

L'intérêt général, objet de nostalgie démocratique, ou socle de renouveau citoyen ? ¹

L'intérêt général est une notion fondamentale du droit français et des institutions de la France. De manière plus large, il est, consacré par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, la clé de voûte des décisions de l'État, lui-même garant de l'intérêt général.

Pourtant, il n'est pas visé dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, bien que le concept en ait été forgé par les philosophes du XVIII^{ème} siècle, Rousseau particulièrement. On parle, dans l'article 1er de "*l'utilité commune*", et à l'article 6 de "*volonté générale*" qui s'exprime dans la loi. Mais toute l'édification de l'État "garant" de l'application de la volonté générale a été inspirée de Sieyès : "*La législature d'un peuple ne peut être chargée de pourvoir qu'à l'intérêt général*".

Comme le dit le rapport public du Conseil d'État de 1999 ² :

"En fait, ce n'est qu'au XVIII^{ème} siècle que l'idée d'intérêt général a progressivement supplanté la notion de bien commun, aux fortes connotations morales et religieuses, qui jusque-là constituait la fin ultime de la vie sociale. Depuis lors, deux conceptions de l'intérêt général s'affrontent. L'une, d'inspiration utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques. Cette approche, non seulement laisse peu de place à l'arbitrage de la puissance publique, mais traduit une méfiance de principe envers l'État. L'autre conception, d'essence volontariste, ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques, incapable à ses yeux de fonder durablement une société. L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'État la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par delà leurs intérêts particuliers.

Le débat entre les deux conceptions, l'une utilitariste, l'autre volontariste, n'a guère perdu de son actualité et de sa pertinence. Il illustre, au fond, le clivage qui sépare deux visions de la démocratie : d'un côté, celle d'une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à la garantie de la coexistence entre les intérêts distincts, et parfois conflictuels, des diverses composantes de la société ; de l'autre, une conception plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique."

Néanmoins, cette conception de l'intérêt général comme clé de voûte du bien public et de l'État est aujourd'hui mise à mal, tant dans les propositions politiques que dans la

¹ Ce texte est la seconde version du document présenté par Bettina Laville, présidente de Convictions, lors de la soirée-débat du 21 février 2008.

² Conseil d'État, Rapport public 1999 : Réflexions sur l'intérêt général.

succession des lois et règlements qui semblent déléguer l'application de l'intérêt général à différents corps représentant des causes particulières.

Notre Droit a d'ailleurs autorisé cette délégation de l'intérêt général, incarné par le service public : c'est la fameuse délégation de service public, qui peut l'être à des structures privées à partir du moment où ceux-ci respectent les obligations de service public de la délégation. Peu à peu, beaucoup d'établissements publics sont devenus des établissements mixtes "industriels et commerciaux" (EPIC). L'interconnexion entre la puissance publique et les intérêts privés devient de plus en plus complexe, mais la sauvegarde et la promotion de l'intérêt général devraient rester la ligne de frontière et d'articulation entre les deux domaines.

On observe aujourd'hui un brouillage de cette ligne de frontière :

→ D'abord par la contestation de l'État lui-même, comme le dit le rapport du Conseil d'Etat,³ *"La conception volontariste de l'intérêt général est ainsi fragilisée par la contestation de l'Etat qui incarne cette valeur et a du mal à adapter tant ses missions que son mode de fonctionnement aux transformations de la société. L'idée d'un Etat conçu comme principe éminent, tout entier tendu vers l'unité de la volonté collective, garant de l'intérêt général face à la diversité des intérêts de la société civile, est en outre contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tend à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts, aux dépens du primat des valeurs communes. Les ressorts de la politique moderne font plus de place aux intérêts de l'individu qu'à ceux de la société. Or, seule la référence à des buts d'intérêt général peut légitimer, aux yeux du citoyen, l'utilisation par l'appareil de l'Etat de moyens dérogatoires au droit commun, en vue précisément de faire prévaloir cet intérêt commun sur les intérêts particuliers. Pour toutes ces raisons, l'Etat ne réussit plus à susciter l'adhésion des citoyens."*

La notion d'intérêt général a été créée dans l'esprit républicain français, avec à la fois une conception substantialiste de l'intérêt général (il existe quelque part) et la conception d'une incarnation (il y a des gens pour l'incarner). Cette conception pouvait être portée à deux conditions : qu'il y ait une élite très en avant par rapport à une réflexion populaire ; que cette élite soit suffisamment infaillible pour aller vers le bien commun et l'intérêt général (c'est la philosophie positiviste du siècle des Lumières). Cette conception est historiquement datée mais elle continue de peser sur nous. Marcel Gauchet, Pierre Rosanvallon, Roger Sue ont, chacun à leur manière, illustré cette revendication.

A cette contestation de l'État tente de répondre la création d' "Autorités" qui sont censées mieux exprimer que lui, dans des domaines très divers, l'arbitrage "sociétal" demandé par les citoyens, ainsi que l'aspiration de chacun à la construction d'un intérêt général plus légitime et moins élitiste. On peut même aller plus loin : un certain nombre de lois n'ont pas d'effet parce qu'elles ne peuvent rendre compte de toutes les composantes de la société. L'idéologie de la supériorité de l'efficacité de la gestion privée par rapport à celle de la gestion publique imprègne également le débat sur la réforme de l'État ou s'exprime par des dérives comme par exemple la privatisation de la police.

³ Op. cit.

→ Ensuite par l'expression des corporatismes qui tendent à s'ériger en de multiples représentants d'intérêts généraux divers. Au-delà de la maladresse de la présentation et du manque de concertation préalable, on observe ce phénomène de manière paroxystique dans le rapport Attali : l'ensemble de la classe dirigeante en France est d'accord pour lever les obstacles à la croissance, mais les différentes professions ou institutions qui sont visées comme porteuses d'obstacles bloquent, au nom de l'équité ou de la justice, une évolution jugée finalement positive par la majorité des Français. Faute de reconnaître ou de définir une suprématie de l'intérêt général, on abandonne un objectif reconnu comme d'intérêt public. Cette tendance touche même le mouvement mutualiste en particulier dans le domaine de la santé.

Il y a là une rupture profonde avec l'utilitarisme d'Adam Smith, comme fondateur de l'intérêt général somme d'intérêts particuliers. Ce philosophe pouvait écrire qu'il s'adressait "*non pas à "l'humanité" des individus, mais à leur égoïsme, et ce n'est jamais de [leurs] besoins que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage*". Il faut bien reconnaître aujourd'hui la difficulté des sociétés occidentales à décliner ensemble les besoins et les avantages, à cause à la fois de l'augmentation et de la complexité des uns et des autres, et de la contestation du pouvoir arbitral. Il y a bien sûr des tentatives de renouveler cet utilitarisme, incarné par la promotion – anglo-saxonne, elle aussi – du "gagnant-gagnant", mais tout cela est encore balbutiant. L'apparition de revendications d'"usagers" peut être aussi reliée à cette rupture et à une tentative pour la dépasser : par exemple, dans le débat du service minimum, les protagonistes se réclament de la sphère publique : les uns réclament leurs droits d'usagers du service public, les autres leurs droits constitutionnels de grève...

→ Également par l'incarnation de l'intérêt général par des acteurs autres que l'État, qui détiennent d'une "volonté générale", issue du suffrage universel, une légitimité à défendre l'intérêt général d'un point de vue différent de celui de l'État-Nation. C'est la montée des intérêts locaux défendus par les élus locaux, déclinée à la fois sous la forme d'intérêts de proximité, d'intérêts économiques locaux, et illustrée – on peut le regretter – par le concept nouveau de "concurrence" des territoires, qui remplace peu à peu celui d'aménagement. C'est aussi la définition de l'intérêt général par de multiples lieux de démocratie directe ou de démocratie participative ; finalement, notre société préfère "l'espace public" à l'intérêt général. Comme le dit François Ascher, l'intérêt général devient une "*construction sociale*".

→ Mais aussi par la déclinaison européenne de l'intérêt général sous la forme de "SIG" (services d'intérêt général). Les services d'intérêt général ont été reconnus comme essentiels au citoyen européen pour la cohésion économique et sociale européenne. L'article 16, inséré dans le traité à Amsterdam en 1996, reconnaît la place des "*services d'intérêt économique général*" dans les "*valeurs communes de l'Union*". Mais cette reconnaissance n'a pas été prolongée par la reconnaissance de droits positifs du citoyen à bénéficier de l'accès à de tels services sur l'ensemble du territoire et à un prix abordable. La polémique sur la proposition de directive Bolkestein a révélé cette lacune juridique et politique, peu comblée par le nouveau Traité.

→ Enfin, par l'apparition d'un intérêt général planétaire qui, du point de vue du droit international, se reconnaît plus dans la notion, elle aussi d'origine anglo-saxonne, de "biens

Convictions

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901

4 Place de Valois - 75001 PARIS - Téléphone 01 55 35 36 44 - Télécopie 01 49 27 00 12

e-mail : club.convictions@wanadoo.fr

communs" à cause de l'évolution de l'aspiration au "*droit à disposer pour tous d'un environnement sain*", comme l'exprime la Charte française de l'environnement. Les biens communs (l'air, l'eau, etc. mais aussi l'éducation, Internet, ...) appartiennent à tous, ce qui d'ailleurs n'entraîne pas leur gratuité, mais la définition d'un juste prix qui a pour fondement l'équité et la rentabilité au service de tous, à la place du profit.

On peut aussi s'interroger sur le déplacement de la notion d'intérêt général provoqué par la mondialisation. Dans un monde de rééquilibrage entre les vieux pays et les pays émergents – rééquilibrage qui laisse de côté les pays pauvres – et dans un contexte d'explosion démographique dont n'avait évidemment pas tenu compte Rousseau quand il s'essayait à définir l'intérêt général, celui-ci s'exprimer plus par des conflits que par des renoncements paisibles aux intérêts particuliers. Le débat sur les délocalisation exprime parfaitement ces contradictions ainsi que la nécessité d'une régulation planétaire – y compris avec l'adoption de textes normatifs - ; les négociations de l'OMC sont très certainement en ce sens une école un peu désespérante de la formation d'un intérêt général mondialisé.

La notion "d'arbitrage" au nom de l'intérêt général est donc mise à mal par la contestation de l'arbitrage par l'État que beaucoup considèrent aujourd'hui comme le siège de lobbies ou d'intérêts de corps qui confisquent au peuple l'expression de ses intérêts véritables. La notion marxiste de superstructure est à rattacher à cette analyse ou, plus proche de nous, à la théorie de Negri selon laquelle la "souveraineté populaire" est plus incarnée par l'action de la "multitude" que par celle de l'État souverain. C'est aussi que le foisonnement de débats publics, qui exprimeraient une volonté générale multiforme et différente de celle, réductrice, émanant du suffrage universel, est parfois considéré comme reflétant plus l'intérêt général. Le concept de "gouvernance", avec ses parties prenantes et sa conception "horizontale" des différents acteurs de la société, tend à incarner cette évolution, sans que la question de la légitimité de l'arbitrage final ait été bien tranchée. Il vise cependant à restaurer la confiance des citoyens qui préfèrent l'expression claire des intérêts privés dans les débats publics plutôt que des arbitrages parfois incompréhensibles au nom de l'intérêt général qui pour eux ne font que masquer les intérêts privés (exemple : la réforme hospitalière).

Il faut ajouter à cela trois phénomènes nouveaux dans notre société, qui caractérisent la modernité.

Le premier est la montée des communautarismes, fruit à la fois de l'organisation souvent religieuse des minorités à l'intérieur d'une nation, et de la formation de réseaux transnationaux. Comme l'explique très bien l'universitaire Esther Benbassa, ces communautés peuvent être imaginaires, ou supposées, ou revendiquées, lorsqu'elles s'inscrivent dans un vécu de discrimination. Il faut donc les relier à une faillite, ou une fatigue, de la régulation par l'intérêt général, ou même à un refus de celui-ci. La question aujourd'hui est ouvertement, et brutalement, posée de leur concurrence avec ce que Dominique Schnapper appelle la "*communauté des citoyens*", ciment et fondement de la République – et le débat actuel sur la laïcité l'illustre parfaitement. Cependant, coexiste dans notre pays, en même temps que la progression des communautés, une acceptation même parfois une revendication de la loi républicaine.

Convictions

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901

4 Place de Valois - 75001 PARIS - Téléphone 01 55 35 36 44 - Télécopie 01 49 27 00 12

e-mail : club.convictions@wanadoo.fr

Le deuxième est le sentiment que chaque individu est porteur d'une légitimité, évolution qui est consacrée par les sciences sociales modernes et la psychanalyse et que Convictions a essayé d'analyser dans le texte sur l'humanisme. C'est ce que j'appelle l'évolution du "moi je", finalement assez classique, au "moi par exemple", évolution qui est d'autant plus douloureuse à porter par la société que les conditions économiques de la mondialisation et la massification entraînent un sentiment, pour le même individu, d'être "broyé" ou "ignoré" ou "méprisé". Comment, dans cette contradiction, inscrire l'intérêt général autrement que par une régulation par la puissance publique, fortement décevante ? Peut-on inventer une "généralisation du singulier" ? Comment tenir compte des intérêts contradictoires entre les générations ?

Le troisième phénomène est la formation dans nos sociétés de communautés éphémères, porteuses d'un intérêt général ... "particulier", mais fédérateur : on peut citer par exemple la lutte contre le CPE. Souvent les "causes" se réclament d'idéaux universaux inscrits dans la lignée de l'intérêt général et dans les textes qui l'ont consacré : le Droit au travail, à la dignité. Mais ces communautés, souvent reliées par Internet, ne produisent pas, une fois leur objectif rempli, une notion renouvelée de l'intérêt général, encore à construire.

*

Lors de la soirée-débat du 21 février, cinq pôles de réflexions ont été suggérés :

- Le communautarisme, fossoyeur de l'intérêt général.
- L'intérêt général communautaire et les services d'intérêt général au niveau européen (réflexion de Pierre Bauby).
- La réforme actuelle de l'État fonde-t-elle une nouvelle notion de l'intérêt général ?
- Le marché, l'intérêt général et la démocratie (réflexion de Pierre Lehalle).
- L'individu moderne, pourvoyeur d'intérêt général.

Le présent texte de travail (version 2) a été nourri par les observations des participants à la rencontre du 21 février 2008.

*

Convictions

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901

4 Place de Valois - 75001 PARIS - Téléphone 01 55 35 36 44 - Télécopie 01 49 27 00 12

e-mail : club.convictions@wanadoo.fr