civilisation »). On peut l'évoquer, sans quitter encore complètement ces aspects économiques, en se demandant par exemple quelle place la société souhaite accorder, dans ses perspectives d'avenir, à une société de consommation, ou à une société plus conviviale, ou plutôt à une société motivée par des soucis transcendants, ou d'appartenance religieuse, ou de reconnaissance d'un pouvoir traditionnel ou de droit divin, et ainsi de suite.

Quels types de réponses à ces conflits multiples ?

Deux rappels d'abord, pour éviter des objections évidentes. En premier lieu, on ne parle pas ici de toutes les réponses imaginables, dans la vie des sociétés, aux conflits d'intérêts. Car il est certain que, depuis l'origine de l'humanité et jusqu'aujourd'hui, le mode le plus fréquent de résolution des conflits d'intérêt s'exerce à travers *les rapports de forces* : le plus fort l'emporte et impose la prééminence de ses intérêts par la contrainte, voire la violence. Ce que nous discutons, c'est le rôle du discours d'intérêt général ; et les traductions plus ou moins conformes à son contenu déclaré qui lui sont apportées : la contrainte et la violence n'en sont certes pas absentes, mais justement parce que l'intérêt général est explicitement évoqué, elles s'enrobent d'un minimum de justifications idéologiques⁴. C'est ce mélange ambigu qu'il faut démêler ici. En second lieu, au-delà des situations où prévalent la force et la violence à l'état brut, le mode de traitement de ce mélange requiert essentiellement *un cadre politique* : la « politique » est,

⁴ Il me semble nécessaire de revenir ici aux définitions courantes de ce terme d'« idéologie », justement parce qu'elles illustrent bien les dérives inconscientes dont de terme fait l'objet. Je cite donc les différentes conceptions de ce terme telles qu'elles sont évoquées dans l'ouvrage classique d'André LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* (1926), déjà cité dans la note 2 ci-dessus. Il distingue quatre sens du terme :

- (A) par référence à Destutt de Tracy, qui a créé le terme et écrit un *Projet d'Eléments d'idéologie* en 1801 : « science qui a pour objet l'étude des idées (au sens général de faits de conscience), de leurs caractères, de leurs lois, de leurs rapports avec les signes qui les représentent et surtout de leur origine » ;
- (B) « Au sens péjoratif : analyse ou discussion creuses d'idées abstraites, qui ne correspondent pas aux faits réels » ;
- (C) « Doctrine qui inspire ou paraît inspirer un gouvernement ou un parti » ;
- (D) « Pensée théorique qui croit se développer abstraitement sur ses propres données, mais qui est en réalité l'expression de faits sociaux, particulièrement de faits économiques, dont celui qui la construit n'a pas conscience, ou du moins dont il ne se rend pas compte qu'ils déterminent sa pensée ».

par définition, le domaine du choix des objectifs d'une société, et donc le terrain sur lesquels peuvent se résoudre les conflits d'intérêts. Mais on n'abordera pas ici la classification des régimes politiques, de la démocratie à la dictature, ni l'examen des conséquences directes qui en découlent sur cette résolution des conflits d'intérêts.

On évitera ici ce long détour théorique, et l'on se situera d'emblée dans le cadre plus ou moins démocratique, d'inspiration largement occidentale, qui accompagne l'émergence actuelle du « système économique mondial » aujourd'hui dominant. On distinguera alors trois types de réponses : (a) des réponses *institutionnelles*, parmi lesquelles celle de la théorie économique dominante mérite une large place, en raison de l'importance pratique qu'elle a prise dans les sociétés actuelles ; (b) des réponses *factuelles*, qui s'inspirent certes largement de la théorie dominante, mais sans s'y réduire, on verra pourquoi ; (c) des réponses *potentielles*, qui s'inspireraient de conceptions de l'homme et de la société - et donc de cultures - différentes, que l'on explorera brièvement en identifiant quelques thèmes de ces conceptions sur lesquels elles se fondent.

Dans tous ces cas, on verra que le raisonnement proposé reste toujours étroitement *lié à l'économie*, et qu'il devient donc de plus en plus nécessaire de se demander comment en sortir ; et que ce raisonnement fait toujours appel au *pouvoir de décision*, qui reste bien au cœur de la problématique de l'intérêt général. On verra aussi que les réponses à ces questions requièrent toujours *une approche globale* de cet intérêt général, et non une approche au cas par cas de chacun de ses éléments ; et enfin que le pouvoir de décision s'exprime nécessairement en définissant de *priorités*, ce qui n'est pas étonnant puisqu'il s'agit toujours de choisir entre des intérêts en conflit.

La théorie aujourd'hui dominante : le marché

Je ne crois pas nécessaire de reprendre ici un exposé détaillé de cette théorie ; je me borne à en rappeler quelques éléments essentiels. Ces éléments expliquent la *logique* de base en vigueur dans une grande part des économies contemporaines : c'est donc en termes de logique qu'il importe de les comprendre d'abord, et c'est pourquoi il importe (sans ici le décrire en détails, encore une fois) de se référer au *modèle* élémentaire du marché, celui qui se résume dans la théorie que les économistes appellent celle de la « concurrence pure et parfaite ». On peut souligner immédiatement que, de toute évidence, la réalité sociale n'est jamais parfaitement conforme aux hypothèses théoriques de ce modèle, ce qui a rendu nécessaire la construction de nombreux modèles annexes pour comprendre cette réalité (la concurrence imparfaite, le monopole, l'oligopole, la théorie des biens publics, etc.). J'insiste cependant sur cette logique de base parce que, comme on le verra, elle imprègne profondément le comportement des praticiens qui y voient – pour des raisons démontrées par les théoriciens – l'image d'une sorte d'idéal dont la réalité sociale devrait sans cesse se rapprocher, sous le prétexte qu'elle « optimiserait » le fonctionnement de l'économie du point de vue de l'intérêt général. Je rappelle donc très brièvement ces principes, ainsi que les critiques principales qu'ils appellent.

Le « marché » est une forme d'organisation de l'économie qui se fonde sur l'hypothèse d'une multiplicité d'acteurs à la recherche, chacun pour soi, de la maximisation de leurs intérêts particuliers. Ils entrent pour ce faire en relations d'échanges les plus intenses possibles les uns avec les autres, en se servant d'un instrument commun qui s'appelle la monnaie, et qui sert à chacun d'instrument de pouvoir d'achat ou de réception du profit de leur vente. Les trois règles de base du marché sont contenues dans cette brève description : l'expression des besoins par la « demande solvable » ; la recherche du profit maximal par les offreurs qui se proposent de répondre à cette demande ; l'insertion maximale de l'ensemble des acteurs dans l'échange, grâce à la monnaie qui permet cet échange et en fixe les termes,

par addition des comportements, autour d'un système des prix. La théorie prévoit les conditions dans lesquelles ces trois règles peuvent fonctionner parfaitement (atomicité des agents, divisibilité des utilités, information parfaite des échangistes, absence de rendements croissants) : elles débouchent théoriquement, sous cette forme pure et parfaite, sur un marché reliant l'ensemble des acteurs et la totalité de leurs relations d'échanges dans un système unique qui s'étendrait en principe à tous les aspects de la réalité sociale. Dans ce système extrême, on le voit bien, *l'intérêt général n'est rien d'autre que la somme des intérêts particuliers, arbitrés par les règles de la demande solvable, du profit et de la concurrence*. C'est bien cette conception fondamentale, *rapprochant (ou même assimilant) satisfaction des besoins et réalisation du profit*, qui va demeurer l'idée de base au fondement des économies de marché concrètes. Et l'accroissement du degré de satisfaction de l'intérêt général dans cette perspective implique nécessairement l'accroissement des quantités de biens et de services échangés – ou, ce qui revient au même, l'accroissement du pouvoir d'achat de l'ensemble des acteurs en réseau d'échanges – ce qui est la définition même de la *croissance économique*.

La mise en œuvre de ce modèle va cependant exiger des amendements multiples. Car on voit bien que cette forme d'organisation de la réalité sociale est tellement réductrice qu'elle demande d'emblée, pour se traduire dans les relations concrètes, un certain nombre d'exceptions, admises par tout le monde (en principe, au moins : c'est leur extension qui fera l'objet de discussions) parce qu'elles sont nécessaires au fonctionnement même du système. A commencer par l'ordre public qui en établit les règles (existence d'une monnaie, définitions et réglementation des institutions de la propriété privée et des contrats, services de sécurité publique intérieure et extérieure, etc...). S'y ajoutent bien vite de nombreux besoins que le marché ne parvient pas satisfaire directement : ceux qui ne se prêtent pas à l'échange entre individus, soit parce qu'ils sont indivisibles (l'infrastructure routière, par exemple, ou la lutte contre la pollution), soit parce qu'ils ne passent pas nécessairement par des échanges d'« avoirs » (la reconnaissance de la dignité de chacun ou de la justice sociale, par exemple, ne s'achète ni ne se vend comme une marchandise quelconque). Ou encore parce que les conditions dans lesquelles s'exerce cet échange marchand ne correspondent pas à celles qui permettent l'optimisation, par défaut d'information de l'une des parties, par exemple, ou par insuffisance de concurrence. On voit aussi que les parties à l'échange peuvent parfois refuser l'échange de droits d'appropriation privative que cet échange marchand suppose (par exemple pour des raisons éthiques, comme dans le cas du commerce de drogues ou d'organes humains). Et plus largement, on constate encore que l'échange marchand n'est pas la seule forme de relations concevable entre les acteurs économiques, et heureusement, car elle n'offre pas de solution satisfaisante à de multiples problèmes : accès aux biens publics et aux services publics « indivisibles », satisfaction de besoins essentiels de subsistance des acteurs ne disposant pas du pouvoir d'achat nécessaire, indemnisation des coûts collectifs imposés par une activité individuelle (pollution, par exemple), prise en compte de besoins dont la satisfaction n'est pas nécessairement liée à un échange de marchandises (besoin de reconnaissance, par exemple, ou de convivialité), réglementations répondant aux besoins d'une collectivité de préserver son environnement naturel, et ainsi de suite.

La nécessité d'aller au-delà du marché

Plus largement, on comprend ainsi que, puisque l'échange marchand n'est pas entièrement généralisable, pour de multiples raisons, l'optimisation par le seul marché est un idéal inatteignable. Les formes de la vie économique vont donc être beaucoup plus diversifiées dans toutes les sociétés, à la fois pour des raisons objectives et pour des raisons de choix sociaux. Il n'empêche : la séduction d'une forme d'organisation qui, si elle avait pu être généralisée, aurait abouti à un optimum social, cette séduction

est demeurée très forte, et de nombreux responsables politiques ou économiques continuent de la regarder comme un idéal d'intérêt général (ou, peut-être, comme un idéal qui convient particulièrement à leurs intérêts) dont il faut se rapprocher le plus possible. Il en devient d'autant plus nécessaire de prendre de la distance par rapport aux hypothèses restrictives qui permettent les relations marchandes, non pas pour rejeter celles-ci (qui assurent très bien leurs fonctions dans de très nombreux cas), mais pour ne plus considérer celles-ci, ni comme les seules possibles (ceci est très largement admis), ni surtout comme un idéal dont l'organisation institutionnelle de toutes les sociétés devrait se rapprocher au maximum (et ceci est, de toute évidence, très peu admis).

En pratique, cela voudrait dire qu'en lieu et place de la fascination actuelle pour les vertus du seul marché, considéré comme forme d'organisation indépassable des sociétés modernes, nous avons un besoin urgent de développer une réflexion et une pratique sociales beaucoup plus larges, qui prenne au sérieux la complexité des dimensions que notre système économique et social actuel a largement oubliées : les dimensions à la fois individuelles et collectives de la condition humaine et de ses perspectives d'épanouissement ; les composantes à la fois matérielles et spirituelles de cet épanouissement ; la dépendance de l'homme à l'égard d'un écosystème qui le dépasse infiniment ; et bien entendu la dimension supérieure d'une transcendance qui nous invite à considérer un « au-delà » de notre condition terrienne. Tous ces arguments (que je ne développe pas ici, parce que je les ai résumés ailleurs, mais surtout parce qu'ils ont fait l'essentiel de la réflexion philosophique et pratique de l'humanité depuis des millénaires), nous invitent, à propos de l'économie, à un *double dépassement* : dépassement du cadre d'une organisation marchande excessivement restrictive par rapport aux besoins de l'homme ; et, beaucoup plus profondément, re-considération de la place de l'économie qui, loin de synthétiser les perspectives de progrès de l'humanité comme on le croit souvent aujourd'hui (en liaison avec le progrès scientifique), ne concerne que l'organisation de moyens de ce progrès, mais ne dit rien sur son contenu, et doit donc être dépassé par une réflexion et une action beaucoup plus larges.

Reconstruire la référence à l'intérêt général.

Renoncer à la suprématie prétendument optimale de l'organisation marchande, élargir la conception de l'économie, mais aussi s'efforcer de la remettre à sa place, en subordination par rapport aux idéaux de chacune des sociétés, re-considérer les finalités souhaitables de ces sociétés avant de se concentrer sur les seules contraintes de la rareté des moyens : le revirement d'attitude ainsi proposé est gigantesque, et peut-être décourageant lorsqu'il est présenté sous cette forme générale.

Je voudrais donc revenir à une réflexion plus pratique, plus opérationnelle, sur cette question de la référence à l'intérêt général, présente dans toute stratégie de progrès et de développement, afin de mieux saisir la portée de la réorientation proposée, dont la mise en œuvre ne peut être que progressive. Je voudrais proposer trois points de repères provisoires : les valeurs, les rapports de forces, la gouvernance.

- (a) Je n'aborde pas la substance du débat sur ce thème très vaste des *valeurs* en jeu dans les stratégies de développement. Je veux seulement souligner la nécessité de ce débat : il n'est pas vrai qu'un tel débat soit superflu et que tout le monde soit d'accord sur l'essentiel ; je crois au contraire que ce débat pourrait permettre d'éviter de multiples ambiguïtés, et peut-être même de progresser vers des choix de finalités importants (et donc vers des arbitrages entre intérêts en conflit) dans l'élaboration des stratégies. J'ajoute que, contrairement à ce qui est souvent

affirmé par de nombreux déçus du combat éthique et politique, il me semble que *ce débat existe, qu'il se déroule effectivement et concrètement* sur de multiples thèmes, notamment en France (la laïcité, la grande pauvreté, l'immigration, l'école, la sécurité sociale, le droit à l'emploi, mais aussi l'euthanasie ou la sexualité), et donc sur les valeurs en jeu à de tels propos : la justice sociale, la solidarité, la culture, l'organisation familiale, etc.). Le débat ne doit donc pas être créé à partir de rien ; il suffirait, au moins dans certains cas, de l'intensifier, de le préciser, de l'organiser vers ses conséquences en termes de choix politiques.

- (b) Sur les *rapports de forces* entre les parties prenantes à l'intérêt général – rapports qui se manifestent dans les faits, bien sûr, mais aussi dans les débats politiques et sociaux, et plus profondément encore dans les institutions (place réservée aux syndicats, par exemple, ou aux organismes professionnels, ou aux partis politiques) – il me semble qu'il importe d'en prendre conscience beaucoup plus précisément, de les analyser, d'en étudier les conséquences dans les choix politiques et les pratiques sociales. Cette exigence peut paraître évidente, mais elle s'oppose justement à la référence à des mécanismes économiques prétendument optimaux : à quoi bon s'accrocher à l'hypothèse de l'égalité de pouvoirs entre acteurs telle que la prévoient les schémas de la théorie, quand on constate qu'ils sont totalement faussés dans la pratique des relations sociales ?
- (c) Sur la *gouvernance* (thème rabattu s'il en est), je constate d'abord le vide de l'argumentation quand il s'agit de partager les niveaux de gouvernance entre les échelons locaux, régionaux, nationaux ou mondiaux, alors que ce partage est d'une importance pratique considérable. L'exemple du partage entre les instances de l'Union Européenne et les gouvernements des pays membres en offre un exemple particulièrement saisissant, et il me semble que nous avons très peu d'idées sur ce que pourrait être aujourd'hui une « société européenne » et ses règles de « vivre-ensemble » qu'elle pourrait établir en son sein. Mais on constate aussi que dans un pays comme la France, nous paraissions aujourd'hui totalement dépourvus de points de repères quand il s'agit de décider des priorités et des degrés d'urgence sociale dans les débats sociaux, ou les sujets les plus farfelus l'emportent sur les défis les plus cruciaux comme celui de l'emploi. Enfin, il me semble que la gouvernance mondiale, plus nécessaire que jamais est à la fois victime de la multiplicité des instances (dont la légitimité n'est pas toujours assurée : quelle est la place souhaitable du G20 ou du Forum de Davos ?), d'une tradition de bavardage onusien de plus en plus envahissante (à quoi a servi le show de Rio+20 ?), du mimétisme mondial de la pensée unique et, en tous cas, de la société de consommation (la Chine en est un bon exemple), et d'une absence de débat et peut-être d'imagination à propos de ce que pourrait être, dans quelques décennies, une société mondiale qui soit à la fois pluraliste, viable, et plus équitable.