

Débat et délibération
Debate and deliberation

Nathalie Burlone and Dalie Giroux

Volume 2, Number 2, 2005

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039132ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039132ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Burlone, N. & Giroux, D. (2005). Débat et délibération. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 2(2). <https://doi.org/10.7202/1039132ar>

Tous droits réservés © Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, 2005

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>



Débat et délibération

Vol.2, No. 2, janvier 2006, Page 50

Nathalie Burlone et Dalie Giroux

La part de l'intérêt public dans le bien commun

par Nathalie Burlone, Ph.D

Nous ne sentons les maux publics qu'autant qu'ils s'étendent à nos intérêts particuliers

Tite-Live

Introduction

La présente réflexion trouve sa source dans une discussion amorcée lors d'un atelier sur l'éthique des technologies qui eut lieu au printemps 2005 à l'Université d'Ottawa¹. Organisée par les étudiants des cycles supérieurs en études politiques, cette rencontre a donné lieu à des échanges intéressants sur la notion de *responsabilité* (comprise comme l'obligation individuelle d'agir en tenant compte des conséquences de ses actes). Cette notion, qui relève d'une appréciation de l'objet de l'éthique, m'a mené à réfléchir à son sens dans la gouvernance des organisations publiques et politiques, notamment à son utilité en tant que concept précurseur à celui classiquement abordé en administration publique : l'intérêt public. Avant de traiter directement de ce thème central à mon propos, les principales idées au cœur des présentations prononcées par trois étudiants lors du colloque seront présentées, lesquelles ont nourri l'évolution de ma réflexion personnelle sur la nature, l'objet et les promoteurs de l'intérêt public².

Tablant principalement sur les conceptions éthiques de Jonas (1998) et Ricoeur (1990), ces trois communications ont, entre autre, permis de jeter les bases de la discussion sur la nécessité de s'intéresser aux conséquences des actions découlant des décisions politiques. Selon Jonas, la *responsabilité* est une valeur centrale de l'obligation éthique puisque l'impact (la portée) des comportements individuels est tel qu'il peut mener à l'annihilation de l'humanité. En d'autres termes, la pérennité de l'humain doit devenir l'impératif au centre des actions politiques. Par conséquent, l'évaluation des actions posées par les décideurs politiques repose sur une autorité morale centrée sur l'individu pour le bien du plus grand nombre. Pour Ricoeur, les actions posées seront jugées *bonnes* que si elles réussissent l'épreuve de la comparaison aux valeurs de solidarité (sollicitude) et de justice. Ainsi, la capacité de choisir et, potentiellement initier des changements sociaux importants, n'a de sens que si elle repose sur la prise en compte de l'autre (et de soi) dans un esprit de partage, de redistribution.

La mise en contexte de ces visions (ou visées) de l'éthique dans la sphère des décisions politiques (notamment dans le domaine des sciences et technologies) ont implicitement mené les présentateurs à proposer une reconfiguration du rapport entre les dimensions éminemment politiques suivantes : Décision - Actions - Effets. On assiste alors à la promotion de trois types d'éthiques : l'*éthique de la responsabilité*, l'*éthique de la "bonne action"* et, l'*éthique en tant qu'"évaluation active"*. La première soutient qu'il n'est pas suffisant d'agir (donc de décider) en

fonction de la moralité ou de l'immoralité d'un acte universalisé mais plutôt, en fonction de la permanence de l'homme (de la nature, de l'environnement, etc.). La deuxième affirme la nécessité de dépasser la logique marchande derrière les décisions publiques dans le but de centrer les choix sur une logique de justice (distributive) afin que les extrants de ces choix, les politiques, soient au service des citoyens et non de l'économie. Enfin, la troisième articule l'éthique en tant qu'"évaluation active", où le produit, la *marchandise*, est délaissé au profit du citoyen qui devient la norme éthique sous-jacente à toutes prises de décisions.

Qu'est-ce que ces trois propositions apportent au discours éthique en général et à la notion d'intérêt public en particulier? Toutes trois mettent l'accent sur le *Citoyen* comme point pivot des décisions publiques, qu'il se positionne dans un contexte de pérennité, d'autorité ou de standard éthique. Cette place centrale accordée au citoyen renvoie directement à l'idée de *bien commun*, c'est-à-dire à la conception du *citoyen* comme idéal collectif générique utilisé pour juger le caractère éthique ou non éthique d'une action. C'est ce que j'appellerai l'*éthique du Bien commun*. L'atteinte de ce bien commun devient alors l'objet de l'action publique où le profit n'est pas un critère acceptable dans la production de biens et services publics. Les valeurs cardinales généralement associées à la société civile - la justice, l'équité et l'égalité - deviennent plutôt les jalons sur lesquels l'action publique se mesurera. Or, la conception de l'intérêt public en tant que *bien commun* pose des défis importants en administration publique, particulièrement lorsqu'il est question de politiques publiques, ce que nous explorerons plus loin. D'une part, le *bien commun*, bien que défendu politiquement au nom des citoyens, revêt un caractère plutôt flou, où les idéaux et volontés de la société civile s'exprimeraient de façon monolithique et uniforme. D'autre part, l'utilité d'un tel concept doit passer par sa mise en contexte dans l'action et non seulement dans une conception idéalisée des volontés, désirs, nécessités ou exigences démocratiques. Apparaît ainsi essentiel de situer le bien commun à l'intérieur du processus décisionnel et, incidemment, en comparaison avec ses résultats : les politiques publiques. Il ne s'agit pas de contester l'importance de cet idéal dans la réflexion globale que décideurs, administrateurs publics et citoyens doivent avoir pour définir le genre de société que tous désirent promouvoir. Plus concrètement, il s'agit plutôt de s'interroger sur la mise en valeur d'un idéal plutôt fuyant dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes publics. L'invocation du *bien commun* persiste en administration publique. Elle est la première raison invoquée pour justifier une décision ou une non décision et, tout également, la première oubliée lorsque vient le moment d'évaluer l'effet des actions publiques. Malgré cela, elle demeure un élément de morale publique collective qui, à tort ou à raison octroie une certaine légitimité à l'action publique et politique. Le fondement du bien commun, son sens, sa portée et, surtout ce à quoi réfère particulièrement le mot *bien* demeure pratiquement impossible à démontrer empiriquement. Par conséquent, à quoi peut-il bien servir et, s'il a une fonction, comment s'assurer qu'il est atteint, respecté et promu? C'est ainsi que nous en venons à poser certaines limites à l'application du *bien commun* comme norme éthique aux politiques publiques.

Choix publics et bien commun : quand la pratique impose ses limites

La première limite s'illustre donc dans la nature même du processus de production des politiques publiques. Les politiques publiques « *sont faites d'activités orientées vers la solution des problèmes publics dans l'environnement par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, tout en évoluant dans le temps* »³. Ainsi, les politiques publiques constituent un système où les activités, les acteurs, les problèmes et les solutions sont interreliés, mais également caractérisés par peu de rationalité, par l'importance des croyances et intérêts des acteurs et, surtout, ponctués par un espace temporel plus ou moins grand. Par conséquent, l'*éthique du Bien commun* tente (en vain) d'harmoniser deux dimensions temporelles a priori irréconciliables. D'une part l'éthique se construit et s'évalue dans un intervalle beaucoup plus long que celui qui régit la prise de décision

et la “durée de vie” des politiques publiques. Ce qui peut sembler éthique aujourd’hui ne le sera pas nécessairement demain. Les normes et valeurs sociales évoluent dans le temps et laissent place à des choix politiques et sociaux qui auraient été inimaginables à une autre époque. La décision récente du gouvernement canadien en ce qui concerne le droit au mariage entre conjoints de même sexe est un bon exemple de cette évolution : le sens des valeurs de justice, d’équité et d’égalité ayant évolué, leur portée a également été élargie et a mené à des choix différents en matière de droits et de politiques publiques. D’autre part, le caractère éthique ou non éthique d’une décision ne peut qu’être jugé qu’à posteriori, une fois mis en contexte, où les variables temps, expériences, apprentissages collectifs et individuels donnent un sens à la décision. La pertinence de l’action - ou des choix publics - quant à elle ne prend un sens qu’une fois mise en œuvre, dans un contexte particulier et où intérêts et idéaux multiples doivent s’accommoder les uns des autres.

Deuxièmement, l’*éthique du Bien commun* ne renseigne aucunement sur les valeurs sur lesquelles reposent les choix publics, ni sur comment et par combien elles sont partagées. Ou, si elle renseigne sur quelque chose comme le mentionne Rey (2003), c’est bien moins sur le *Bien* que sur son équivalent sémantique, le *Juste* : « *En un sens ce n’est plus du Bien que nous nous soucions mais du Juste et peut-être même davantage de l’utile que du juste* »⁴. C’est d’ailleurs de ce flou conceptuel que sont présentés les arguments d’autorité sur une soi-disant nécessité d’atteindre le bien commun. Il va de soi que les valeurs sont au cœur des choix moraux. Il est par ailleurs impératif de les identifier et de comprendre leur rôle dans les choix publics si l’on vise à clarifier les enjeux éthiques liés à l’administration publique (Gortner, 1994). De plus, n’est-ce pas dans l’opposition des valeurs que l’éthique prend un sens? Et qui dit opposition de valeurs dit aussi intérêts divers. Dans la réflexion éthique, certaines valeurs seront en conflit parce que les prémisses sur lesquelles les jugements sont formés sont différentes.

Troisièmement, l’*éthique du Bien commun* implique une rationalité utopique dans le contexte public : les décisions surviennent dans un environnement où plusieurs influences exercent des pressions. La rationalité derrière les décisions est donc relative et, souvent limitée, voire anarchique. Ces multiples rationalités mènent à la mise en œuvre de choix négociés, sans pour autant nécessairement être au diapason d’une logique néolibérale des choix publics. En ce sens, le bien commun ne peut qu’être qu’assimilé qu’en tant qu’intérêts publics qui façonnent autant les processus que les produits des organisations publiques. Le bien commun est, comme le souligne Arnsperger (2004), « (...) *immanquablement le lieu d’un compromis social, donc d’une forme ou d’une autre de négociation* »⁵.

Quatrièmement, qu’importe le système ou les moyens adoptés pour évaluer la portée, les effets, les conséquences ou les résultats des décisions, aucune appréciation des choix publics n’est complète sans une prise en compte des dimensions politiques et idéologiques sur lesquelles ils prennent en partie assise. Ceci inclut notamment les intérêts particuliers, qu’ils soient publics ou privés et, parfois, sinon souvent, une proximité avec des acteurs intéressés. Autrement dit, est-ce possible, réaliste ou même souhaitable de ne pas adopter le mode « consensus négocié » dans la sphère des politiques publiques ? Ainsi, le bien commun ne peut exister dans l’abstrait. Il est indubitablement une construction progressive et changeante, issue de jeux d’acteurs intéressés à ce que la nature et les cibles de l’action publique soient diverses. En conséquence, il est fondamental de questionner l’essence de l’*éthique du Bien commun* : est-ce un but ou un processus? Qui définit les principes derrière l’*éthique publique* et de quels intérêts relève-il ? De quoi et de qui serait composé un consensus social qui donnerait lieu à l’identification de valeurs centrales non négociables ? Certains posent la communauté comme lieu d’émergence de valeurs partagées, lesquelles constituent le bien commun. Cela sous-entend qu’il existe des valeurs « communales » qui, réussie l’épreuve de l’assentiment général de la communauté, constitueraient le bien commun (McCullough, 1991). Le bien commun ainsi défini se protégerait de l’intrusion d’intérêts calculateurs (tels les intérêts privés) par la barricade des loyautés communes et des

responsabilités civiques. À l'opposé, d'autres ont proposé que ce rôle revienne à l'administrateur public lui-même (Moore, 1995). Le gestionnaire est alors vu en tant que politicien, en ce sens qu'il n'est pas passif devant un mandat imposé mais a l'autorité et la possibilité d'influencer l'agenda politique. Il doit également profiter des situations, créer des coalitions, favoriser des alliances et négocier avec les acteurs impliqués pour atteindre ses buts. Assurément, cette conception de l'administration publique renvoie à une littérature néolibérale qui positionne le gestionnaire public en tant que *leader* du changement organisationnel. Pour Moore, le changement organisationnel dépend des aptitudes politiques du gestionnaire et de sa volonté à faire coïncider les désirs et les demandes des citoyens avec la mise en oeuvre de programmes et de politiques pertinents. C'est ainsi qu'il crée les valeurs publiques. Dans cet esprit, l'organisation est perçue comme une entité flexible qui peut dépasser ses limites institutionnelles et innover. La valeur et le bien public ainsi créés se retrouvent à l'intersection des attentes du citoyen, des possibilités politiques et des moyens opérationnels.

Ces deux perceptions du bien commun comportent leurs limites respectives mais parallèles. La première propose une vision de la communauté épurée et abstraite. Les valeurs « communales » sont celles partagées par des citoyens qui mettraient leurs intérêts personnels à l'arrière-plan au moment de s'entendre sur leurs priorités. Cette proposition met également de l'avant une vision statique des citoyens qui proposeraient des valeurs comme la liberté, la justice ou l'égalité hors de tout contexte, sans référent à leurs propres situations et, surtout sans contestation de la primauté de l'une sur les autres. L'assentiment des ces citoyens résulterait en quelque sorte d'une position neutre, sous le *voile d'ignorance*, tel que proposé par Rawls. La seconde proposition, quant à elle, pose également problème. Primo, l'innovation n'est pas nécessairement synonyme de bien public. Le lien entre démocratie représentative, management politique et création de valeurs et de bien public demeure faible. En effet, comment se garantir des ambitions personnelles de managers trop compétents? De plus, l'auteur place les actions des gestionnaires comme dépendantes des structures institutionnelles. Cette position l'amène à ne pas se prononcer sur l'impact qu'ont les réformes managériales sur la performance globale du secteur public. Or, parler de valeurs ou de bien public commande que l'on se prononce sur ce que l'administration publique dans son ensemble fait, doit faire ou penser, afin de se rapprocher le plus souvent possible des intérêts des citoyens.

Le bien commun en tant qu'idéal a un sens pour tous et chacun qui y trouve deux raisons valables, le *bien* et le *commun*, pour l'ordonner et s'attendre à ce qu'il prenne forme dans les politiques et programmes publics. Son appréciation, faite le plus souvent a posteriori sans nécessairement de liens avec les objectifs de départ, met en lumière l'écart entre les attentes du peuple et la capacité des décideurs publics à les traduire en action.

Conclusion

Le bien commun a certes sa place en administration publique. Il offre une jauge des actions publiques utile pour comprendre mais non pas résoudre. Il met en lumière l'importance des rôles et besoins collectifs et individuels, en tant que questionnement des motivations et des actions adoptées par les décideurs publics. Il permet de projeter les décisions publiques dans le temps et d'en explorer les effets potentiels mais non inévitables et, parfois, de remettre en question les « grandes décisions ». Il met l'accent sur le *citoyen*, variable fort oubliée dans les pratiques politique et publique, lesquelles s'intéressent principalement à son potentiel en tant que *client*. Enfin, il permet de ne pas perdre de vue les idéaux démocratiques lorsque confrontés à la pratique.

Par ailleurs, concevoir l'intérêt public en tant que *bien commun* ne permet pas de bien comprendre le processus de production des politiques publiques en ce que cette vision reste silencieuse sur les *intérêts* et le *public* dont il est question. Les défis discutés plus haut permettent à tout le moins d'engager une réflexion sur ces enjeux et sur la distinction peut-être

nécessaire à faire entre *bien commun* et *intérêt public* lorsqu'il est question de choix publics. Certes, il serait erroné de prétendre que l'intérêt public tel que nous le comprenons est étranger au bien commun. Bien qu'il origine de cette *éthique collective* caractérisée par la matérialisation du bien public, il prend un sens plus précis et distinctif dans l'action que sont les choix publics. Le concept d'intérêt public est relié à celui de légitimité des actions, donc à la relation entre le pouvoir, l'individu et la démocratie. Plus pratiquement, sa différence consiste donc, entre autres, en qu'il peut référer à la fois à la somme ou à une partie d'intérêts pluriels, parfois communs et parfois particuliers. Plusieurs auteurs s'opposent à l'idée que l'intérêt public équivaille à une somme d'intérêts spécifiques. En d'autres termes, l'intérêt public serait bien plus qu'un agrégat changeant au rythme des secteurs d'activités gouvernementales. Il serait plutôt une réponse satisfaisante à des conséquences anticipées, contrôlées en somme par un arrangement des politiques et programmes qui auront le moins d'effets négatifs pour le plus de citoyens possible (Long, 1990). L'action publique devrait donc passer le test des valeurs publiques *a priori*. En d'autres termes, chaque décision publique serait assortie d'une évaluation des conséquences potentielles sur les citoyens *avant le fait*, évaluation dont le verdict serait proportionnel au degré de rupture entre ces conséquences pressenties et les valeurs que les citoyens placent au-dessus de toutes les autres et sur lesquelles ils s'entendent. Et, c'est seulement qu'une fois que le plus de conséquences négatives pour le plus grand nombre seront évitées qu'une décision politique se positionnerait dans le bien commun. L'atteinte d'un bien-être supérieur ne relèverait alors pas du jugement individuel. Or, est-il possible de prévoir les conséquences des actions et, surtout de les mesurer à la lumière de valeurs *dites* cardinales et partagées par la société ? La réponse nous ramène aux caractéristiques temporelles opposées des politiques publiques et du bien commun.

L'intérêt public en tant que bien commun est nécessairement problématique dans les systèmes démocratiques de gouvernance actuels puisque ceux-ci insistent tant sur les libertés individuelles (Morgan, 1994). Il trouve cependant sa place à l'intérieur de l'idéal *bien commun* fondé sur la responsabilité individuelle, en maintenant l'individu en partie responsable d'une éthique collective et en partie promoteur égocentrique d'intérêts spécifiques.

Nathalie Burlone, Ph.D est une professeure adjointe, École d'études politiques à l'Université d'Ottawa.

Références bibliographiques

Arnsperger, C., 2004, « Le bien commun comme compromis social : Deux conceptions de la négociation politique », *Éthique Publique*, vol. 6, n°1 (printemps 2004), pp. 79-87.

Jonas, H., 1998, *Le principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Flammarion.

Lemieux, V., 2002, *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir*, 2e édition, PUL.

McCullough, T. E., 1991, *The Moral Imagination and Public Life: Raising the Ethical Question*, New Jersey, Chatham House Publishers.

Morgan, D. F., 1994, « The public Interest », dans Cooper, T. L., ed. *Handbook of Public Administrative Ethics*, Marcel Dekker Inc.

Rey, Jean-François, 2003, « Le Bien Commun : une question de notre temps », dans *Politique et responsabilité, enjeux partagés*, Paris, L'Harmattan.

Ricoeur, P., 1990, « Éthique et morale », *Revue de l'Institut catholique de Paris*, no. 34.

Moore, M. H., 1995, *Creating Public Value : Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

Éthique et prise de décision: une affaire d'intérêt public ou une pratique du bien commun?

par Dalie Giroux

À l'origine du débat

Le débat dans lequel s'inscrit cette intervention polémique découle d'une discussion que nous avons eue, Nathalie Burlone et moi, lors d'un colloque étudiant. L'objet du désaccord en question était une critique faite par Anne-Marie Hallé à la pratique de l'éthique dans les organismes québécois d'évaluation des technologies de la santé. La critique en cause voulait que la pratique de l'évaluation des technologies de la santé soit construite de manière à fonctionner comme un sas entre l'industrie productrice de nouvelles technologies (notamment Rx&D, le lobby des industries pharmaceutiques installées au Canada) et le gouvernement (Ministère de la santé, Loi sur les médicaments, réseau de la santé). Ainsi, selon la critique, au contraire d'agir comme un organe de régulation éthique de l'introduction de nouvelles technologies dans le système public de santé, les organismes d'évaluation des technologies sembleraient plutôt se présenter comme une entité assurant la facilitation de l'introduction de marchandises dans le corps de la population (littéralement), et générant des profits extraordinaires en allant s'inscrire sur la liste d'épicerie des Québécois.

Derrière cette critique s'exprimait le sentiment que les acteurs en jeu dans le « système de santé » n'étaient pas de forces égales. Il était suggéré que la prise de décision, dite éthique, favorisait de manière systématique et structurelle, selon une logique qui serait trop longue à expliciter ici, certains acteurs (industrie fabricante, professionnels de la santé, professionnels de l'évaluation) aux dépens de quelque chose comme l'intérêt de tous et particulièrement des personnes sans voix au chapitre. Ceci se comprend dans le contexte, faut-il le rappeler, où d'une part la croissance technologique est l'une des causes principales de l'augmentation des coûts de support des systèmes de santé publique dans les pays développés, et où d'autre part les pressions à la privation de l'assurance publique sont devenues sensibles (notamment dans le jugement récent de la Cour suprême dans la cause Chaoulli que le gouvernement Charest se propose de respecter, et dans le rapport Ménard sur le financement du système de santé, voir Giroux et Hallé, 2005).

Nathalie Burlone, commentant la critique, a suggéré - si j'ai bien compris son intervention - qu'il fallait faire preuve d'un certain pragmatisme lorsqu'il s'agit d'évaluer les pratiques éthiques au sein d'un système administratif et social complexe dans lequel différents intérêts étaient présents et représentés. Nous rappelant que la réalité de la pratique des affaires publiques exige notamment la collaboration avec l'industrie, elle a suggéré que, d'une certaine manière, notre exigence éthique devait tenir compte du contexte dans lequel les décisions se prennent. Un fonctionnement pur de l'évaluation éthique ne serait pas, il me semble que c'était l'essence du message, une option réaliste.

Il y aurait en somme, et bien sûr je caricature ici la pensée de Nathalie pour mon propos, une politique de la pratique de l'éthique dans la prise de décision publique. Cette politique, ici c'est moi qui le suggère, serait en quelque sorte une politique de la médiation des intérêts au sein de la société civile, une société civile hégélienne dans laquelle tous les acteurs sociaux travaillent à la compossibilité des intérêts représentés. Le point d'équilibre d'une telle politique serait une sorte de satisfaction relative des parties, symbolisée par un consensus tendanciel dans la pratique et dans le discours. Dans le cas de l'évaluation des technologies de la santé, le filtrage

éthico-administratif des marchandises assure à la fois que l'industrie fasse des profits, et que les malades reçoivent des soins techno-médicaux. Les effets pervers de la chose (iatrogenèse clinique et biochimique, explosion des coûts du système public) sont considérés comme un poids à la fois inévitable et tolérable dans la pesée des intérêts.

La question débattue lors de cette rencontre relevait d'une étude de cas, et d'une problématique bien particulière. Pourtant, après quelques discussions, il s'est avéré que le désaccord qui s'est développé à partir de ce cas particulier touchait un ensemble de questions fondamentales qui concernent la pratique de l'éthique pour les affaires publiques. La question qui s'est dégagée de manière particulièrement vive et qui est l'objet précis du présent débat polémique est celle de la représentation (ou la qualification, au sens fort) de ce qui constitue une bonne décision dans les affaires publiques. En d'autres termes, nous en sommes venues Nathalie et moi à nous questionner sur la nature des critères d'une bonne décision éthique en matière d'affaires publiques.

Utilitarisme et gouvernance contemporaine

A cours aujourd'hui dans les pays industrialisés une vision nouvelle de la conception contemporaine de la gouvernance, inspirée de la pensée utilitariste. Je pense que le propos de Nathalie Burlone rejoint en grande partie cette vision. Cette dernière, école de pensée politique autant que pratique de la gestion publique, veut que les différentes unités sociales (marché, fonction publique, groupes d'intérêts) qui forment un ensemble politique cohérent (concept qui recoupe le construit que l'on appelle encore État) ne possèdent pas de référent transcendantal commun. En cela, cette vision utilitariste s'oppose aux conceptions qui usent du « bien commun » comme référent transcendantal.

Ce qu'il faut entendre par référent transcendantal est un marqueur symbolique synthétique du vivre-ensemble. Un tel référent transcendantal se subsume dans la théorie politique et dans la pratique de la gouvernance sous un signifiant quelconque: nation et volonté générale dans les formes nationales et républicaines, bien commun ou voile d'ignorance dans les formulations plus contemporaines. Ces idées se sont développées dans la modernité politique européenne et dans ses développements américains, en remplacement et en continuation évidente des morales religieuses (le référent divin laissant la place au référent de la raison commune dans la décision éthique et politique).

Le référent transcendantal, c'est sa fonction et nous pourrions dire qu'il est pure fonction, s'inscrit dans chaque action politique en tant que garant de la bonne décision. Il est une forme de conscience commune abstraite qui doit s'inscrire comme interrogation délibérative imaginaire dans chaque prise de décision. Le référent transcendantal est un point d'Archimède pointant vers la formule logique ou le chiffre du commun, autour duquel l'action de l'État moderne s'est articulée dans les théories démocratiques. Le référent transcendantal de l'action politique moderne est une sorte de fétiche du peuple délibérant: si chacun participait au meilleur de ses connaissances à une délibération portant sur ce qui constitue le bien commun dans telle situation particulière, quelle décision serait issue de ce processus? Il s'agit d'un travail de mise en forme imaginée des intérêts dans un cadre politique donné.

Dans la critique initiale de l'évaluation des technologies de la santé qui a été le point de départ de ce débat, une définition de l'éthique était posée qui implique que la règle présidant à une décision publique soit indépendante des intérêts particuliers qui se trouvent concernés par la décision. Cette indépendance de la règle, indépendance qui exprime une suspension du caractère politique laissant place à l'éthique, est le critère définissant justement le caractère éthique de la décision (son référent transcendantal). La règle, par son indépendance, exige que la médiation des intérêts soit exclue du processus de prise de décision. Ainsi, une décision publique éthique, dans ce cas, implique que la règle qui préside à la décision réfère à quelque chose comme le «

bien commun », en tant que ce dernier se place comme une construction abstraite au-dessus de tous les intérêts particuliers.

Jean-Jacques Rousseau fait de la volonté générale une figure géométrique exprimant le bien de tous sans recouper l'intérêt de qui que ce soit en particulier. La volonté de tous n'est pas la volonté générale - la première est une agrégation d'intérêts privés. Le corporatisme, selon cette conception, réduit la communauté à la multitude des intérêts et détruit ainsi le bien commun même. La prise de décision devrait ainsi se fonder sur une représentation de la figure abstraite du bien commun qui se conçoit comme un au-delà des intérêts particuliers. La médiation des intérêts devrait être verticale (du principe vers la décision), et non horizontale (compromis entre acteurs réels).

Les tentants de la vision de la gouvernance selon laquelle il n'y a pas de référent transcendantal unique qui s'inscrit dans chaque action politique fonctionnent eux dans un contexte où la société comme entité réelle n'existe pas (c'est une chose que se plaisait à répéter Margaret Thatcher). C'est par là, au niveau épistémologique, que Nathalie Burlone s'est au fond opposée à la critique de l'éthique du point de vue du bien commun, en suggérant en quelque sorte qu'un référent transcendantal n'est pas concret, et ainsi inutile, et même irréaliste.

Une décision publique éthique, en l'absence de référent transcendantal, implique d'inclure dans la prise de décision un souci politique de médiation des intérêts particuliers. La règle de la prise de décision réfère à quelque chose comme l'« intérêt public », processus qui exprime un travail de médiation des intérêts concrets et tenant compte des limites des conditions de l'action dans un temps et un espace donné. Dans la critique de la critique, celle de Nathalie Burlone, la pratique de l'éthique ne se conçoit pas en dehors des rapports de force réels, mais bien plutôt en plein centre des rapports de forces réels.

Ainsi pour John Stuart Mill, et au contraire de Rousseau, les décisions sont bonnes ou mauvaises dans la mesure où elles tendent à accroître le bonheur ou à produire le contraire du bonheur des membres de la société. Ce bonheur est un bonheur réel, calculable et qui se représente concrètement comme l'agrégation des différents désirs de chaque partie de la société, qui n'est que la somme des individus qui la composent. La bonne décision est celle qui arrive à la meilleure agrégation possible des intérêts particuliers. La médiation y est nécessairement horizontale.

Posant la question des critères politiques de la prise de décision éthique, il est apparu très rapidement à l'examen que dans le débat qui nous a opposé autour de la question des pratiques éthiques dans l'évaluation des technologies de la santé, se sont en fait opposées deux manières différentes de qualifier une bonne décision dans les affaires publiques. Si l'on veut situer historiquement cette opposition d'idées, on pourrait presque dire, en invoquant John Stuart Mill dans *Considerations on Representative Government*, que ce qui se dessine ici est une confrontation entre pensée française et pensée anglo-saxonne, ou encore entre la République rousseauiste et la *Society* benthamienne. On trouve ainsi d'une part une conception abstraite et universelle du critère politique d'une bonne décision éthique, à laquelle on réfère souvent comme bien commun, et d'autre part une conception concrète et située du critère politique d'une bonne décision éthique, celle à laquelle on réfère en tant que synthèse de l'intérêt public.

Ces deux manières de comprendre la fonction politique du vivre-ensemble, bien commun ou intérêt public, sont nées toutes deux pendant la consolidation des États modernes européens. La première relève d'une conception forte de l'État souverain, la seconde se développe plutôt en analogie directe avec le comportement de l'individu sur le marché et sur les facultés agrégatives de ce dernier. Soulignons d'ailleurs au passage que le tournant des années 80 dans le style et l'idéologie de la gouvernance publique que l'on qualifie de néo-libéral, celui avec lequel il faut ranger la conception de l'éthique comme instance de construction de l'intérêt public, appartient en de plein droit, comme le note Stephen Engelmann dans *Imagining Interest in Political*

Theory (2003), à la philosophie utilitariste, celle dont Mill est l'héritier et le consolidateur. Je veux ici explorer l'incidence de ces deux conceptions sur les modes contemporains de la gouvernance, en particulier en matière de production de décisions éthiques.

Limites de la conception utilitariste de l'intérêt public

Dans la suite de ce texte, et de manière à alimenter le débat, je veux soulever un certain nombre de problèmes liés à la seconde manière de concevoir la prise de décision éthique dans les affaires publiques, celle dont le référent est l' « intérêt public », et ce à partir du point de vue du « bien commun »: dans un tel contexte d'intérêts multiples et contradictoires, comment peut-on envisager la prise de décision? Dans le cadre de quel principe peut-on orienter l'action politique? Quelle est la forme de l'imagination politique dans le cadre d'un tel type de gouvernance?

Il semble qu'il s'agisse, lorsque l'on prend une décision politique en l'absence d'un référent transcendantal unique, de tenter d'accommoder au profit des influences les plus significatives les acteurs impliqués par une décision. La médiation des intérêts en cause, la création d'un milieu entre les différentes unités sociales pertinentes représentées, doit servir non pas de critère vertical de la prise de décision (forme imaginée de la délibération), mais d'objectif horizontal concret de la décision.

Ici, la prise de décision s'inscrit dans un plan de réalité dans lequel l'intérêt des parties réelles d'une prise de décision se déduit des rapports stratégiques en cause: qui gagne quoi? Qui perd quoi? Que coûte l'effet de la défaite chez les perdants (et pour qui, y compris pour l'organe politique ou administratif qui prend la décision)? Que coûte l'effet de la défaite chez les gagnants (et pour qui, y compris pour l'organe politique ou administratif qui prend la décision)? Il s'agit de mesurer la position milieu de la décision optimale en relation aux différents intérêts impliqués par la décision.

Ce type de gouvernance, un art très particulier qui ne se confond pas malgré certaines apparences au vénal patronage, exige deux choses. D'abord une science des mesures. Ensuite, une professionnalisation accrue de la prise de décision.

Une science de la mesure se développe : on l'appelle évaluation ou encore rationalisation de la prise de décision éthique ou encore partage des risques. Il s'agit, science née de l'utilitarisme anglais, de transformer les intérêts multiples et incommensurables en une seule unité de rapport décisive qui les rendent quantifiables, mesurables et comparables. Cette unité de mesure permet de modéliser des relations d'intérêts complexes pour prendre des décisions éthiques et politiques rationnelles (c'est-à-dire visant à la plus haute efficacité en termes de médiation des intérêts, et du même coup en termes de stabilité systémique). Dans la nouvelle vision de la gouvernance, cette unité de mesure - qui agit peut-être comme un référent transcendantal à la différence près que ce référent est concret - est l'argent.

Combien coûte en services de soins de santé la dernière année de vie d'une personne? Combien coûte chaque année de vie supplémentaire lorsqu'une personne a besoin d'être médicalisée? Combien coûterait en emplois le refus d'une demande de prolongement de brevet à une compagnie pharmaceutique opérant au Québec? Quel est le ratio entre le coût de l'introduction d'une nouvelle technologie de la santé et le budget global attribué au parc technologique médical? Combien coûte un fumeur au système de santé? Combien coûterait en salaire l'abolition d'un organe d'évaluation des technologies? Combien coûterait en contribution électorale à un parti une politique restrictive de la Loi du médicament? Combien rapporte en termes d'investissements économiques le prolongement d'un brevet pour un produit pharmaceutique issu du evergreening?

Cela correspond à ce rôle de l'argent de condenser des valeurs [...]. En cela il se rattache aux grandes forces de la civilisation dont l'essence est partout de réunir le plus d'énergie possible sur le plus petit espace et de surmonter, grâce à cette concentration des énergies, les résistances passives et actives à nos objectifs. Ici, c'est avant tout la machine qu'il faut évoquer: non seulement sous cet aspect évident qu'elle concentre les forces naturelles et les dirige sur la voie d'une activité conforme à nos souhaits, mais aussi sous cet autre qui fait que toute amélioration de la machine et accélération de sa vitesse contraint l'ouvrier à intensifier son investissement énergétique. C'est précisément la raison pour laquelle progrès du machinisme et réduction du temps de travail peuvent et doivent si souvent aller de pair: parce que l'amélioration de la machine met aussi bien les forces humaines que les forces naturelles, sous une forme plus ramassée et quasi sans faille, au service de nos objectifs (Simmel, 1999, 223).

Est ici à l'œuvre dans le développement de la science des mesures utilitariste un travail de simplification, d'abstraction et de symbolisation moniste des relations d'intérêts. D'une part cette science se place sous le signe de l'efficacité, et d'autre part se fonde dans une conception économique du vivre-ensemble selon laquelle l'augmentation du PIB est corollaire de la croissance de la courbe du bonheur.

Démocratie en souffrance et futur systémique

Dans un tel univers référentiel la délibération imaginaire (bien commun), on le comprend, devient ici une faculté non seulement secondaire, mais nuisible. Elle nuit à l'exactitude de la mesure des intérêts, elle nuit à la représentation scientifique de la maximisation économique des rapports sociaux. C'est pourquoi une classe d'experts en mesure de la bonne décision se développe. Ces experts arrivent à mesurer la position milieu de la décision politique optimale, calculant l'intérêt public de manière rationnelle et tenant loin de la prise de décision les unités sociales dont l'intérêt n'est pas calculable, dont le langage n'est pas quantifiable (appartenant à imaginaires disqualifiés par la nouvelle vision de la gouvernance, imaginaires organisés autour de référents transcendants tels que la démocratie, la pauvreté, la souffrance, le social). Christian Saint-Germain le déplore avec un certain pathos:

L'état de sidération des groupes humains atteint, avec les impératifs du marché, un point de non-retour moral. Non que les morales individuelles aient complètement disparu, mais la possibilité même de formuler un argument s'est évanouie dans la dissolution des langages anciens. Il ne reste que des décors, des comités d'éthique, comme autant de villes fantômes utiles pour le tournage de petites scènes 'cameo' visant à assurer vaille que vaille une apparence de rectitude politique dans la vie des institutions (2005, 115).

Lorsque l'on se donne comme définition de la pratique de l'éthique le fait de la création d'un milieu consensuel entre les différents intérêts particuliers tels qu'ils s'auto-représentent dans la société civile, on ne peut faire autrement que de mettre, dans la grande économie des représentations, les organes éthiques sur le même pied d'égalité que tous les autres intérêts représentés. La grande loterie politique des représentations ne permet pas de distinguer les niveaux d'agrégation des intérêts. Il me semble en ce sens que l'un des effets majeurs de l'utilitarisme en matière de prise de décision éthique se trouve dans la position que cette conception aménage pour les organes éthiques, en l'occurrence une position de juge et de partie.

En effet, dans une structure de prise de décision telle que les différents intérêts qu'il s'agit d'accommoder se retrouvent sur un plan horizontal, en constante négociation à tous les niveaux de la gouvernance, les organes éthiques, et ce qu'ils peuvent espérer représenter, se constituent nécessairement eux-mêmes en unité avec ses intérêts propres. Dans un tel contexte, les appareils d'éthique, dans la grande machine à produire des décisions qu'est un État, se retrouvent au même plan (1) que les autres appareils étatiques autonomes qui tentent de se

conserver dans le système et de se reproduire, (2) que les groupes de pression qui représentent les groupes de la population, (3) que les différents niveaux organisés de la sphère privée.

L'exercice du pouvoir dans un tel contexte n'a pas d'objectifs qui soient extérieurs aux conditions de maintien d'un système de rapports de forces entre les différentes unités sociales telles qu'elles existent réellement aujourd'hui dans leur rapport de déséquilibre. Les systèmes sociaux, dans un tel fonctionnement, ne sont que pure performance - recherche d'une efficacité dont le seul horizon est la reproduction du réel tel qu'il se donne - indépassable - dans les relations de puissances actuelles.

L'évaluation devient un sous-système dont l'intérêt propre est la consolidation du processus de quantification de la prise de décision éthique. Le gouvernement devient dans ce cadre une machine qui désire sa propre reproduction (elle n'a pas de référent transcendantal, rappelons-le) au nom de sa propre efficacité. Celle-ci implique une dépolitisation de la sphère de décision éthique, voire sa privatisation dans certains cas. La science décide mieux que la démocratie, puisqu'elle quantifie et compare.

Il n'y a plus d'espace public imaginaire dans un tel modèle de prise de décision. Le caractère public de la prise de décision est réduit au caractère public de la circulation monétaire - seul espace imaginé du lien social par la nouvelle vision de la gouvernance. Il ne s'agit pas d'une mode idéologique, comme certains critiques veulent le croire, mais, comme le prophétise Georg Simmel au début du XX^e siècle, de l'expression d'une évolution culturelle vers l'abstraction et la quantification des systèmes symboliques. L'argent, dit-il, est à ce titre la forme la plus pure et la plus achevée du lien social.

Il est en conséquence impossible, dans le contexte du « réalisme », de remettre en question l'orientation générale de la société, ou même de nommer une société autrement que par la circulation monétaire. C'est un vivre-ensemble très particulier que l'on évoque alors lorsque l'on se place sous une telle autorité épistémologique.

Dalie Giroux est à l'École d'études politiques, Université d'Ottawa.

Références

Engelmann, S.G., 2003, *Imagining Interest in Political Thought*, Durham et Londres, Duke University Press.

Giroux, D. et A.-M. Hallé, 2005, « La croissance technologique et la privatisation passive des systèmes publics de santé: le cas du Québec » dans *Gouvernance* 2(1).

Mill, J.S., 1991, *Considerations on Representative Government*, Buffalo, New York, Prometheus Books.

Saint-Germain, C., 2005, *Paxil Blues. Antidépresseurs: la société sous influence*, Montréal, Boréal.

Simmel G., 1999, *La philosophie de l'argent*, Paris, PUF.

Réplique à Dalie Giroux De la transcendance possible de l'intérêt public

par Nathalie Burlone, Ph.D

Au risque de trop simplifier l'argument proposé par Dalie Giroux, je le résumerais néanmoins ainsi : en reléguant aux oubliettes la recherche d'un référent transcendantal (donc du *bien commun*), l'univers néo-libéral qu'engendre une conception de l'intérêt public basée sur la négociation des intérêts ne peut que favoriser une pratique de la prise de décision au profit d'intérêts monétaires et, au détriment du vivre-ensemble.

Construisant son argument à partir de la politisation de la pratique de l'évaluation, Dalie Giroux omet toutefois de définir quelques concepts. Le premier, bien qu'accessoire à son propos, est celui même de la *pratique de l'évaluation* ou, pour reprendre les mots de l'auteure, le « fonctionnement pur de l'évaluation éthique ». D'emblée, il apparaît nécessaire de savoir à quoi correspond un *fonctionnement pur* et qu'est-ce qu'une *évaluation éthique*. De quoi est composée la *pratique de l'évaluation* et quel est son but? Sans vouloir faire preuve de zèle sémantique, ces deux concepts méritent qu'on s'y attarde un peu puisqu'ils sont, à toutes fins pratiques, la source de l'argument proposé : la nécessité d'un référent transcendantal dans la prise de décision gouvernementale. En plaçant la *bonne décision publique* dans un processus de prise de décision *éthique*, Dalie Giroux n'a pas d'autre choix que de rejeter la possibilité que la négociation des intérêts puisse également mener à une bonne décision. Encore ici, et j'insiste, que veut dire prise de décision éthique? Est-ce que l'éthique se veut unilatérale? Comment évaluer la valeur éthique de quelque chose? Est-ce qu'une « bonne décision » est nécessairement une décision éthique? Ou encore, est-ce qu'une mauvaise décision peut être éthique pour les uns et non pas pour les autres? Selon Giroux, l'indépendance de la règle, comprise comme l'indépendance des décideurs publics envers des intérêts particuliers, est le critère qui définit le caractère éthique d'une action. Ainsi, cette indépendance de la règle passerait par l'exclusion de la médiation des intérêts au profit d'une dépendance à « *quelque chose comme le bien commun* ». Or, la *moralité* d'une action ne dépend-elle pas de la spécificité de la situation? Tel qu'avancé dans le texte précédent, l'appréciation du caractère éthique ou non éthique d'une action ne peut être effectuée qu'après le fait ou, en d'autres termes, le référent transcendantal que Dalie Giroux propose n'est pas de grande utilité dans la prise de décision publique.

De nos échanges au colloque *Quelle éthique pour le 21^e siècle*, Dalie Giroux retient entre autre la nécessité de « *faire preuve d'un certain pragmatisme lorsqu'il s'agit d'évaluer les pratiques éthiques au sein d'un système administratif et social complexe* ». Ce ne sont pas les pratiques éthiques qu'il faut analyser à la lumière d'un pragmatisme quelconque, ce sont plutôt les construits sociaux qui donnent lieu aux pratiques. Il ne s'agit alors pas de faire preuve de pragmatisme mais bien de réalisme, c'est-à-dire ne pas confondre éthique avec régulation, la seconde étant parfois distante de la première. Pour Giroux, « (...) *la prise de décision devrait ainsi se fonder sur une représentation de la figure abstraite du bien commun qui se conçoit comme un au-delà des intérêts particuliers* ». Cette affirmation cause problème en ce que l'auteur essaie d'adapter un processus concret, par définition politique, à une règle abstraite. En d'autres termes, la prise de décision devrait être fondée sur un bien commun abstrait qui ne relèverait pas la volonté de tous (un agrégat d'intérêts) mais plutôt de la volonté générale. Ici, il s'agirait plutôt de ne pas jouer à l'autruche et penser que les acteurs en présence, soit-ils représentatifs ou non de la société civile, des *sans voix*, n'aient pas d'intérêts particuliers à défendre. D'autant plus que le référent transcendantal auquel l'auteure réfère est lui-même construit par le biais d'une *délibération* (négociation?) sur ce que devrait être le bien commun, à partir d'intérêts divers - « *un travail de mise en forme imaginée des intérêts dans un cadre politique donné* ».

Le débat dans lequel Dalie Giroux et moi-même nous sommes engagées s'explique par le filtre par lequel passe notre réflexion. Dalie maintient qu'il est nécessaire d'orienter l'action politique sur UN principe - le bien commun. J'argumente pour ma part que la prise de décision n'est pas une action politique uniforme, qu'elle ne peut s'actualiser que par le biais de délibérations autour de plus d'un principe. En l'occurrence, le caractère démocratique du processus de production des politiques publiques n'émerge que par la négociation des intérêts, ce qui pousse

Dalie Giroux à accoler une étiquette utilitariste à mes propos. Ce faisant, Dalie Giroux pose une première condition à la gouvernance utilitariste, à savoir la *science des mesures*, c'est-à-dire la prise de décision publique sur la base d'une mesure rationnelle, en termes de gains ou pertes, découlant de la position de chacun au regard de l'issue de la dite décision. Plus encore, Dalie Giroux pose l'appât du *gain monétaire* en référent transcendantal de cet utilitarisme qui légitimise la prise de décision. Ainsi, la prise de décision en contexte d'intérêts négociés ne s'alimenterait que d'une mesure coûts-bénéfices sans souci d'efficacité, de justice et d'équité. Cette adéquation entre intérêt public et efficacité souffre, au bas mot, de nuances. En effet, l'essence de mon argumentation (à tout le moins de mon intention !) situe plutôt la prise de décision *dans l'intérêt public* à l'opposé de la logique rationnelle, au cœur des rationalités multiples à la Lindblom (1959), sinon de l'absence de rationalité tout court à la Kingdon (1995). L'accent mis sur la pluralité des rationalités soulève une question importante : qui peut vraiment prétendre pouvoir déterminer le bien commun ? Dans ce contexte les consensus, les négociations et les compromis sont les seuls moyens d'arriver à une solution satisfaisante. Ainsi, la bonne décision ne s'illustre pas par la mesure « *de la position milieu de la décision optimale* » comme le soutient Dalie Giroux. Elle est plutôt constituée d'une série de petites décisions où tous les acteurs impliqués n'ont pas la même *conception* de l'enjeu au cœur du litige. La décision publique ne doit donc pas être vue comme une finalité mais comme un processus où les acteurs s'entendent sur les objectifs en même temps que sur les moyens. Et souvent, les objectifs changent ! La prise de décision se concrétisera que lorsque tous les acteurs seront d'accord et, c'est cet accord, coloré des intérêts multiples, qui qualifiera la décision de bonne.

« *Il n'y a plus d'espace public imaginaire dans un tel modèle de prise de décision* », telle est la conclusion à laquelle arrive Dalie Giroux au regard de la place de l'intérêt public (opposé au *bien commun*) dans prise de décision et, incidemment, dans le processus de production des politiques publiques. Cet espace public se voudrait une représentation collective et partagée du grand principe sur lequel devrait reposer la *bonne décision*. Or, la négociation des intérêts ne me semble pas opposée à l'instauration de cet espace public. Au contraire, elle me semble un outil essentiel à la construction de l'éthique. L'éthique est une construction sociale au même titre que le bien commun, ce référent transcendantal, peut l'être. En administration publique, l'éthique a pour fonction de guider l'action certes, mais surtout de favoriser la délibération sur le chemin à prendre. Cette délibération ne doit certes pas reposer sur un calcul financier pur. En fait, cette délibération doit ouvrir la discussion sur les multiples sens que peuvent prendre les valeurs associées au vivre-ensemble, qu'elles soient relatives à la justice, à l'égalité ou à l'équité.

Références bibliographiques

Kingdon, J. W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Second edition, New York, Harpers Collins, 254 p.

Lindblom, C. E., 1959, «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.

Une mouture néo-libérale du centralisme démocratique Réplique à Nathalie Burlone

par Dalie Giroux

En guise de réplique au texte de Nathalie Burlone intitulé « La part de l'intérêt public dans le bien commun », je vais reprendre une à une les quatre limites de la conception d'une décision éthique en termes de bien commun qui y sont présentées en guise de défense du réalisme de la

notion d'intérêt public. Cela me permettra, à chacune de ces stations, de renforcer en les illustrant mes arguments principaux, à savoir que la notion d'intérêt public tel que je l'ai définie plus tôt (1) se structure tendanciellement autour d'une conception moniste de l'intérêt, et que cette uniformisation et rationalisation nécessaire du consensus fait de l'argent la mesure de tout intérêt, (2) est étrangère à toute notion de délibération citoyenne, la remplaçant par un gouvernement d'experts qui pratiquent une nouvelle forme de centralisme démocratique, et (3) que ces deux problèmes sont liés, et que la défense du « réalisme » nous condamne à ne pas jamais les dépasser. La critique de Nathalie illustre à mon sens parfaitement les problèmes liés à la définition en termes d'intérêt public de la prise de décision éthique, précisément par ce que cette critique occulte au nom d'un soi-disant réalisme qui ne tient pas la route devant une analyse épistémologique rigoureuse.

La première limite de la conception éthique du bien commun selon Nathalie Burlone, relèverait de la rationalité propre de la prise de décision dans l'administration publique. L'éthique du bien commun, suggère-t-on, s'inscrit par une rationalité substantive dans une temporalité longue, alors que l'élaboration d'une politique publique se réalise dans un espace de faible rationalité et dans un temps très court. L'argument revient à dire que l'outil, en l'occurrence l'administration publique, n'est pas approprié pour la tâche, ici mettre en place des politiques publiques à caractère éthique. Bien sûr, on ne peut pas faire un gâteau des anges sur un feu de camp. Mais est-ce un argument contre le gâteau des anges? Est-ce que le gâteau des anges est une utopie parce que le feu de camp ne permet pas de le cuire, ou encore le cuit, mais très mal? Les objectifs les plus élevés que les sociétés humaines se sont données ont demandé de créer des chaînes téléologiques très longues et très sophistiquées, et devant les grandes choses les solutions ne sont jamais apparues comme étant évidentes.

Aussi, la faible rationalité et le temps limité qui sont les conditions de création dans l'administration publique sont les limites de l'administration publique, non pas les limites de la conception éthique du bien commun. L'administration publique été inventée pour servir d'outil à la raison d'État. C'est une machine procédurale au service des sociétés, et non pas une chose pour soi et en soi. La réification des conditions actuelles de la création de politique publique telles que décrites dans les manuels scolaires ne devrait pas être tenue pour un argument contre la réalisation d'objectifs qui lui sont accidentellement associés. Si l'objectif d'une société donnée est le bien commun, elle n'a pas à se définir par les capacités de son administration publique, comme si cette dernière avait une existence propre! Cette pensée est typique de la pensée de style « fin de l'histoire » et fournit la base épistémologique du conservatisme contemporain.

La seconde et la troisième limite de la conception éthique du bien commun relevée par ma collègue, limites que je traiterai ensembles puisqu'elles sont en fait les deux parties d'un même argument, se trouverait dans le fait que la notion même de bien commun souffrirait d'un « flou conceptuel ». En effet, suggère-t-on, la notion de bien commun ne permet pas de préciser ce que sont les valeurs communes (le bien), ni de désigner qui est partie de ce commun. Par ailleurs, ajoute-t-on, les valeurs sont toujours l'objet d'un conflit créateur. Le bien commun, suggère Burlone en citant Christian Arspenger qui n'est pourtant pas un économiste utilitariste, est toujours de toutes façons un compromis social, une entente négociée. Je trouve cet argument bien étrange.

En effet, prise à ce niveau de généralité et de manque de sens historique, je ne vois pas en quoi la notion de bien commun est plus floue que la notion d'intérêt public. En faisant abstraction de l'histoire des idées politiques et de la philosophie politique contemporaine on peut, comme le fait Nathalie Burlone, poser les mêmes questions à propos de la notion d'intérêt public: quel intérêt, quel public? Qui en décide et comment en décide-t-on? Ceci étant dit, si on précise conceptuellement et historiquement les deux notions, comme j'ai tenté de le faire dans ma première intervention dans ce débat, on peut pourtant voir que, des deux côtés, il existe des

réponses à ces questions, et que celles-ci alimentent de part et d'autre une tradition de pensée relativement cohérente. On peut y voir aussi que, effectivement, les tenants de l'intérêt public peuvent se targuer à un certain point de vue d'une plus grande précision conceptuelle - bien que les libéraux contemporains, je pense notamment à John Rawls et à Philippe Van Parijs, offrent de systèmes conceptuels du bien commun qui me semblent tout sauf flous. Ce que je souhaite souligner ici, c'est que cette plus grande précision conceptuelle gagnée par les tenants de la notion d'intérêt public constitue sa très grande faiblesse politique et morale.

Les pères de la notion d'intérêt public, que l'on ignore aujourd'hui et c'est fort dommageable pour la qualité du débat, ont en effet justement développée la notion en tentant de juguler cette imprécision, ce flou. L'opacité de ce qui est bien, ou juste (comme le fait justement remarquer Burlone citant Rey), et de qui est le commun, cette difficulté de s'entendre sur la forme et la composition de l'instance de décision sur la question, *cette faible rationalité de la notion de bien commun*, était justement le problème central de la pensée des utilitaristes anglais - comme celui de Nathalie Burlone et autres hérauts de la transparence aujourd'hui. C'est dans le but de réduire cette opacité que l'utilitarisme, sous l'impulsion de Jeremy Bentham, s'est mathématisé, qu'il s'est donné une formule empiriquement mesurable du bien commun. Le bien commun est l'agrégation des intérêts individuels, et l'intérêt individuel, pour des fins de clarté et d'efficacité, se mesure en argent (Engelmann, 2003). Qu'on aille du côté des comités citoyens d'éthique en Grande-Bretagne pour se donner une idée de cette technique du commun, dont la précision a permis qu'elle se développe en science de l'évaluation.

La demande de transparence, de clarté conceptuelle, la demande, en d'autres termes, d'une mesure concrète du commun, est le produit de la tendance culturelle de nos sociétés à inclure dans le marché l'ensemble des objets matériels et spirituels, y compris la demande d'éthique (Simmel 1999). Elle s'est réalisée dans la création d'un sous-système administratif dont les experts mesurent en termes économiques les intérêts en jeu, dans le rejet souvent explicite de l'idéal de délibération citoyenne. Du côté des éthiciens utilitaristes de l'administration publique contemporaine, la délibération citoyenne est perçue comme un facteur d'irrationalité, un impondérable, une non valeur puisque celle-ci ne se subsume pas sous la mesure universelle de l'argent. Aussi, et cela me semble symptomatique dans l'intervention de Nathalie Burlone qui n'aborde jamais la question démocratique, la peur de l'opacité engendre des réflexes autoritaires. L'obsession de la transparence, grâce à sa supposée légitimité scientifique, remplace en effet aujourd'hui la délibération par le gouvernement des experts. L'opacité démocratique n'est pas efficace, et elle n'est donc pas vraie, comme le dirait Lyotard (1979) ou Luhmann (1999).

La dernière limite indiquée par Nathalie Burlone en guise de critique de la notion de bien commun, qui se présente plutôt à mon avis comme une profession de foi, suggère que « aucune appréciation des choix publics n'est complète sans une prise en compte des dimensions politiques et idéologiques sur lesquelles ils prennent en partie assise. Ceci inclut notamment les intérêts particuliers, qu'ils soient publics ou privés et, parfois, sinon souvent, une proximité avec des acteurs intéressés ». Analysons l'argument qui est fait ici. On dit dans la première partie de l'énoncé qu'une bonne appréciation des décisions publiques doit tenir compte de la structure d'intérêts politiques dans laquelle ils se sont construits. C'est tout à fait exact: une science de l'administration publique (ce qui n'est pas, il faut s'entendre, pratique de la prise de décision publique) doit effectivement tenir compte de l'aspect contextuel d'une décision publique. Dans la deuxième partie de l'énoncé, on suggère que ce contexte inclut toutes sortes d'acteurs, notamment privés. Cela est encore une fois tout à fait exact. On ne peut qu'être d'accord avec une telle tentative de prise en compte globale des prises de décisions publiques lorsqu'il s'agit du travail de recherche en sciences sociales.

Nathalie Burlone ajoute pourtant ce morceau étrange à son énoncé qu'une « proximité avec les acteurs intéressés » est nécessaire. Proximité entre ceux qui formulent des appréciations d'une

décision publique avec les acteurs intéressés? Ce n'est certainement pas ce que Nathalie Burlone veut dire. Ce qu'elle veut dire, et je maintiens que ce lapsus nous parle, c'est que les praticiens du choix public doivent - ou ne peuvent éviter - d'avoir cette proximité avec les acteurs intéressés. On glisse ici de l'explication de la pratique du choix public (tenir compte de tous les facteurs dans l'appréciation des choix publics) à la justification de la pratique du choix public (faisant un argument en faveur de l'intégration de tous les acteurs sociaux dans une prise de décision). Ce glissement est typique de la pensée dite « réaliste »: cela doit être tel, puisque cela est tel. Comme on dit en jocal, « c'est comme ça parce que c'est de même ».

Passons outre ici le glissement épistémologique entre fait et norme, qui est typique de la société de contrôle (Rouillard et Giroux, 2005), et attardons nous à l'ignorance délibérée, dans cette apologie du réalisme des intérêts négociés, des rapports de force économique. N'est-il pas étonnant de voir à quel point dans cette assertion concernant la réalité de la pratique du choix public la question des inégalités de ressources matérielles et symboliques entre les « acteurs intéressés » est occultée? La question de la puissance est constatée dans le réalisme analytique défendu par Burlone du seul point de vue de « dimensions politiques et idéologique », et se voit légitimé sur cette même base (les valeurs sont toujours le résultat d'un conflit) en tant que pratique. La puissance telle qu'elle circule dans la société bureaucratique informationnelle contemporaine est définie par Lyotard comme usage et renforcement de la technique en tant que générée par le capital accumulant (1979). Pourquoi le réalisme utilitariste peut-il faire l'économie d'une critique des rapports de force économiques? Le modèle moral de la société qui fonde cette perspective est la création de valeur par le médium argent. Le concept hégélien d'une telle société est l'argent, concret universel réalisé, et cette pensée ici en marche en est la réalité même (Arthur 2005). En étant l'esprit, cette pensée de la fin de l'histoire est strictement incapable de concevoir un monde en dehors de sa pratique actuelle.

Le néo-libéralisme, suivant la définition très informée historiquement et conceptuellement de Stephen G. Engelmann (peut-être même la première définition scientifique du néo-libéralisme), est un complexe de théories, propositions, et de politiques qui, de manière générale, stimulent les choix gouvernés par l'intérêt dans la poursuite de l'efficacité collective (l'intérêt public dont il est question ici). Cette efficacité implique la privatisation des biens matériels et spirituels et accroît les possibilités générales de transaction entre les propriétaires. Le marché est ici sans frontière, son économie politique s'intéresse à la valeur plutôt que la richesse, son orientation est scientifique et gouvernementale plutôt que juridique, la primauté y est accordée à la règle plutôt qu'à la loi. Sa conception de la souveraineté est aussi particulière: le gouvernement ne sert pas le peuple ou les gouvernants, il sert plutôt une économie. C'est au déploiement avancé de cette conception monétaire du monde née dans l'Angleterre du XIX^e siècle auquel nous avons affaire ici, avec ses coups de génie conceptuels (la mesure unique et scientifique de l'intérêt par la valeur-argent), et son autoritarisme scientifique (le refoulement de la pratique de la liberté publique sous forme de délibération au profit d'une définition scientifique du bien commun sous forme d'intérêt public).

Références

Arthur, C.J., 2005, « Marx's Concept of Money » dans *Radical Philosophy* (134).

Engelmann, S.G., 2003, *Imagining Interest in Political Thought*, Durham et Londres, Duke University Press.

Luhmann, N., 1999, *Politique et complexité*, Paris, Cerf.

Lyotard, J.-F., 1979, *La condition postmoderne*, Paris, Minuit.

Rouillard, C. et D. Giroux, 2005, « Public Administration and the Managerial Fervour for Values and Ethics: of Collective Confusion in Control Society » dans *Administrative Theory and Praxis* 27(2).

Simmel G., 1999, *La philosophie de l'argent*, Paris, PUF.

1 *Quelle éthique pour le 21e siècle*, 6 mai 2005, Université d'Ottawa.

2 Il faut rendre à César ce qui lui appartient...Les textes, ici trop courtement résumés, sont ceux d'Anne-Marie Hallé, *L'immédiateté du présent. Sur l'éthique passive des ETS*; de Jean Bernatchez, *Pour des sciences et des technologies citoyennes, responsables et solidaires*; et de Frédérick Bruneault, *Éthique et pouvoir technologique, l'impératif d'une éthique de la responsabilité selon Hans Jonas*.

3 Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir*, 2e édition, PUL, p. 13.

4 Rey, Jean-François (2003). « Le Bien Commun : une question de notre temps », dans *Politique et responsabilité, enjeux partagés*, Paris, L'Harmattan, p. 182.

5 Arnsperger, C. (2004). « Le bien commun comme compromis social : Deux conceptions de la négociation politique », *Éthique Publique*, vol. 6, n°1 (printemps 2004), p. 79.