

L'intérêt général

Résumé

Historiquement, l'intérêt général s'est construit à partir des Lumières et a constitué le fondement, la justification de l'action publique. Les services de l'État, les magistrats, les services publics agissent en référence à l'intérêt général. Pourtant, celui-ci n'est pas défini, il évolue en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux, par exemple l'émergence de la question écologique. On peut dire aussi que l'essence même du débat politique consiste à débattre de l'intérêt général et des décisions propres à le faire prévaloir. Dans la conception française de l'intérêt général, celui-ci est l'expression de la volonté générale, mais les décisions se réfèrent le plus souvent à des valeurs d'ordre supérieur (valeurs républicaines, droits fondamentaux). Il fait appel à la capacité des individus à dépasser leurs propres intérêts pour former ensemble une société politique. Cette conception s'oppose à une conception utilitariste qui ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers.

L'Union européenne considère qu'une action est d'intérêt général si elle est reconnue comme telle par une puissance publique (État, collectivité). Cela signifie pour une association que le fait de recevoir une subvention pour une action donnée ou pour son projet constitue une reconnaissance de la contribution de cette action à l'intérêt général.

En France

En France, l'intérêt général s'est construit à partir des Lumières et de la rupture avec le droit divin. Le Conseil d'État a consacré son rapport public de 1999 à une réflexion sur l'intérêt général. Il n'est pas inutile d'y revenir¹. « Il existe deux conceptions divergentes de l'intérêt général. L'une, utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers. L'autre, volontariste, estime que l'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers. Il est dans cette perspective l'expression de la volonté générale. Ce clivage sépare deux visions de la démocratie : d'un côté une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à l'organisation de la coexistence entre les intérêts particuliers, l'autre, plus proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des individus à dépasser leurs propres intérêts, pour former ensemble une société politique. Cette conception a profondément marqué l'ensemble de notre système institutionnel. Il revient à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général, au nom duquel les services de l'État, sous le contrôle du juge, édictent des normes réglementaires, prennent des décisions individuelles et gèrent les services publics² ». L'intérêt général se rapporte donc à la sphère publique. Il constitue à la fois le fondement et l'enjeu de la démocratie. Cela signifie que sa définition est souvent un combat, parfois violent.

« Cependant, cette vision a fait l'objet de multiples contestations. La critique marxiste a fait valoir que l'intérêt général n'est en réalité que l'intérêt des classes sociales qui ont conquis le pouvoir au sein de l'État. La pensée néolibérale met l'accent sur la limitation que fait courir l'intérêt général à la société civile et aux libertés individuelles. L'idée d'un État garant de l'intérêt général est également contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tendent à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts au détriment des valeurs communes. Cet affaiblissement est particulièrement sensible dans la sphère de l'économie. Le néolibéralisme réactive la vision utilitariste du XVIII^e siècle, selon laquelle l'intérêt général peut résulter de la somme des initiatives individuelles. En conférant une place centrale à l'ouverture des marchés et à la concurrence libre et non faussée, la construction européenne a fait sien, pour l'essentiel, cette démarche libérale ». Est-ce à dire que la notion d'intérêt général est dépassée ?

Le Conseil d'État estime que le paradigme français n'est pas condamné. « L'expérience quotidienne montre que les intérêts particuliers sont conflictuels et que l'harmonie préétablie des intérêts relève du vœu pieux. S'il se limite à la conjugaison des intérêts particuliers, l'intérêt général n'est le plus souvent que l'expression des intérêts les plus puissants. Sous peine de déboucher sur une impasse, la « démocratie de l'individu » est donc conduite à

¹ Pour voir le rapport complet <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

² Réflexions sur l'intérêt général, rapport public du Conseil d'État 1999.

redécouvrir la nécessité d'un intérêt général intégrant les intérêts particuliers. Dès lors, même si le débat est loin d'être clos, on peut sortir de l'affrontement par une discussion, plus pragmatique, sur le périmètre des missions de l'État, les moyens de rendre son action plus efficace et plus légitime et l'équilibre à rechercher entre le marché et l'intérêt général.

La force de la notion d'intérêt général vient de son absence de définition rigide et préétablie. L'intérêt général évolue en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux, par exemple l'émergence de la question écologique. Les sages rappellent que les choix en matière d'intérêt général doivent faire en permanence l'objet d'une discussion démocratique. Seul le législateur devrait avoir vocation à édicter des normes impersonnelles et générales représentant la volonté commune. L'intérêt général est par nature rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts. C'est l'essence même du politique d'arbitrer et de décider. « Cependant, le poids croissant de la réglementation communautaire, édictée par des institutions qui n'ont pas de légitimité démocratique, relativise ce processus ». Nos sociétés sont par ailleurs devenues trop complexes et leur fonctionnement trop fragmenté pour que la définition des normes communes puisse s'opérer comme par le passé.

Enfin, pour le Conseil d'État, « le débat sur l'intérêt général n'est pas seulement l'affaire des pouvoirs publics. Il concerne en réalité chaque citoyen. La recherche de l'intérêt général implique, comme on l'a vu, la capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts. En ce sens, la crise de l'intérêt général n'est pas étrangère à la crise des valeurs communes d'une société dans laquelle beaucoup ont du mal à se retrouver. En valorisant le particularisme des intérêts, la société ne facilite pas le développement d'un espace où l'universel puisse l'emporter sur le particulier. Or la démocratie repose entièrement sur les individus eux-mêmes et sur leur capacité à assurer leur charge de citoyens. Il n'y a pas de remède institutionnel au désintérêt constaté pour le bien public. On ne réveille pas les énergies par voie législative. C'est sans doute dans une éthique de la responsabilité que pourront être recherchées les initiatives, notamment dans l'ordre de l'éducation, propres à encourager les citoyens libres à se réapproprier les valeurs de solidarité, ciment du bien vivre ensemble de la société. Ainsi conforté, l'intérêt général, idée neuve il y a deux cents ans doit retrouver suffisamment de vigueur et de légitimité pour éclairer la société dans le siècle à venir ».

L'intérêt général régional ou local

Dès lors que des collectivités exercent un certain nombre de compétences, elles font des choix en fonction de l'intérêt général du territoire dont elles ont la charge. Il n'est donc pas absurde de parler d'intérêt général régional ou local. Si l'on considère que la définition de l'intérêt général et les mesures d'application qui en découlent constituent l'essence même du politique, les différents niveaux d'intérêt général sont régis par des règles qui définissent les relations entre les différents niveaux de collectivités publiques, avec une hiérarchie des niveaux en fonction d'un niveau d'intérêt général supérieur. À noter qu'en refusant de transposer la directive Services par une loi-cadre, le précédent gouvernement a renforcé cette faculté en renvoyant sur les collectivités la responsabilité de dire quelles étaient les activités d'intérêt général susceptibles de bénéficier d'exemptions à la règle d'encadrement des aides aux entreprises (voir chapitre 7).

En Europe

Des conceptions européennes différentes, une base commune³

La conception de l'intérêt général ou de l'intérêt public et des services qui en permettent la poursuite dépend fortement du rôle et du fonctionnement de l'État dans chacun des pays.

Pour la France, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, les services d'intérêt général jouent un rôle important en terme de cohésion économique, sociale et territoriale, ils ont un rôle de redistribution des richesses et d'aménagement du territoire. En France, la notion juridique a une portée structurante : le service public est un symbole fort de solidarité, d'identité nationale, de cohésion sociale et une des dimensions du contrat social. D'une façon générale, les pays de droit romain ont une vision plus conceptuelle et transversale de la notion de services d'intérêt général. L'Italie, l'Espagne et le Portugal les reconnaissent dans leur constitution. En Grèce et au Luxembourg, l'expression désigne les structures administratives chargées du service.

En revanche, dans les États du Nord de l'Europe le service d'intérêt général ne répond généralement pas à une notion juridique mais relève des pratiques politiques et sociales. En Grande-Bretagne et en Irlande, la notion de *public utilities* correspond aux grands services de réseaux ; seul le législateur peut reconnaître et réglementer des activités d'intérêt général. La Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark n'avaient pas, avant la transposition des orientations communautaires, de définition juridique des services d'intérêt général mais ils ont mis en place

³ Source EuroSIG <http://www.eurosig.eu/article97.html>

une politique sociale active de *Welfare State* (l'État qui fait bien, qui promeut le bien-être). Dans un État fédéral, comme en Allemagne, on parle d'égalité des territoires à agir et c'est au niveau des *landers* qui définit l'intérêt général. C'est le concept d'« égalité des chances » qui permet la mise en place de services d'intérêt général. Enfin, les pays d'Europe centrale et orientale ont une histoire qui diffère grandement de celle des Quinze. La Slovénie et la République tchèque conceptualisent la notion de service public et tentent de réglementer en termes d'activités d'intérêt général à partir des années 1990. La Hongrie applique le principe de subsidiarité (partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales selon le niveau le plus à même de remplir efficacement les missions). Finalement, pour l'ensemble des pays ayant adhéré en 2004 à l'Union, la transposition de « l'acquis communautaire » et les traductions de textes communautaires relatifs aux services d'intérêt général vont influencer sur les notions de service public, fonction publique, administration, intérêt général et introduisent sur le plan national de nouveaux concepts.

Toutefois, les bases d'une conception commune se dégagent de cette réalité : certaines activités, certains services présentent une spécificité compte tenu des besoins essentiels qu'ils couvrent. Ainsi, dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever des seules règles du marché mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation afin de :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, construire des solidarités, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental ; prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général constituent une valeur commune de l'Europe, reconnue comme telle dans le Traité. Il est dommage que les instances européennes n'en tirent pas les conséquences.

Un objet insaisissable pour la réglementation européenne

Néanmoins, comme le montre Éloi Laurent⁴, « L'intérêt général européen reste un objet insaisissable. Il est partout, car le projet européen n'a pas d'autre raison que la coopération entre États membres, il n'est nulle part car il est écartelé entre le Parlement, le Conseil et la Commission. L'article 16 du Traité de Lisbonne évoque sans plus de précisions un intérêt général en vertu duquel les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du conseil. L'article 86 fait référence aux SIEG (services d'intérêt économique général), la Cour des Comptes, le conseil économique et social et le comité des régions sont placés sous l'égide d'un « intérêt général de la communauté » qui ne semble nulle part défini. Mais de fait, c'est la Commission qui est désignée à demi-mot pour définir, voir incarner l'intérêt général européen. L'article 213 dispose que « les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la communauté ». La notion d'indépendance est ici capitale. L'article 86 précise son lien avec le développement des échanges. On est face à une conception de l'intérêt général qui ne repose sur aucune légitimité démocratique, mais sur la seule doctrine économique édictée par les traités, et précisée au cas par cas par la jurisprudence de la Cour Européenne de justice. Aujourd'hui, du fait de la prééminence du droit européen sur le droit français, ce n'est plus le Conseil d'État mais la Cour de Justice qui tranche en dernier ressort, sur des critères tout à fait différents de ceux de l'intérêt général en France. Alors que la définition de l'intérêt général doit pouvoir évoluer en fonction des événements, on est là face à une situation bloquée dans la mesure où le Traité ne peut pas évoluer.

Faute de pouvoir définir un intérêt général européen, faute de démocratie, l'Union européenne en est réduite à renvoyer aux États membres la définition de l'intérêt général. « Une action est d'intérêt général si elle est considérée comme telle par une collectivité publique ». Ceci reste flou et prête à toutes les interprétations et à tous les litiges. La Cour de justice se réserve le droit de juger qu'il y a erreur manifeste, en se référant essentiellement au droit de la concurrence, et accessoirement à la Charte des droits fondamentaux. C'est donc une instance sans légitimité démocratique qui définit au cas par cas l'intérêt général au niveau européen de façon extrêmement subjective.

Intérêt général et droits fondamentaux

Vers un intérêt général universel

La définition de l'intérêt général s'est historiquement constituée dans un cadre national, et sa remise en cause est liée à celle de l'État-nation. La mondialisation des échanges a permis aux grandes entreprises et aux institutions

⁴ Voir Eloi Laurent, « L'intérêt général dans l'Union européenne », OFCE, in *Regards croisés sur l'économie*, 2002.

financières de s'affranchir des contraintes du cadre national, c'est-à-dire de l'intérêt général conçu dans ce cadre. Il est donc nécessaire de reconstruire le respect de l'intérêt général dans un contexte internationalisé, en se donnant les moyens d'y contraindre les forces économiques. La construction d'un intérêt général universel est également nécessaire du fait de la montée des questions écologiques.

On observe que les actions, et en particulier les actions associatives, menées en faveur du bien commun ou de l'intérêt général convergent vers la satisfaction des besoins de la personne humaine, vers les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité, et vers le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou la charte européenne des droits fondamentaux. Avec cependant des différences de taille : la Déclaration universelle de 1948 affirme politiquement « l'égalité » des personnes alors que le Traité de Lisbonne se contente du « respect de la dignité⁵ ». Les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité de Lisbonne et dans la charte des droits fondamentaux pourraient également servir de référence. Mais elles ont été présentées jusqu'ici par l'Union européenne comme des cas particuliers. De surcroît, la Commission est seul juge, avec la Cour de Justice, du traité du respect de l'intérêt général, et sous le seul angle du respect de la concurrence.

Les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité et dans la charte des droits fondamentaux ont été présentées jusqu'ici par l'Union européenne comme des cas particuliers qui ne modifient en rien la norme idéale : le marché concurrentiel reste toujours pour l'Europe d'aujourd'hui le meilleur dispositif pour conduire à l'intérêt général, c'est-à-dire au progrès.

Malheureusement, il n'existe pas de processus démocratique à l'échelle mondiale qui permettrait de débattre de la détermination de l'intérêt général universel. Néanmoins, les droits universels constituent une référence morale sur laquelle on peut s'appuyer pour négocier différemment au niveau national et au niveau européen. Bien évidemment, il est nécessaire que le rôle de l'ONU évolue positivement et que ses pouvoirs se renforcent. La réaffirmation des droits fondamentaux par une Assemblée Générale des Nations unies renforcée serait un acte politique majeur face à la régression des droits fondamentaux que représente l'organisation mondiale du commerce. La valeur de dignité des personnes, pour être universelle, devrait s'appliquer à toutes les activités humaines et en particulier aux activités économiques. Celles-ci devraient être interrogées pour savoir si elles contribuent ou non à renforcer la dignité de la personne. Si la réponse est négative, les discussions politiques sur la perte de dignité devraient s'ouvrir⁶.

Les associations créatrices de droits universels

Les associations citoyennes, par leur action au plus près des gens et leur capacité d'innovation, enrichissent les droits fondamentaux et leur donnent des dimensions nouvelles en fonction des situations nouvelles. En effet, les droits fondamentaux ne sont pas seulement des phrases gravées dans le marbre, mais des réalités vivantes qui s'inscrivent dans les pratiques et la réalité quotidienne. Les droits fondamentaux sont une création permanente à laquelle participent des associations.

⁵ Échange avec Jean-Michel Lucas.

⁶ Jean-Michel Lucas *ESS et intérêt général sous le regard de l'Union européenne*, octobre 2012. Voir <http://www.lartestpublic.fr/ressources/ressources-documentaires/125-ouvrages-thematiques/321-ess-et-interet-general-sous-le-regard-de-l-union-europeenne-jean-michel-lucas-octobre-2012>