

L'intérêt général dans la crise : Vers une " globalisation " de l'intérêt général ?

Philippe Bance

▶ **To cite this version:**

Philippe Bance. L'intérêt général dans la crise : Vers une " globalisation " de l'intérêt général ?. Philippe Bance et Luc Bernier. Contempory Crisis and Renewal of Public Action. Toward the Emergence of a New Form of Regulation ? Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation, Peter Lang, 2011, Social Economy and Public Economy. hal-01965293

HAL Id: hal-01965293

https://normandie-univ.hal.science/hal-01965293

Submitted on 25 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intérêt général dans la crise :

Vers une « globalisation » de l'intérêt général ?

Par Philippe BANCE

Université de Rouen

Il est aujourd'hui patent que la crise touchant l'économie mondiale depuis le second semestre 2008 suscite de profondes interrogations sur la pertinence actuelle des politiques d'intérêt général. Cette crise est en effet la plus grave que l'économie mondiale ait connu depuis 1929. Après la faillite de Lehman brothers à la mi-septembre 2008, l'économie mondiale a frôlé une catastrophe sans précédent, celle d'un effondrement généralisé du système économique par un assèchement du crédit et des faillites en chaîne d'entreprises. La crise boursière qui a suivi s'est traduite par une destruction de richesse considérable à l'échelle mondiale par la dépréciation des actifs financiers. La forte contraction des échanges commerciaux (OMC, 2009), des flux d'Investissement directs étrangers (CNUSED, 2009), associés à la dégradation de la confiance des agents économiques ont fait plonger les taux de croissance des pays du monde entier. Cette crise économique planétaire s'accompagne d'une crise sociale de grande ampleur : montée du chômage, développement de la pauvreté et détérioration des conditions de vie des populations les plus fragiles, tout particulièrement des pays du sud (Nations Unies, 2009 ; OCDE, 2010).

Des politiques publiques nationales très interventionnistes ont été menées dans cette conjoncture des plus difficiles pour préserver l'intérêt général. L'intervention massive des États, par des actions contra cycliques d'ampleur inégalée, a permis d'éviter le pire. Les nationalisations bancaires, l'encadrement des institutions financières, l'injection massive de liquidités ont empêché l'effondrement généralisé du système financier et l'avènement d'une crise systémique sans précédent. La crise systémique écartée, des politiques publiques expansionnistes ont évité que la dépression ne prenne l'ampleur de celle des années 30 (Artus, Betbèze, de Boissieu, Capelle-Blancard, 2010). Mais les défauts de régulation publique, qui ont permis la propagation internationale de la crise, et l'insuffisante coordination des politiques publiques nationales appellent la mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels de contrôle et de régulation à l'échelle mondiale (Aglietta, 2008).

Par delà les crises financière, économique et sociale qui affectent la planète, un autre défi non moins crucial est à relever pour préserver l'intérêt général : remédier à la crise environnementale que nous a léguée le développement économique des dernières décennies. Un développement planétaire durable suppose de gérer efficacement les

externalités environnementales massives induites par l'activité économique, de prendre des mesures qui permettent de remédier à l'épuisement des ressources naturelles, d'éviter la désertification et le bouleversement climatique.

Les crises actuelles confèrent ainsi à l'intérêt général une dimension planétaire tout à fait nouvelle. Alors que l'intérêt général procède depuis des lustres de logiques nationales, le développement durable (dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales) appellent à présent la mise en œuvre des politiques à l'échelle planétaire : il en va de la préservation des générations futures et du bien-être de la population mondiale, en d'autres termes de l'intérêt général de l'espèce humaine toute entière.

L'objet de cette contribution est donc d'analyser les limites actuelles du mode de prise en compte de l'intérêt général. Il s'agit également de voir dans quelles conditions et sous quelles formes un renforcement de politiques d'intérêt général pourrait se produire au niveau mondial pour répondre aux défis des crises actuelles, autour d'une nouvelle architecture institutionnelle. Pour ce faire, il est cependant nécessaire de préciser les fondements de cette notion d'intérêt général afin d'en préciser la portée opératoire.

Les fondements de l'intérêt général

Le concept d'intérêt général n'est pas simple à cerner car il est polysémique et multiforme. Sa complexité tient dans l'impossibilité d'en donner une formulation stable, du fait qu'il s'agisse d'une réalité concrète à géométrie variable dans le temps et dans l'espace. Aussi est-il nécessaire de l'analyser de manière suffisamment précise pour en cerner la portée opératoire dans le contexte actuel. Cette analyse passe par un examen des interprétations philosophiques, de ce qu'en ont retenu les courants dominants de l'analyse économique, et de son ancrage territorial dans les politiques concrètes.

L'espace des représentations sur l'intérêt général

La diversité de ses fondements est une première explication de cet état de fait. Il n'existe pas de définition universelle de l'intérêt général. De Platon à Hegel, en passant par Aristote, Cicéron, Thomas d'Aquin, Rousseau, Smith, Hegel..., des représentations philosophiques d'une grande richesse mais éloignées voire opposées en ont été données (Rangeon, 1986). Quatre clivages en ressortent.

On opposera tout d'abord la conception transcendante (issue de la tradition platonicienne) et la conception immanente (issue de l'approche aristotélicienne). Pour Platon, « l'intérêt public » est celui de la Cité et de tous : il s'impose à tous les membres de la collectivité. II est supérieur aux intérêts particuliers qui ne peuvent que s'effacer devant lui. Aristote réaffirme quant à lui la légitimité des intérêts particuliers en dénonçant chez Platon un néfaste étouffement de la diversité. La réciprocité des échanges rendus entre ses divers membres, sur la bienveillance mutuelle permet de réaliser «l'intérêt commun». Cette nécessaire articulation de logiques publique et privée a suscité un autre clivage au 18ème et 19ème siècles, entre d'une part conceptions harmoniques ou consensuelles et de l'autre conceptions dialectique ou conflictuelle. Dans la première catégorie, on peut citer Rousseau, Smith ou Bentham. Mais, alors que Rousseau considère que l'intérêt général se concrétise sur la base de la concorde et de l'unanimisme des membres de la collectivité, Smith y voit le produit d'une harmonie naturelle des intérêts individuels égoïstes et Bentham le résultat de l'agrégation majoritaire des positions individuelles. Hegel développe une toute autre conception, dialectique, qui fait de l'intérêt général la résultante de la confrontation d'intérêts particuliers contradictoires, qui rendent indispensables le dépassement de ces contradictions par une synthèse de l'État et par une action de rationalisation. Marx verra dans cette dialectique un cadre d'expression et de réalisation d'intérêts particuliers, notamment dans l'appareil bureaucratique. Ce type de clivage pose dans le contexte de mondialisation actuelle la question de l'articulation d'intérêts divergents, et notamment des modalités de mise en œuvre d'une action publique internationale face à l'émancipation progressive des agents économiques des régulations nationales.

Le second clivage est plus précisément celui de la structuration de l'intérêt général autour de l'intérêt matériel des acteurs. La tradition platonicienne fait de la vertu et de la morale le critère premier de réalisation de l'intérêt public.

Cette approche est fortement contestée par Aristote, Épicure, Cicéron et Thomas d'Aquin. Pour eux, les intérêts particuliers, et plus précisément le bien ou l'utilité matérielle des membres de la collectivité, doivent être pris en considération. Rousseau voit cependant dans les mobiles financiers et la propriété des entraves à la concorde des intérêts particuliers, à l'affirmation de la volonté générale. La tradition smithienne va faire de l'enrichissement matériel le critère principal pour ne pas dire exclusif de réalisation de l'intérêt général. La création de richesses la plus élevée possible et l'efficacité productive maximale permettent la réalisation de l'intérêt général. Cette conception univoque de l'intérêt

général laisse libre cours aujourd'hui à des comportements dévastateurs tant dans le domaine de la finance que sur le plan de la gestion des ressources planétaires.

Un troisième clivage porte sur les modalités de réalisation de l'intérêt général sous l'angle de la répartition des richesses matérielles. Ce critère n'apparaît d'ailleurs chez Smith qu'à titre accessoire alors qu'il est essentiel dans la philosophie classique chrétienne ou dans la conception marxienne. En attribuant à la création de richesses un effet bénéfique pour tous, Smith aborde très peu la question de la répartition. II prône cependant la meilleure répartition possible du capital et met en cause les profits excessifs qui limitent le niveau des salaires. Stuart Mill précisera l'analyse en défendant une conception de la justice sociale et de l'intérêt général reposant sur une juste répartition des richesses, fondée sur les mérites de chacun. Au 20ème siècle, John Rawls complète cette approche sous l'angle de la justice sociale. Dans son ouvrage de 1971, Théorie de la justice, il défend l'idée qu'une société juste est celle qui prend en compte l'intérêt des plus défavorisés. Avec la mondialisation, aujourd'hui se pose avec acuité cette question de la justice sociale à l'échelle planétaire. Ce n'est pas seulement une question éthique mais également un enjeu de développement équilibré au plan mondial, porteur de développement durable.

Enfin, le quatrième clivage concerne les institutions permettant de concrétiser au mieux l'intérêt général. On oppose à cet égard les traditions centralisée et marchéiste. Dans la conception centralisée, la concrétisation de l'intérêt général suppose l'intervention d'un centre de décision : l'État. C'est notamment la conception qu'en ont Rousseau et Hegel. L'État est perçu comme une institution bienveillante au service de la collectivité. Plus encore, chez Rousseau et Sièyes, les corps intermédiaires (corporations voire classes privilégiées) sont des entraves à la réalisation de l'intérêt général. La tradition marchéiste met en cause cette conception centralisée de l'intérêt général faisant du marché l'institution garante de la réalisation de l'intérêt général. La célèbre « main invisible du marché » de Smith symbolise cette optique.

Dans le contexte actuel, si les limites du laisser faire et le besoin de régulation publique incitent à émettre de fortes réserves vis à vis de la conception smithienne, la nécessaire participation de la société civile aux processus de mise en œuvre et de contrôle de nouvelles politiques publiques conduit également à relativiser la portée d'une perspective centraliste.

Les économistes se sont en tout cas appuyés sur ces analyses pour bâtir leur propre interprétation. Force est de constater que, durant les dernières décennies, les évolutions opérées ont débouché sur un appauvrissement du contenu des politiques d'intérêt général par l'affirmation du marchéisme.

Les mutations des représentations économiques de l'intérêt général

L'évolution de la représentation de l'intérêt général dans l'analyse économique éclaire les mutations récentes des politiques publiques. En modifiant leurs représentations de l'intérêt général, les économistes ont tenu compte des mutations sociétales pour maintenir la portée explicative ou prescriptive de la théorie.

Des permanences propres à chaque courant de pensée sont cependant à relever. Les économistes néoclassiques ont une conception matérielle, immanente et marchande de l'intérêt général. En référence à la conception de Pareto, assurer l'intérêt général c'est atteindre un optimum social tel qu'on ne puisse améliorer la satisfaction d'un individu quelconque sans dégrader celle d'un autre. L'approche est utilitariste et fondée sur la maximisation des utilités individuelles. Le modèle de référence néoclassique est celui de la concurrence pure et parfaite, vision idéalisée du marché, dans la tradition smithienne. Le modèle Walrasso – parétien établit en effet une équivalence entre bien-être social maximal et régime de concurrence pure et parfaite. Dans cette perspective harmonique, les corps intermédiaires de quelque nature qu'ils soient, n'ont aucune raison d'être : leur existence ne peut qu'éloigner de l'optimum économique et social.

La concentration économique, la crise de 1929, le besoin d'intervention publique et l'affirmation de la pensée keynésienne ont cependant fait évoluer ces systèmes de représentions. Les keynésiens ont en effet retenu une conception de l'intérêt général qui s'inspire de la tradition transcendante sans pour autant en écarter l'immanence : l'État se situe au dessus de la société, définit l'intérêt général et le met en œuvre, en reconnaissant la légitimité de l'expression des intérêts particuliers.

Ces derniers contribuent eux aussi à la réalisation de l'intérêt général mais l'État ou l'intervention publique sont seuls capables d'éviter l'altération de l'intérêt général par des comportements individuels déviants. Sans aller aussi loin les néoclassiques développent une analyse portant sur les imperfections des marchés et la situation sous optimale qui en résulte en termes de bien-être social. L'intervention de l'État va donc s'avérer nécessaire pour se rapprocher de l'idéal décrit par le modèle de concurrence pure et parfaite. L'État est dès lors une entité désintéressée, omnisciente et agissant pour le bien-être de tous et de chacun. II doit agir pour corriger les défaillances des marchés, les imperfections de la réalité, en réduisant notamment les externalités négatives et susciter les externalités positives, ou en prenant en charge les activités indispensables que les marchés ne peuvent assurer. On passe ainsi à des fins d'intérêt général d'un État minimal à un État très interventionniste,

agissant par voie de nationalisations, de production de biens collectifs et de correction des externalités par l'impôt.

L'incapacité des thérapies keynésiennes nationales de remédier à la crise et les offensives des auteurs néolibéraux ont cependant suscité un renversement total de perspective durant les années quatre-vingt. Les courants néolibéraux sont multiples et leurs problématiques variées. Ils invitent tous à réduire le champ de l'intervention publique. Un marché libéré d'interventions publiques intempestives est censé permettre d'atteindre ou du moins d'approcher l'optimum social de la maximisation du bien-être social. La conception peut être radicale, comme dans la théorie des droits de propriété, ou ne prescrire qu'une simple contraction du champ d'action de la régulation publique, comme dans la théorie des marchés contestables voire des coûts de transaction. Il s'agit en tout cas d'instaurer plus de concurrence, de créer des marchés qui se substituent à l'intervention publique (comme le préconise l'approche coasienne de la théorie des droits à polluer) pour servir l'intérêt général. Le retour aux sources du libéralisme, aux conceptions smithienne et marchéiste de l'intérêt général n'en sont pas moins patentes.

Les changements de perspective s'expliquent également par perte de substance de l'ancrage territorial des politiques d'intérêt général.

De l'ancrage territorial des politiques d'intérêt général à l'expansion du marchéisme et du lobbyisme

L'intérêt général n'est pas seulement le produit d'un cheminement théorique. C'est aussi un construit social élaboré dans des espaces territoriaux face à des réalités sociétales diverses. La diversité explique la mutabilité des politiques d'intérêt général dans le temps et dans l'espace.

Les politiques d'intérêt général ont un enracinement dans l'imaginaire collectif qui s'est forgé progressivement dans les espaces nationaux. Les conditions de mise en place de cet imaginaire collectif sont d'une importance cruciale pour comprendre le rapport du citoyen à l'État. (Saint-Etienne, 2009) oppose dans cette optique les pays où l'État a précédé la nation et ceux où ce fut l'inverse. Pour les premiers, telle la France, les politiques d'intérêt général se sont forgées à travers le volontarisme politique. L'autorité publique joue un rôle essentiel, en matrice de la nation, et par la mise en place d'un État de droit. Le modèle repose donc sur le libéralisme au sens politique du terme et sur l'interventionnisme, combinant à cet effet conceptions immanentes et transcendantes de l'intérêt général. Il confère à l'État une forte légitimité sociétale pour mener des politiques d'intérêt général. Ce type de représentation que l'on peut appeler euro-continentale est imprégnée d'esprit de

concorde, d'égalitarisme. L'État y incarne la société. Une certaine défiance y est présente vis-à-vis du marché et de l'enrichissement matériel. Le schéma de pensée n'est pas toujours aussi tranché : il peut s'avérer moins stato-centré et marquer plus de distance avec l'intervention de l'État central. C'est notamment le cas de l'Allemagne, où l'intérêt commun s'est largement forgé de manière décentralisée sous l'impulsion d'initiatives locales.

On peut opposer à cette approche, la tradition anglo-saxonne de l'intérêt général qui a pris racine dans un tout autre contexte. La nation s'est construite sans État ou du moins en laissant jouer à ce dernier un rôle accessoire. C'est tout particulièrement le cas des pays neufs issus de la colonisation britannique. La représentation de l'intérêt général y est dès lors très différente : foncièrement immanente, matérialiste, et marchéiste. Le marché est l'institution de référence, conformément à la conception smithienne. L'État est quant à lui jugé porteur de restrictions pour les libertés individuelles. Il doit justifier d'emblée de son action et des dépenses publiques, rendre en permanence des comptes en en montrant la pertinence. L'évaluation des actions publiques y est systématique (Perret, 2008). La jurisprudence et les instances de régulation indépendantes sont jugées mieux adaptées que l'État pour concrétiser l'intérêt général. La domination de la pensée keynésienne et de l'économie du bien être de l'après-guerre aux années quatre-vingt a caractérisé une phase transitoire de plus large acceptation de la régulation publique après la crise de 1929. Cependant, il ne s'agit pas d'un changement structurel. La réaffirmation du marchéisme est d'ailleurs radicale dans ces pays après les années soixante-dix, notamment sous l'impulsion des théoriciens néolibéraux (Gréau, 2009), notamment de l'école de Chicago et des droits de propriété.

Le retour en force du marchéisme va cependant rapidement dépasser le périmètre des espaces nationaux anglo-saxons : il se mondialise à partir des années quatre-vingt. Le modèle anglo-saxon tend à supplanter le modèle euro-continental. La logique de construction des espaces régionaux, la dynamique de mondialisation des marchés et l'action des institutions publiques internationales sont les puissants facteurs contributifs de cette propagation du marchéisme.

La mise en place d'espaces régionaux a contribué à cette expansion. Ces espaces se sont en effet construits selon les principes libre-échangistes. On y a institué un marché sans construction politique préalable, sans institutions publiques fortes, c'est-à-dire sans prérogatives suffisamment étendues pour définir et appliquer des politiques d'intérêt général. En d'autres termes, on y accompagne la croissance des entreprises pour leur permettre de se déployer dans un espace économique plus vaste sur des bases politiques communes minimales. Dans cette optique, les politiques communes d'intérêt général sont reléguées au

second plan, et n'avancent que très difficilement. Les raisons en sont simples : face à la diversité des fondements de l'intérêt général et des politiques nationales en œuvre, une « mise à égalité » des acteurs et des firmes devant la concurrence permet de progresser dans la construction économique. Un « constructivisme de marché » permet donc de contourner les difficultés liées aux confrontations de logiques nationales d'intérêt général, hétérogènes et difficilement compatibles.

L'histoire de la construction européenne est très éclairante sur la dynamique qui a consacré la suprématie du modèle anglo-saxon sur le modèle euro-continental. Elle illustre également la rupture qui s'est produite au plan mondial durant les années quatre-vingt, sous l'impulsion conjointe du néolibéralisme et de la globalisation. Fondée dès sa naissance sur les principes libre-échangistes, la construction européenne était jusqu'alors restée ancrée sur des politiques nationales d'intérêt général. La mise en place du marché commun ne remet pas en cause dans cette première phase les politiques publiques nationales : les États conservent toutes leurs libertés pour conduire leurs politiques budgétaires, monétaires ou industrielles. Les restrictions et dérogations aux principes concurrentiels sont admises et les monopoles nationaux peuvent déroger aux règles de la concurrence du fait de missions publiques leur conférant un statut dérogatoire. L'Acte unique européen de 1986 marque la rupture. Il vise en effet à construire un marché unique dès 1993, à susciter le développement des échanges et de la concurrence pour en faire bénéficier les consommateurs. Il convient dans cette perspective d'éliminer toutes les entraves au marché, faire disparaître le cloisonnement des marchés domestiques nationaux pour créer un grand marché européen.

L'Union va dès lors s'attacher à remettre en cause les entraves physiques, techniques, fiscales et contrôler les opérateurs qu'il s'agisse des entreprises ou des États. Ces derniers se trouvent alors soumis à des contrôles rigoureux pour éliminer toute entrave publique nationale à la concurrence. Ces contrôles sont d'une triple nature : sur les marchés publics, sur les aides d'État et sur les entreprises publiques. Dès lors, les marges de manœuvre des politiques publiques nationales s'en trouvent considérablement réduites, notamment pour promouvoir la cohésion sociale et territoriale, ou des stratégies de développement industriel. Une politique européenne volontariste d'ouverture à la concurrence des services publics complète ce constructivisme de marché. Partout en Europe, des politiques nationales de privatisations massives s'en suivent. La Grande Bretagne joue à cet égard au sein de l'Union un rôle essentiel d'initiateur et de catalyseur : elle rompt à la fin des années soixante-dix le consensus antérieur d'acceptation mutuelle des interventions publiques nationales (Bance et Monnier, 2000). Avec la libéralisation des services publics, la réglementation communautaire impose la mise en place d'instances indépendantes de régulation, inspirées du modèle américain. Comme dans la conception

anglo-saxonne, cela traduit une certaine défiance vis-à-vis du rôle d'arbitre des autorités publiques.

Par delà les espaces régionaux, la dynamique internationale impulse également la montée en puissance du marchéiste. La création en 1995 de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est signifiante : elle s'inscrit dans une démarche progressive d'universalisation du libre échange et de mondialisation des marchés. Le champ de compétence de l'OMC est en effet nettement plus large que celui de son prédécesseur, le GATT, qui concernait le seul commerce des marchandises. L'OMC l'étend aux services et aux droits de propriété intellectuels qui touchent le commerce, dont on attend un essor important avec la tertiairisation des économies développées. L'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) est en effet fondateur de l'OMC. Il n'établit pas une réglementation achevée, mais ouvre un forum de négociations permanentes visant, étape par étape à ouvrir les échanges de services au commerce mondial, à éliminer les entraves aux investissements internationaux, à développer le marché mondial du travail temporaire. Bien que les accords multilatéraux, n'y soient pas proscrits, l'OMC cherche à établir de règles et des dispositions universelles.

Les espaces régionaux et notamment l'Union européenne, ont très activement participé à la création de l'OMC. L'UE y a immédiatement adhéré, conférant à l'institution un rôle très positif en matière de libéralisation des échanges. Elle entend dans ce cadre de négociations internationales promouvoir les intérêts commerciaux des pays membres qu'elle représente.

Elle y a ainsi défendu l'ouverture de marchés extérieurs dans le domaine des services en contrepartie de concessions, notamment dans le secteur agricole. Cela n'a pas été sans y susciter de fortes tensions internes entre intérêts nationaux divergents, par exemple autour de la préservation d'un « modèle social et rural européen ». Par delà les tensions internes aux espaces régionaux, les négociations suscitent de fortes oppositions d'intérêts régionaux. Des groupes de pays s'y sont constitués pour défendre leurs intérêts commerciaux communs. Le groupe du Cairn s'est ainsi affiché en promoteur très actif du processus de libéralisation dans le secteur agricole, s'opposant à des intérêts américains et européens protégeant leurs producteurs régionaux. Les avancées y sont dès lors très difficiles, d'autant que la règle pour entériner les accords est celle de l'unanimité.

Le cadre actuel des négociations internationales sur l'ouverture des marchés est ainsi un espace de confrontations d'intérêts généraux. D'une part, les autorités publiques nationales voire régionales cherchent à faire prévaloir au plan international des conceptions de l'intérêt général forgées autour d'intérêts économiques propres et, le cas échéant, des

valeurs et des solidarités qui s'expriment dans leur modèle social. La défense de l'intérêt général à périmètre national ou régional débouche fréquemment sur des comportements très individualistes, opportunistes voire prédateurs et sur l'absence de prise en compte des intérêts supérieurs de la communauté. D'autre part, la conception marchéiste de l'intérêt général se veut quant à elle universelle, source de dépassement au niveau mondial des confrontations d'intérêts généraux « particuliers » nationaux. Elle n'en reste pas moins étriquée car procédant d'une représentation matérielle de l'intérêt général par une mise à égalité devant le marché qui fait largement abstraction des besoins de solidarité et de cohésion sociales propres à la vie en société.

Pour une refondation des politiques d'intérêt général

Le contexte actuel de crises économique, sociale et environnementale, appelle une refondation des politiques publiques dans l'espace mondial, en rupture radicale avec l'utopie de l'autorégulation marchande (Polanyi, 1983), qui s'est propagée depuis les années 1980 sous l'influence de la pensée ultralibérale. Instituer de nouvelles règles du jeu et de nouvelles régulations planétaires est en effet essentiel pour agir en faveur du bien-être de la population mondiale et préserver l'intérêt des générations futures.

Cette refondation s'avère d'autant plus indispensable que la globalisation est source de conflits d'intérêts nationaux ou régionaux et que le marchéisme conduit à de profondes mises en cause des politiques nationales d'intérêt général, patiemment bâties durant le 19ème et surtout le 20ème siècles dans les espaces nationaux, autour d'objectifs partagés de cohésion et de solidarité sociales. Le scénario d'un retour en force de politiques nationales voire régionales très protectionnistes n'est pas à exclure, notamment en cas de crises économique et sociale profondes dans un avenir immédiat ou même plus éloigné. Le risque est également celui de la désagrégation des espaces régionaux par une large défiance des populations vis-à-vis des institutions régionales en place. D'une manière générale, les transferts de compétences vers le niveau supranational sont potentiellement facteurs de tensions sociétales aux effets dévastateurs s'ils se traduisent par des remises en causes radicales des représentations de l'intérêt général légitimées dans les espaces nationaux. Mais corrélativement, le rejet de tout transfert de compétences vers le niveau supranational ou mondial, du fait d'une incapacité à dépasser des contradictions de représentations nationales divergentes, est mortifère pour les intérêts généraux nationaux ou régionaux : si ces derniers peuvent jouer un rôle d'amortisseur, ils ne peuvent atteindre leurs desseins initiaux dans un contexte de crise profonde et durable au niveau planétaire. Dès

lors, la rénovation de l'action publique passe par l'instauration d'une nouvelle gouvernance mondiale qui permette de refonder les politiques de sortie de crises au niveau planétaire. Force est cependant de constater que cette gouvernance mondiale est pour l'heure largement inadaptée.

Les carences de la gouvernance mondiale

On mesure les limites de la gouvernance mondiale à travers des actions engagées au niveau international pour tenter de solutionner les crises actuelles. Les résultats obtenus ou les effets produits suite aux G20 et au sommet de Copenhague de 2009 illustrent clairement les carences.

Les sommets du G20 d'avril et de septembre 2009 ont été consacrés à la création de nouvelles règles du jeu internationales pour fonder un nouvel ordre économique mondial. Les objectifs affichés sont, notamment par des actions de régulation financière, d'éviter toute résurgence d'une crise systémique à laquelle le monde a échappé de peu en 2008. Il s'agit de rompre avec l'enchaînement des bulles spéculatives et de renouer avec une croissance mondiale durable.

Les pays du G20 affichent à cet effet leur volontarisme dans l'instauration de nouvelles régulations publiques : contrôle dans le secteur de la finance des salaires, des bonus, des agences de notation et des « hedge funds », levée du secret bancaire, plan de relance de plus de 1 000 milliards de dollars d'aide aux institutions internationales. Le G20 de septembre 2009 complète le dispositif : positions sur une meilleure coordination des plans de relance, renforcement de la réglementation en matière de normes comptables et d'augmentation des fonds propres bancaires dans les activités risquées. La limitation des bonus des traders et l'instauration d'un système de bonus – malus sont également adoptés. La représentation des pays émergents au sein du G20 est de plus renforcée pour améliorer la gouvernance mondiale.

Les dispositions prises peuvent pourtant sembler modestes eu égard aux enjeux (Attali, 2009), et éloignées de ce qui avait été imaginé initialement, à savoir déboucher sur un nouveau Bretton Woods[1] . Des questions essentielles qui hypothèquent l'avenir ne sont pas traitées ou seulement à la marge : les déséquilibres commerciaux et monétaires mondiaux, l'instabilité des changes, les répercussions sociales et environnementales de la crise, l'aide et ses conditionnalités vis-à-vis des pays les plus pauvres. De manière générale,

[1] Jacques Attali a ainsi pu parler de G vain, jeu de mots donc l'excès n'en souligne pas moins justement la faible portée des mesures prises eu égard aux enjeux.

les déséquilibres laissent la porte ouverte aux comportements spéculatifs et à « l'économie de casino ». Les G20 se sont prononcés sur l'adoption de règles micro-prudentielles et non de règles macro-prudentielles qui auraient jeté les bases d'une véritable régulation publique mondiale[2].

On peut également être circonspect sur l'impact des mesures prises par les G20 au plan micro-prudentiel. Le rebond des marchés financiers à peine amorcé au second semestre 2009, les opérateurs financiers renouent avec leurs pratiques antérieures, faisant fi des nouvelles règles du jeu international. La bourse de New York est prête à verser pour l'année 2009 près de 140 milliards de dollars de bonus. Au delà des déclarations d'intention, les marges de manœuvre des autorités publiques restent limitées face à des opérateurs très déterminés à préserver leurs intérêts matériels immédiats et du fait de la difficulté de trouver des compromis intergouvernementaux dans une économie globalisée et multipolaire. Le nouveau crédit accordé à l'intervention publique et plus encore la volonté d'instaurer une régulation publique internationale peuvent dès lors très vite s'avérer n'être qu'un épiphénomène passager. Après l'embellie sur les marchés financiers, les prévisions de retour à la croissance économique, même molle au plan mondial, sont porteurs de renoncement aux changements structurels.

Ramener la régulation publique à une simple politique d'accompagnement de la reprise devient dès lors probables avec un retour à la confiance dans les mécanismes de marché.

Cette perspective est hautement risquée pour l'économie mondiale. Dans le secteur de la finance, le retour de la spéculation et l'insuffisance des règles prudentielles en vigueur annoncent de nouvelles bulles. L'expérience des quinze dernières années montre que les bulles financières sont consubstantielles au fonctionnement de marchés financiers sous l'emprise d'une spéculation effrénée et d'innovations financières incontrôlées (ATTAC, 2009). Le phénomène pourrait donc se perpétuer dans l'avenir si on ne remédie pas aux incertitudes sur la gestion des fonds spéculatifs et des produits dérivés et si l'on ne résiste pas au lobbyisme et à l'avidité des acteurs de la finance par l'instauration de véritables garde fous au plan mondial (Bourguinat et Briys, 2009). En cas contraire, la résurgence du risque systémique ne peut être écartée.

Par ailleurs, la volonté affichée de mieux coordonner les politiques publiques nationales n'apporte pas de véritable réponse à la question de l'instabilité d'une éventuelle reprise économique. Les comportements pro-cycliques des agents économiques rendent

[2] Voir à cet égard, P. Hugon, http://www.affaires-strategiques.info/spip.pgp?article2007

illusoire l'avènement de scénarios de croissance en U (de reprise durable de l'activité après une reprise lente faisant suite à la récession) et plus encore en V (de reprise rapide et durable). La perspective d'une croissance en W (de reprise de l'activité suivie d'une nouvelle récession) est bien plus probable, et on ne peut écarter le scénario de la croissance en L (c'est à dire de stagnation de longue durée après la récession) dans les espaces régionaux les moins dynamiques[3] . Les politiques publiques nationales contra cycliques très actives menées conjointement par de nombreux pays après l'avènement de la crise financière ont permis d'éviter que la dépression ne prenne l'ampleur de celle des années 30, sans pour autant endiguer totalement la récession. Ces politiques restent cependant mues par la recherche de l'intérêt national et il en ressort que leur manque de coordination est patent (Artus et Virard, 2008). Des interventions publiques massives ont pour conséquence une très forte détérioration des comptes publics, souvent de plusieurs points de PIB. De telles politiques publiques atteignent rapidement leurs limites : l'élévation de l'endettement public alimente à terme une montée du déficit qui réduit les marges de manœuvre à venir par le remboursement des intérêts de la dette. Les limites sont atteintes pour certains pays tels le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce et l'Espagne (surnommés « PIIGS » par la presse anglo-saxonne) dont la crédibilité est fortement altérée du fait d'une situation financière difficile, ce qui suscite des attaques spéculatives et menace d'éclatement la zone euro.

Les vertus conjoncturelles de l'action publique se transforment dès lors en effets pervers et en maux structurels obérant l'avenir. De quoi réduire à néant toute marge de manœuvre des États pour l'avenir en cas de dépression… voire de provoquer en amont de très graves crises de confiance et de nouveaux krachs. Un contrôle plus strict des pratiques spéculatives de la finance mondiale, la régulation des marchés (qui puisse prendre la forme d'une fermeture de certains marchés tels celui du CDS[4] qui alimente la spéculation contre les États et les monnaies), une solidarité entre pays et une politique de relance mondiale mise en œuvre à l'échelle planétaire placeraient dans de toutes autres perspectives.

Enfin, les limites de la gouvernance mondiale ont été clairement mises en lumière à la conférence sur le climat de décembre 2009. Ici encore, les résultats de l'accord de Copenhague sont très éloignés des ambitions initiales inspirées du point de vue très largement partagée du besoin d'action publique face aux effets dévastateurs du dérèglement climatique. Le texte adopté fixe l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à 2°C vis-

[3] Le scénario en L de dépression longue et durable est celui de la crise de 1929.

[4] Le Credit Default Swap est un marché de titres d'assurance sur lequel les prêteurs se prémunissent contre un risque de défaillance potentielle d'un Etat. Ce marché opaque et non régulé ne préserve en rien contre les effets dévastateurs de la défaillance d'un Etat du fait de l'impact systémique d'un tel évènement, a suscité début février 2010 la panique sur les marchés boursiers et des attaques spéculatives contre l'euro.

à-vis de l'ère préindustrielle, prône la coopération pour atteindre un pic d'émissions de gaz à effet de serre le plus tôt possible, instaure une aide aux pays pauvres pour lutter contre la déforestation et prévoit une communication tous les deux ans par les pays signataires des actions engagées mais sur la base du volontariat et sans vérification. L'accord, qui n'étant pas signé et n'a pas statut de Traité, procède bien plus du discours auprès des opinions publiques sur les coopérations à mener et la transparence à adopter, que d'une réelle prise en compte des enjeux planétaires. Aucune obligation ni mesure contraignante ne ressort en effet de la conférence. Le protocole de Kyoto fixait au contraire pour les pays signataires une réduction chiffrée des émissions assortie, pour faire accepter les objectifs contraignants, d'une flexibilité dans les modalités de mise en œuvre. Copenhague peut ainsi marquer un recul vis-à-vis de Kyoto : des pays signataires pourraient prendre prétexte de la Conférence pour ne pas suivre les objectifs contraignants qu'ils s'étaient assignés à Kyoto. S'illustre ici le célèbre dilemme du prisonnier de l'analyse micro-économique qui montre comment, en toute logique, des acteurs individualistes mus par la recherche rationnelle et opportuniste de leur pur intérêt desservent l'intérêt général. En effet, les principaux pays pollueurs (les États Unis et pour l'avenir la Chine et l'Inde), n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto et largement contribué à l'échec de Copenhague en s'entendant pour réduire la portée de leurs efforts.

Pourquoi dès lors les autres États poursuivraient-ils dans le volontarisme en la matière, leurs efforts étant de nature à pénaliser leurs entreprises dans le concurrence mondiale et à réduire leur croissance ?

Des États peuvent y trouver certains avantages : l'exemplarité d'un engagement pionnier, la volonté d'être en phase avec une opinion publique acquise à la cause, ou encore le développement de technologies propres porteuses d'avenir commercial... Il n'en reste pas moins que si l'on se place du point de vue de l'intérêt général planétaire, et donc de l'efficacité des dispositifs à mettre en œuvre, la question n'est pas de fonder les espoirs sur de bonnes volontés particulières, mais de tabler sur une nouvelle gouvernance mondiale.

Les chemins escarpés d'une nouvelle gouvernance mondiale des politiques d'intérêt général

Les carences de la gouvernance mondiale observées dans la gestion des crises contemporaines renvoient aux insuffisances de l'appareil institutionnel international. Le décalage de moyens d'actions entre institutions internationales et États nations est considérable. C'est pourquoi le G20 a doté le FMI d'importants moyens financiers supplémentaires. Il serait cependant erroné de ramener les carences de l'action des institutions internationales à une simple question des moyens. Il convient de ne pas

confondre cause et conséquence. Dans le processus de mondialisation, le marché s'est construit en l'absence d'un État supranational. Cette absence d'État souverain à l'échelle planétaire a empêché de définir et plus encore de chercher à mettre en application un intérêt général planétaire. La résultante de cette situation est double.

Premièrement, il est extrêmement difficile de faire la synthèse des diverses positions souvent contradictoires des États membres de la communauté internationale. Il s'agit de puissants freins au nécessaire dépassement des divergences de vues et des conflits d'intérêts. En l'absence d'État souverain au niveau mondial, la démarche adoptée est fondée sur le consensus et la coopération. On mesure dans les difficultés présentes les limites de cette conception purement immanente de l'intérêt général et des fondements parétiens de la démarche : alors qu'il est essentiel d'innover et de fonder de nouvelles régulations, on débouche dans les faits sur l'immobilisme en attribuant un droit de veto aux membres d'une communauté internationale nombreuse et aux intérêts fortement hétérogènes. Il est dès lors nécessaire d'impulser coopération internationale et coordination des politiques publiques nationales sur d'autres bases.

Tel est le discours qui ressort des négociations internationales. L'objectif est pertinent et sa mise en œuvre théoriquement efficace, mais la concrétisation se heurte dans la pratique à la bonne volonté d'États nationaux et aux résistances privées, notamment de la finance internationale aux comportements très opportunistes.

Deuxièmement, en l'absence de définition de l'intérêt général par un État mondial, les politiques de libéralisation ont le vent en poupe : une mise à égalité des pays et de leurs entreprises devant la concurrence permet d'éviter d'avoir à définir les politiques publiques sur la base d'objectifs extra-économiques et notamment sociaux, très peu consensuels et inatteignables par unanimisme. Par delà l'influence de la pensée néolibérale, on y trouve l'origine des politiques marchéistes menées par les institutions internationales telles l'OMC, le FMI ou la banque mondiale. L'intérêt général est ramené, au plan international, à sa dimension purement marchande. Il se voit amputé de ses dimensions sociale et environnementale. Cela n'est pas sans conséquences sur les politiques d'intérêt général nationales ou régionales. D'une part, les normes sociales ou environnementales contraignantes peuvent être jugées insupportables en suscitant, dans le processus actuel de mondialisation, la délocalisation des entreprises voire l'expatriation des individus. D'autre part, les politiques d'ajustement structurel initiées par les institutions internationales affectent profondément, dans leur dimension sociale, les politiques d'intérêt général des pays où elles s'appliquent.

Face aux carences actuelles de la gouvernance mondiale et pour faire cesser le primat du marché sur la démocratie, une refondation au plan mondial des politiques d'intérêt général est nécessaire. Dans cette perspective, on pourrait juger pertinent qu'un État souverain mondial définisse et cherche à atteindre l'intérêt général planétaire dans ses dimensions économique, sociale, environnementale. L'exercice d'une telle souveraineté supposerait d'en fonder la légitimité autour des valeurs de l'État de droit et de pratiques démocratiques : un gouvernement, un parlement démocratiquement élu, des institutions judiciaires qui fassent respecter les droits fondamentaux des citoyens sur la base de la déclaration des droits de l'homme et du citoyens, le droit du travail, la sécurité internationale, des institutions monétaires, des instruments de politique budgétaire… (Attali, 2009)

Cependant, on peut émettre des réserves sur les caractères normatif et universaliste de telles préconisations. On peut également s'interroger sur la légitimité des décisions d'une autorité publique aussi éloignée du citoyen.

La mise en place d'institutions publiques supranationales dans les espaces régionaux suscite ainsi de nombreuses critiques sur l'éloignement du citoyen de la prise de décision politique. Se pose à cet égard la question de « l'emboîtement des intérêts généraux d'échelles spatiales différentes entre... « intérêts collectifs » territoriaux (communaux, départements, régionaux), l'intérêt général national, et l'intérêt général » régional (Bauby, infra, p.). La capacité de la communauté internationale de mener à bien de profondes réformes institutionnelles au niveau planétaire est également largement sujette à caution. En effet, on mesure les difficultés de la mise en place dans un proche avenir d'une nouvelle architecture mondiale des intérêts généraux qui soit à la fois cohérente et porteuse de politiques d'intérêt général remédiant aux crises actuelles. Instituer une régulation publique macro-planétaire passe par un changement partagé de paradigme, donc de système de croyance et de référentiel d'action publique. Si un processus de destruction créatrice et de bifurcation est rendu nécessaire en la matière à l'échelle planétaire, aucune institution ni autorité ne se pose aujourd'hui en leader incontesté du changement. Les puissants facteurs d'inertie et d'opposition aux changements rendent la tâche complexe de par l'ancrage marchéiste des politiques publiques et les conflits d'intérêts nationaux ou régionaux.

Les analyses précédentes ont cependant montré la mutabilité face aux crises des schémas de représentation et les possibles changements de paradigme des politiques d'intérêt général. Dans le contexte actuel de crise du paradigme du marché autorégulateur, la volonté de refonder les politiques publiques est largement partagée chez les politiques du monde entier. Il convient dans cette perspective de penser le renouveau en termes de nouvelles interactions entre acteurs publics (Hassenteufel, 2008). Il faut donc explorer, de

manière prospective et pragmatique, les interactions entre autorités publiques qui rendent soutenables un nouveau paradigme de régulation macro-planétaire, et en préciser les contours. Dans le contexte du début des années 2010, deux sources de destruction créatrice des politiques d'intérêt général sont à envisager : d'une part, les dynamiques régionales, d'autre part, les refondations institutionnalisées dans l'espace mondial.

De par les dynamiques régionales, une nouvelle ère des régionalisations (Lordon, 2009 ; Pagé, 2009) pourrait résulter d'une refondation des politiques d'intérêt général. D'une part, les dynamiques internes aux espaces régionaux et d'autre part des confrontations interrégionales pourraient y contribuer.

Côté dynamiques internes, les manifestations des crises économique, financière et sociale poussent à de nouvelles interactions entre intérêts généraux nationaux. Elles pourraient avoir un caractère structurant pour l'intérêt général régional. Les risques de défaillance financière d'États membres, le creusement des déficits et des dettes publics, la spéculation sur les monnaies, l'exacerbation des tensions commerciales sont en effet porteuses de recompositions internes. Le cas européen illustre la portée de ces phénomènes. Depuis l'origine et plus encore avec les élargissements successifs de l'UE qui se sont produits depuis le début des années 1970, les solidarités nationales internes ont souvent fait défaut dans l'Union : le primat de la politique de concurrence et les très faibles avancées de politiques communes d'intérêt général ont révélé les insuffisances de l'Europe politique. Début 2010, les difficultés économiques et sociales des pays du sud, en menaçant l'Union monétaire, contraignent cependant au renforcement de solidarités internes pour défendre l'édifice commun. En effet, les attaques spéculatives contre l'État grec obligent plusieurs pays de l'Union monétaire à lui apporter leur soutien financier pour préserver la monnaie européenne, alors que le Traité de Maastricht interdit l'aide mutuelle dans une optique de responsabilisation financière des États membres. L'Allemagne, garante depuis l'origine de l'orthodoxie financière et du Traité de Maastricht, a dû elle-même faire preuve de solidarité active pour préserver la monnaie unique, malgré ses fortes réticences à aider la Grèce, jugée non vertueuse. Les attaques spéculatives, qui menacent également les autres pays du sud de l'Union monétaire, poussent en tout cas à un contrôle sur les mouvements de capitaux et à une refonte de la banque centrale européenne. Cela pourrait être le prémisse d'une réforme du statut de la Banque Centrale Européenne la transformant, d'instance indépendante menant une politique par essence monétariste, en instrument d'une politique économique européenne. Cela ferait, tout comme aux États-Unis, de la banque centrale une institution au service d'une politique commune d'ensemble. Les crises peuvent également impulser une entrée en scène du politique dans l'Union Européenne. Les difficultés économiques des nouveaux pays membres de l'UE les rendent plus réceptifs à la

conduite de politiques publiques qui dépassent le cadre de la seule cohésion territoriale. Les politiques internes de libéralisation leur ont permis de converger avec les économies les plus avancées de l'Union, grâce notamment aux afflux de capitaux étrangers et à leurs avantages compétitifs de faiblesse des coûts salariaux. Ils ont été fortement touchés par les crises actuelles, et connaissent une montée rapide du chômage, des déficits et de la dette publique et une forte dépréciation monétaire. En remettant en cause la convergence amorcée, la vulnérabilité de ces pays pourrait les amener à défendre la mise en œuvre de politiques communes de régulation.

Cette montée en puissance du politique dans l'Union européenne pourrait d'ailleurs s'exercer sous la forte pression des pays les plus puissants, forgeant en club restreint la politique de l'Union. Dans ce scénario, qui procède d'un volontarisme politique de quelques États membres de l'Union, les pays en difficulté ne pèseraient certainement que faiblement dans une opposition à la mise en place de nouvelles politiques de régulation. On déboucherait alors sur une Europe à géométrie variable, porteuse de politiques d'intérêt général nouvelles. Un contexte d'exacerbation, dans l'espace mondial, des tensions commerciales peut également impulser des politiques communes portées par les espaces régionaux et l'action de forces centripètes qui fédèrent autour de la défense des intérêts communs. On en arrive ici au rôle non moins majeur des confrontations interrégionales dans l'émergence de nouvelles régulations publiques.

Les crises sont sources d'interactions et de tensions accrues entre espaces régionaux, et donc de potentialités de dynamiques interrégionales nouvelles. Depuis 2008, des conflits commerciaux se sont ainsi développés opposant notamment, début 2010, les États-Unis à la Chine concernant les taxes américaines sur les pneumatiques chinois, sur l'acier, la volaille et les droits de douanes chinois sur les matières premières. Les tensions sont également relatives aux restrictions de l'Inde sur les importations d'acier, de produits chimiques et textiles en provenance de Chine. L'Inde a également lancé des enquêtes pour recours commerciaux sur les tissus de lin, le pneu et l'acier laminé chinois. Concernant l'Union européenne, le renforcement de solidarités internes pourrait durcir son attitude dans les négociations internationales, la rapprochant du comportement des États-Unis (Richez-Baum, 2009) et susciter des confrontations. Les regains de tensions commerciales ne sont cependant pas nécessairement synonymes de montée inéluctable du protectionnisme. Elles peuvent également être à l'origine d'un processus de repositionnement progressif des intérêts généraux régionaux qui structure une nouvelle gouvernance mondiale et une régulation multipolaire des relations économiques mondiales.

Par delà les dynamiques régionales, la seconde voie d'un changement de paradigme de politiques d'intérêt général procède d'une mise en œuvre à un niveau suprarégional de politiques de sortie de crise. En effet, leur adoption appelle une coordination au plan international des politiques publiques nationales ou régionales pour contrôler et réguler les marchés. Cette coordination à l'échelle mondiale viserait dès lors à pallier les défaillances des marchés non régulés en bénéficiant de l'efficacité d'une mise en complémentarité des politiques d'intérêt général nationales ou régionales. La conduite de politiques d'intérêt général menées cette fois au niveau planétaire permettrait de limiter les tensions interrégionales en apportant des réponses qui dépassent le niveau régional d'appréhension des problèmes.

La mise en complémentarité suppose cependant une acceptation mutuelle sur la base de valeurs partagées. Le rejet par les opinions publiques des politiques marchéistes résulte de leur profond décalage vis-à-vis des compromis sociaux élaborés dans les espaces nationaux. L'acceptation de politiques d'intérêt général à l'échelle mondiale supposerait dès lors qu'elles ne remettent pas en cause, dans leurs fondements, les politiques de niveau local, national ou régional. A moins de relever d'un assentiment très majoritaire de la communauté internationale, le contenu des politiques suprarégionales devrait dès lors s'inspirer des fondements communs des politiques d'intérêt général nationales ou régionales. En d'autres termes, dans le processus d'élaboration du contenu d'une politique mondiale de promotion de l'intérêt général, il conviendrait de s'inspirer du principe d'immanence. Et l'immanence ne procède pas seulement de la seule prise en compte du niveau régional, mais également des niveaux infrarégionaux et des expressions démocratiques de la société civile.

Au regard des expériences nationales ou régionales, et des besoins de régulation actuelles au plan international, on peut en tout cas considérer qu'une politique publique d'intérêt général menée à l'échelle planétaire devrait comporter une triple dimension en visant les objectifs suivants : la régulation économique, l'équité sociale et le développement durable. Le périmètre d'action de la politique pourrait bien sûr varier. Du point de vue de la régulation économique, dans une acception large, le champ de compétence pourrait porter sur la définition des règles macro-prudentielles dans le secteur de la finance, l'élimination des zones offshore, la surveillance de la transparence financière, l'adoption des sanctions vis à vis des contrevenants, la régulation globale des changes, des flux de capitaux et des échanges commerciaux, l'adoption de plans de relance mondiale, la coordination des politiques économiques… En matière d'équité sociale, seraient concernées : la promotion de normes sociales sur le commerce, la redistribution en faveur des pays les moins avancés, la lutte contre la pauvreté, la malnutrition et les discriminations… Dans le domaine du

développement durable, seraient en lice la lutte contre le réchauffement climatique, le développement des technologies propres, les normes environnementales sur la gestion des déchets, de l'eau, de l'énergie, la production de biens publics mondiaux (Kaul, 2006)…

L'ampleur de la tâche et les capacités de résistance des intérêts particuliers (privés ou d'intérêt général national) sont très fortes. Il est nécessaire dans cette perspective de doter les institutions supranationales de moyens de les transcender en priorité sur certains périmètres d'action jugés d'importance vitale (comme par exemple le réchauffement climatique). Dépasser les limites du multilatéralisme est à cet égard indispensable.

En effet, le multilatéralisme économique, pratiqué dans le cadre du GATT puis de l'OMC, a entériné la domination des intérêts régionaux (ou nationaux) les plus puissants puis suscité de fortes réactions (sous forme de coalitions d'intérêts nationaux), sources de blocages majeurs. Le dépassement de ces limites et contradictions suppose certainement que soient prises des initiatives régionales fortes pour renforcer le rôle les institutions internationales existantes et leur conférer un rôle novateur d'impulsion de politiques mondiales d'intérêt général.

Cette prise en charge de l'intérêt général à un niveau suprarégional, donc très éloigné du citoyen du monde, ne peut cependant se justifier que parce qu'il n'y a pas d'autre moyen d'atteindre des objectifs essentiels pour l'espèce humaine. Ces objectifs doivent être pleinement admis comme tels d'un point de vue démocratique. Le principe de subsidiarité, qui veut que la responsabilité de l'action publique soit allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même, devrait en la matière s'appliquer pleinement. L'architecture des politiques d'intérêt général laisse dans cette perspective la place la plus étendue possible à l'expression des intérêts généraux locaux, nationaux ou régionaux.

Conclusion

On mesure au terme de cette analyse, positive et pragmatique, que face à la hauteur des enjeux, l'ampleur de la tâche est considérable. Mettre en place des gouvernances régionales, interrégionales et mondiales reconfigurant de manière cohérente à l'échelle globale des politiques d'intérêt général est un processus long, difficile et source de fortes oppositions. De puissants intérêts nationaux ou privés sont très hostiles à des dispositions qui restreignent leurs prérogatives. L'instauration de nouvelles régulations suprarégionales reste dès lors très conditionnelle. Le dépassement des limites actuelles du marchéisme et du multilatéralisme passe par l'adoption de politiques constitutives qui posent des règles sur les

règles, définissent un nouveau cadre général d'action publique (Lowi, 1972), pour effectuer un changement de paradigme des politiques d'intérêt général.

Le renforcement des espaces régionaux pourrait contribuer à cette émergence progressive. La structuration de l'espace mondial par la régionalisation ne garantit cependant pas contre la montée du protectionniste, dont on a mesuré les effets dévastateurs avant la seconde guerre mondiale. Ces espaces disposent, comme en Europe, d'institutions solides pour mener à bien des politiques régionales d'intérêt général qui pourraient s'avérer structurantes au plan international.

Ils ne peuvent cependant pas résoudre des problèmes qui par nature se situent au niveau planétaire. Le réchauffement climatique, les inégalités nord-sud appellent fondamentalement des remèdes globaux. Comme l'a montré la conférence de Copenhague, les dissensions interrégionales (ALENA, Chine, Inde, UE), les égoïsmes nationaux et régionaux sont si forts, que l'émergence rapide de coopérations interrégionales efficaces pour remédier aux crises actuelles est peu probable. Les dissensions et les conflits interrégionaux peuvent cependant impulser, plutôt que du protectionnisme, des dynamiques créatrices d'institutions nouvelles, facteurs d'ordre et de meilleure structuration de la gouvernance mondiale, et posant ainsi des jalons de politiques d'intérêt général global.

Références bibliographiques

Aglietta M., 2008, *La crise. Pourquoi en est-on arrivé là ? Comment en sortir ?*, Michalon,

Artus P. et Virard M-P, 2008, *Globalisation, le pire est à venir, La découverte*.

Artus P., Betbèze J-P., de Boissieu C., Capelle-Blancard G., 2010, *De la crise des subprimes à la crise mondiale, Conseil d'analyse économique*

ATTAC, 2009, *Sortir de la crise globale, vers un monde solidaire et écologique*, La découverte.

Attali J., 2009*, La crise et après ?,* Fayard.

Bance P. et Monnier L., 2000*, Entreprises publiques et construction communautaire, rupture d'un mode de régulation, Politique économiques et construction communautaire*, coordonné par P.J. Lehmann et L. Monnier, L'Harmattan.

Bourguinat H et Briys E., 2009, *L'arrogance de la finance*, La découverte.

CNUSED, 2009, *Rapport sur l'investissement dans le monde*.

Gréau J-L, 2008, *La trahison des économistes*, Gallimard.

Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin.

Kaul I., 2006, *Une analyse positive des biens publics*, in Touffut J-P, L'avancée des biens publics, Politique de l'intérêt général et mondialisation, Albin Michel.

Lordon F., 2009, *La crise de trop - Reconstruction d'un monde failli*, Fayard.

Lowi T.J., 1972, *Four Systems of Policy*, Politics, and Choice, Public Administration Review, Vol. 32, n° 4, pp. 298-310.

Nations Unies, 2009, *Rapport sur le commerce et le développement*, Aperçu général, New York et Genève.

OCDE, 2009, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

OMC, 2009, *Rapport sur le commerce mondial*, Les engagements en matière de politique commerciale et les mesures contingentes.

Pagé J-P, 2009, *Penser l'après crise : Tout est à reconstruire* !, Autrement Frontières.

Perret B., 2008, *L'évaluation des politiques publiques*, Repères, Paris, La découverte.

Polanyi K., 1983, *La grande transformation*, Paris, Gallimard.

Rangeon F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.

Richez-Baum B., 2009, *La libéralisation commerciale remise en cause par la crise ?, Au-delà de la crise, les crises ?* Chambre de commerce et de l'industrie de Paris, Les Cahiers de Friedland, n° 3.

Saint-Etienne C., *L'État au cœur des deux lectures des crises*, dans Dockès P. et Lorenzi J-H (Eds), 2009, Fin de monde ou sortie de crise ?, Le cercle des économistes, Perrin, pp. 239-249.