

ESSAI

L'intérêt public et sa signification

KURT R. LEUBE* • Février 2021



Résumé

- Les interventions étatiques visant à gérer et prévenir la propagation de maladies infectieuses, ou à protéger les citoyens contre les menaces physiques posées par d'autres, peuvent être résumées comme étant « d'intérêt public ». Ces actions sont considérées comme faisant partie des devoirs fondamentaux de tout État démocratique moderne.
- Chaque camp défend sa propre vision de « l'intérêt public », et cette dernière peut différer fortement des interprétations des autres. Refuser d'en débattre nuit à la démocratie, car les personnes qui ne peuvent pas s'exprimer librement ne pourront pas penser de façon éclairée. Aucune société démocratique ne peut s'épanouir sur le long terme lorsque les opposants sont traités presque comme des hérétiques.
- De nombreuses interprétations et conceptions contradictoires de ce slogan politiquement attrayant ont évolué au fil du temps. Elles vont des platitudes absolues aux clichés dénués de sens, en passant par des arguments philosophiques naïfs. L'idéal politique consistant à tenir le modèle mystique du bien commun ou de l'intérêt public en plus haute estime que toute action individuelle, semble aussi vieux que l'État et a été débattu chaque fois que des ajustements réglementaires pour le bien-être général ont eu lieu.
- Il semble logique qu'une définition conceptuelle claire de « l'intérêt public » doive exister dans tout programme gouvernemental relatif à ce dernier, ne serait-ce que pour préciser ce terme « ambigu ». Dans la réalité, ce n'est pas une préoccupation pour ceux qui l'utilisent constamment. En l'absence d'une définition claire, les objectifs que « l'intérêt public » doit servir se limitent nécessairement en premier lieu à une formule générale dénuée de sens, qui sera insuffisante pour déterminer tout plan concret, même si l'on tient pour acquis que les moyens d'actions sont illimités.

* L'auteur est professeur émérite d'économie et chercheur à la Hoover Institution de l'université de Stanford.

Il est certain que les programmes gouvernementaux visant à gérer et prévenir la propagation de maladies infectieuses, ou à protéger les citoyens contre les menaces physiques posées par d'autres, peuvent être résumés comme étant « d'intérêt public ». Ces actions sont considérées comme faisant partie des devoirs fondamentaux de tout État démocratique moderne. Toutefois, se pose ici rapidement la question de la définition et des limites de la notion « d'intérêt public ».

Que ce soit au sujet des injonctions à « rester à la maison » ou de la mise en place d'un « lockdown » total ou partiel, appliqué sans nuance, d'un quasi-effondrement des chaînes d'approvisionnement mondiales de certains besoins essentiels ou des milliards de dollars d'aide étatique, la pandémie a ravivé un débat ancien sur la notion « d'intérêt public ». D'innombrables questions importantes ont été soulevées, notamment au sujet du prix des nouveaux vaccins ou des thérapies, de violations inconstitutionnelles des droits civils, du « contact tracing », de la propriété privée des laboratoires de recherche, ou encore de l'usage des données utiles pour gérer la pandémie. Elles révèlent dans quelle mesure l'intervention de l'État, dans « l'intérêt public » s'exerce sur des questions qui détermineront finalement le coût humain de la pandémie. Dans ce cadre, la science, la politique et l'administration ont fait preuve d'interprétations biaisées et contradictoires du concept « d'intérêt public ».

« Les gens qui ne cherchent que leur propre intérêt sont conduits par une main invisible à servir un intérêt public, ce qui ne faisait pas partie de leur intention. Je prétends qu'il y a une main invisible inversée : les gens qui ont l'intention de ne servir que l'intérêt public sont conduits par une main invisible à servir des intérêts privés, ce qui ne faisait pas partie de leur intention » Milton Friedman (1912-2006)

Ces questions sont importantes car elles soulèvent une problématique : chaque partie poursuit sa propre vision de « l'intérêt public », et cette dernière peut différer fortement des interprétations des autres. Refuser d'en débattre nuit à la démocratie, car les personnes qui ne peuvent pas s'exprimer librement ne pourront pas penser de façon éclairée. Aucune société démocratique ne peut s'épanouir sur le long terme lorsque les opposants sont traités presque comme des hérétiques. Malheureusement, il semble que les défenseurs de la tolérance et de la liberté d'expression ont capitulé devant les personnes qui revendiquent cette liberté, mais uniquement pour elles.

Ainsi, la réaction – au nom de « l'intérêt public » – des gouvernements lors de l'apparition du virus, tant dans les régimes autoritaires que démocratiques, a conduit à des conditions et des propositions qui rappellent le roman dystopique de George Orwell : 1984. Plus notre nouvelle réalité s'en rapproche, plus la référence devient obsédante. Il semble que les conséquences de la pandémie dépasseront les mesures de contrôle étatique et l'intrusion du gouvernement dans la vie des individus. Pour de bonnes et de mauvaises raisons, une sorte « d'État policier pandémique » a accumulé des pouvoirs énormes – en s'appuyant sur une surveillance et une dénonciation à grande échelle – ce que tout le monde aurait trouvé choquant il y a peu. Comme le pouvoir politique se renforce le plus souvent au détriment des droits dont jouissent

les individus, les effets de ces mesures conduiront très probablement à une augmentation permanente de l'échelle et de la portée du contrôle exercé par l'État.

Une notion historiquement floue

Des siècles de recherche en philosophie politique ont examiné « l'intérêt public » à côté d'autres mantras politiques. La plupart des philosophes politiques ont en commun l'acceptation de l'idée pompeuse que les gouvernements doivent servir le peuple et que le peuple doit être le bénéficiaire de cette gestion.

Cependant, façonnées et conditionnées par l'évolution constante de l'esprit de l'époque, de nombreuses interprétations et conceptions contradictoires de ce slogan politiquement attrayant sont apparues au fil du temps. Elles vont des platitudes absolues aux clichés dénués de sens, en passant par des arguments philosophiques naïfs. L'idéal politique consistant à tenir le modèle mystique du bien commun ou de l'intérêt public en plus haute estime que toute action individuelle, semble aussi vieux que l'État et a été débattu chaque fois que des ajustements réglementaires pour le bien-être général ont eu lieu. Dans l'ensemble, la littérature est confuse et contradictoire. Cependant, nous pouvons faire remonter cet idéal à la suggestion de Platon et de l'école platonicienne, selon laquelle seuls les fonctionnaires du gouvernement ont la sagesse nécessaire pour déterminer le « bien commun ». On retrouve également cette conception dans différents systèmes totalitaires médiévaux et dans les innombrables réglementations socio-économiques de l'époque mercantiliste, dans le but de renforcer le pouvoir des nations. Dans la même logique, l'approche de Jeremy Bentham souhaitant atteindre « le plus grand bonheur du plus grand nombre » peut être évoquée.

On peut toutefois affirmer qu'Auguste Comte (1798-1857), qui n'est en aucun cas l'inventeur de ce terme, semble avoir largement influencé la philosophie sous-jacente du raisonnement actuel. Dans sa philosophie positiviste, il a insisté sur le fait que les ensembles sociaux sont mieux connus que les éléments qui les composent et que la théorie sociale devrait donc partir de notre connaissance des entités directement examinées. Cette idée a conduit Auguste Comte à suggérer que seule la société dans son ensemble est authentique et que les nombreux individus qui la composent ne sont qu'une abstraction. En d'autres termes, les actions individuelles doivent être interdites si elles ne servent pas « l'intérêt public ». Dans un tel modèle, où les valeurs de la société dans son ensemble seraient égales à celles de tout individu, « l'intérêt public » servirait par définition de justification à tous les fonctionnaires, car leurs actions et décisions se feraient dans « l'intérêt public ». En réalité, contrairement à l'idée reçue selon laquelle les acteurs politiques travaillent ensemble pour faire progresser de manière altruiste une certaine notion de « l'intérêt public », leur action s'écarte bien souvent de cette motivation.

Parmi les applications les plus influentes de cet idéal « d'intérêt public » figurent probablement les œuvres de Pareto (1848-1923) et de Pigou (1877-1959). Leurs modèles supposent, en résumé, que le rôle exact de tout gouvernement démocratiquement élu est d'agir pour le plus grand bénéfice de la société dans son ensemble.

En conséquence, chaque citoyen considère implicitement qu'une société doit être considérée comme une unité et possède donc un ensemble unique de valeurs qui peuvent être résumées dans un schéma de mise en œuvre. Dans cette approche, cet ensemble unique de valeurs constitue « l'intérêt public » et représente hypothétiquement la volonté du peuple. Au fil du temps, cette phrase d'accroche a acquis une signification presque universelle qui implique une combinaison d'attentes et de mesures séduisantes, qui continuent d'éveiller la fantaisie des chercheurs en sciences sociales, des intellectuels et des hommes politiques.

Pour toute personne raisonnable, il semble logique qu'une définition conceptuelle de « l'intérêt public » devrait jouer un rôle décisif dans la détermination de tout programme gouvernemental concernant ce dernier, ne serait-ce que pour préciser ce terme « ambigu ». Dans la réalité, ce n'est pas une préoccupation pour ceux qui l'utilisent constamment. En l'absence d'une définition claire, les objectifs que « l'intérêt public » doit servir se limitent nécessairement en premier lieu à une formule générale dénuée de sens, qui sera insuffisante pour déterminer tout plan concret, même si l'on tient pour acquis que les moyens d'actions sont illimités. En d'autres termes, il n'y a pas de règles claires qui permettent de travailler dans « l'intérêt public » et, parce qu'il est politiquement plus facile de se cacher derrière cette phrase séduisante sans en assumer une définition claire, elle est devenue partie intégrante du débat d'idées, du corpus de lois, de règlements et de la gouvernance des démocraties modernes.

Seule la liberté est une valeur commune

Quelle que soit leur intention, la plupart des règlements « d'intérêt public » sont destinés, entre autres objectifs innombrables, à protéger les consommateurs contre les préjudices résultant d'un comportement irresponsable ou frauduleux ou à prévenir la propagation de maladies infectieuses. Toutefois, sauf en cas d'urgence, la plupart de ces réglementations ne sont généralement pas conçues et mises en œuvre dans un vide sociopolitique. Ces réglementations émergent habituellement dans un environnement peuplé d'acteurs politiques publics et privés qui ont des intérêts et qui possèdent le pouvoir de contraindre par la loi les citoyens à faire ce qu'ils veulent. Cette nouvelle source de pouvoir a une valeur significative pour ceux qui peuvent l'influencer et la contrôler.

En d'autres termes, les mêmes groupes de pression qui pourraient être la cible des règlements auront souvent le plus grand intérêt à tenter de manipuler les décisions ou les lignes directrices à leur propre avantage. Cependant, lorsque des coalitions d'intérêts privés sont capables d'influencer et de contrôler le contenu des règlements, elles produiront des avantages pour elles au lieu de servir « l'intérêt public ». Cela aggrave régulièrement la situation de toute société, mais en particulier celle de ses citoyens ou des consommateurs en général, car cela entraîne une diminution de la concurrence et une augmentation des coûts.

C'est pourquoi nous devons rappeler ici la différence décisive entre une organisation et une société démocratique. Cette dernière est « le résultat d'actions humaines, et non d'une conception humaine » (Friedrich Hayek) et est composée de

personnes indépendantes qui ne sont pas conscientes d'un objectif commun partagé, ni ne le servent sciemment.

Alors qu'une société de personnes indépendantes voit le jour de façon spontanée et sans échelle de grandeur prédéfinie, les organisations, elles, sont des structures hiérarchiques et sont créées, gérées et contrôlées par des êtres humains dans un but précis. Une croissance « spontanée » se produit lorsque des individus et des groupes ayant des connaissances limitées interagissent avec d'autres individus et d'autres groupes, donnant lieu à des modèles de comportement et des formes institutionnelles non planifiés. De ce fait, les sociétés démocratiques actuelles ne peuvent être définies que comme des systèmes complexes, mais non planifiés, qui se basent sur des valeurs et des actions non partagées, mais qui mènent à des collaborations.

Ce n'est qu'au cours de la lente mais constante évolution de l'esprit humain que les individus ont commencé à différer suffisamment pour développer des règles sociales nouvelles et des comportements jusqu'alors non observés. Ainsi, pour fonctionner correctement, toute société (démocratique ou non) nécessite un consensus minimal comportant quelques règles de base, qui permettent à ses membres de survivre, de communiquer et de prévoir les réactions des autres à des situations sociales inconnues.

Ces « règles de conduite juste » (Friedrich Hayek) sont en grande partie des règles sans but politique précis et sont rarement écrites ou identifiées comme étant un consensus minimal, pas plus qu'elles ne sont le résultat d'une élection et n'ont jamais été rédigées intentionnellement. Elles sont le résultat de l'évolution humaine, et non d'une conception volontaire : leur approbation est tacite. Toutefois, le fait que tous les individus ne leur obéissent pas n'invalide pas leur importance centrale et leur nécessité structurelle.

De fait, une société démocratique ne peut être résumée à un seul objectif, ni être considérée comme une organisation dans laquelle les gens ne sont pas autorisés à utiliser leur connaissance unique à leurs propres fins. Pour résumer, une société de personnes libres et indépendantes ne peut être définie que comme un système complexe, non planifié et qui n'a pas de but commun ni de programme collectif.

En d'autres termes, une société qui n'approuve pas la liberté et les choix individuels et qui considère un intérêt commun comme allant de soi, ressemble à une organisation autoritaire, où chaque membre suit des ordres et doit se préoccuper de la réalisation d'un objectif collectif supposé. Il semble donc inconcevable que, dans une société démocratique, une politique qui viole ce consensus minimal concernant les « règles non écrites de conduite juste » puisse être décrite comme servant « l'intérêt public ».

La défense de « l'intérêt public » est une façon de défendre ses intérêts

Il n'est pas non plus possible de faire une estimation précise de ce qu'une telle société, avec tous ses futurs électeurs, dira quand elle aura un jour la possibilité de voter. Comme nous ne saurons jamais ce que nous penserons nous-mêmes dans un

certain nombre d'années, et encore moins ce que nos enfants penseront lorsqu'ils auront la possibilité de voter, il est inutile de jouer avec la notion d'un plébiscite imaginaire pour découvrir le sens de « l'intérêt public ». En termes généraux, après tout, chaque individu n'a pas l'intention de promouvoir « l'intérêt public », ni ne sait à quel point il le fait.

Toutefois, avec quelques réserves et de la prudence, nous pouvons au moins tenter de résumer « l'intérêt public » comme étant une situation dans laquelle les individus opèreraient des choix de façon éclairée et rationnelle, et agiraient de manière désintéressée et bienveillante. On pourrait également décrire « l'intérêt public » comme un ensemble de valeurs orientées vers les besoins, les désirs ou les intérêts supposés d'un grand nombre de personnes. Dans les sociétés démocratiques actuelles, on peut distinguer, de façon résumée, trois manières d'appliquer ce concept.

Tout d'abord, en politique, le terme « d'intérêt public » peut être utilisé comme justification permettant aux citoyens d'accéder à des informations au sujet d'actions envisagées par le gouvernement, afin de pouvoir les évaluer. Il est « d'intérêt public » que ces dernières soient disponibles. Grâce à cela, les citoyens peuvent discuter de façon éclairée du sujet, avec leurs concitoyens et les bénéficiaires potentiels de certaines actions gouvernementales.

Deuxièmement, comme « l'intérêt public » implique qu'il existe un bien commun connu et apprécié par tous les membres de la société, l'appel politique à agir en fonction de « l'intérêt public » et la pression sociétale peuvent être utilisés comme un outil pour forcer la main à ceux qui résistent, afin qu'ils agissent contre leur propre volonté ou intérêt.

Finalement, comme troisième fonction, le concept « d'intérêt public » peut être utilisé comme excuse pour les actions, les échecs ou les décisions des hommes politiques et autres fonctionnaires. C'est surtout cette troisième fonction qui s'avère extrêmement tentante et pratique pour les élus : avec le recul, ils peuvent facilement non seulement se cacher derrière cette explication, mais aussi mener des actions ou des décisions qui pourraient être favorables à leur réélection, sans en assumer les éventuelles conséquences négatives.



INSTITUT LIBÉRAL
Au service de la liberté

Impressum

Institut Libéral
Boulevard de Grancy 19
1006 Lausanne, Suisse
Tel.: +41 (0)21 510 32 00
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

Traduit de l'anglais. Texte original paru sur le site internet du
European Center of Austrian Economics Foundation (ECAEF)
(www.ecaef.org).

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle.
Toutes les publications et communications de l'Institut contri-
buent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions
de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à
l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil aca-
démique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2021, Institut Libéral.