
LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL CHEZ ADAM SMITH : DE LA RICHESSE DES NATIONS À LA PUISSANCE DES NATIONS

Shirine SABERAN *

Adam Smith, l'auteur de la *Richesse des nations* ¹ a longtemps été considéré comme le théoricien de l'harmonisation naturelle des intérêts ². Immortalisé par sa fameuse « main invisible » par les libéraux, tels Milton Friedman ou Friedrich Hayek, il aurait montré que les intérêts individuels se coordonnent spontanément sur le marché et satisfont l'intérêt général. De nombreux travaux d'historiens de la pensée économique ³ ont remis en cause cette thèse ⁴. Cependant, au sein de ce clivage

* Shirine Saberan est chercheur associé à PHARE, université Paris I Panthéon-Sorbonne et professeur à l'ESLSCA.

1. Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, traduction de Germain Garnier, Paris, 1991, Garnier-Flammarion, 2 vol.

2. Sur ce point cf., notamment, Élie Halévy, *La formation du radicalisme philosophique (1901-1904)*, PUF, collection « Philosophie Morale », vol. 1, Paris, 1995, pp. 112-118.

3. Sur ce point cf., notamment, Jacob Viner, "Adam Smith and Laissez Faire", *Journal of Political Economy*, vol. 35, 1927, pp. 198-232.

4. Le fait que les intérêts individuels ne s'harmonisent pas toujours et qu'ils conduisent à l'intérêt général sous certaines conditions, amène Daniel Diatkine dans la préface de l'édition française de la *Richesse des nations* à formuler la question de Smith en ces termes : « À quelles conditions l'enrichissement illimité est-il compatible avec l'intérêt général ? ». Cette question, qui forge la problématique de la *Richesse des nations* « naît de la confrontation de deux réponses à deux questions de la philosophie morale et politique » : il s'agit à la fois de savoir « comment les individus qui ne recherchent pas le bien commun, ne serait-ce que parce qu'ils ignorent en quoi il consiste, peuvent néanmoins coexister et former une société » et « si l'intérêt général suppose la vertu de chacun », (Préface, *Richesses des nations*, vol. 1, p. 17).

qui oppose en définitive, deux lectures – Smith, « père du libéralisme » ou Smith, « père de l'économie politique » – une question reste peu discutée, sans doute parce que sa réponse semble évidente : il s'agit de s'interroger sur la signification que donne Smith à la notion d'intérêt général. Cette démarche, si banale soit-elle, nous semble fondamentale. Elle invite à s'interroger sur la finalité de l'économie politique, et par là-même à expliquer les rôles respectifs du marché et de l'État dans la production et la répartition de richesse. Dans cette perspective, elle amène à rechercher quelle(s) cause(s) servent l'État et le marché, et dans quel(s) but(s) il importe souvent de laisser-faire et parfois d'intervenir.

L'examen de l'objet de l'économie politique et du rôle respectif du capitaliste et du souverain, dans le cas général et de nombreux cas particuliers, permettra de montrer que la notion smithienne d'intérêt général recouvre différentes significations sujettes à interprétation, selon que l'on se place du point de vue de la nation ou du peuple. Cette analyse, qui suppose au préalable de préciser les conditions dans lesquelles le capitaliste participe à la croissance de la richesse, nous conduira à montrer qu'en dépit des apparences, cette croissance n'est pas au service du peuple mais au service de la nation, et plus précisément qu'elle est au service de sa puissance.

LES DEUX OBJETS DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

Adam Smith, dans l'introduction au livre IV de la *Richesse des nations*, définit l'économie politique comme « une branche des connaissances du législateur et de l'homme d'État, [qui] se propose deux objets distincts », il s'agit à la fois « de procurer au peuple » ou « le mettre en état de se procurer lui-même » « un revenu ou une subsistance abondante » et « de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public ». La finalité de l'économie est ainsi « d'enrichir à la fois le peuple et le souverain », (vol. 2, p. 11). Cette définition invite à s'interroger sur la compatibilité de ces objectifs et sur leur raison d'être respective. Car si le premier objet – permettre au peuple de se procurer un revenu abondant – est apparemment identifié dans son contenu, le second – procurer un revenu suffisant pour le service public – ne l'est pas, tant qu'il n'a pas été précisé dans quel but ces services publics doivent être assurés. Ce but n'apparaîtra qu'au regard d'une analyse des devoirs du souverain détaillée dans le livre V

intitulé « Du revenu du souverain et de la république ». En étudiant séparément les deux objets de l'économie politique, les moyens de procurer au peuple un revenu abondant et les raisons pour lesquelles certains services doivent être assurés par l'État, nous mettrons en lumière la double lecture que suscite la notion smithienne d'intérêt général dans la *Richesse des nations*.

PROCURER AU PEUPLE UN REVENU ABONDANT

Le livre I de la *Richesse des nations* indique, pour l'essentiel, comment procurer un revenu abondant au peuple. Après avoir souligné les vertus de la division du travail conditionnée par un « marché étendu », Smith démontre que l'inégalité de répartition – qui résulte du fait que la terre et les capitaux sont « accumulés dans les mains de quelques particuliers », (vol. 1, p. 118) – permet une augmentation de la « puissance productive du travail » et par là-même celle du revenu national, la richesse proprement dite, l'ensemble « des choses utiles et commodes à la vie ». Une fois partagé entre les trois classes qui composent la société – les travailleurs, les capitalistes et les propriétaires terriens – ce revenu est reversé à tous, sous forme respectivement de salaire, de profit et de rente. Même si dans le partage du revenu, le travailleur obtient le plus souvent un salaire de subsistance, ce dernier lui permet d'acquérir malgré tout un ensemble de « choses utiles et commodes à la vie » qu'il n'aurait pu obtenir dans la « société primitive »⁵. Car si la situation « primitive » qui précède l'accumulation des capitaux permet à chaque individu de devenir une « espèce de marchand », un travailleur-producteur qui échange avec les autres le produit de son travail, la division du travail y reste grossière et l'amélioration de la puissance productive du travail limitée par la trop faible avance de capital et la petite taille du marché : « le travail ne peut acquérir cette grande extension de la puissance productive sans une accumulation préalable des capitaux », (vol. 1, p. 354). En d'autres termes,

5. « Il est vrai que son mobilier paraîtra simple et commun, si on le compare avec le luxe extravagant d'un grand seigneur ; cependant entre le mobilier d'un prince d'Europe et celui d'un paysan laborieux et rangé, il n'y a peut-être pas autant de différence qu'entre les meubles de ce dernier et ceux de tel roi d'Afrique qui règne sur dix milles sauvages nus, qui dispose en maître absolu de leur liberté et de leur vie », (vol. 1, p. 79).

l'épargne transformée en investissement par le capitaliste est la condition nécessaire à la multiplication de choses utiles.

Du livre I au livre II, Smith affiche ainsi la supériorité de la « société avancée » sur la « société primitive » dans sa capacité à produire de la richesse et pose le capitaliste comme l'acteur central de la dynamique de croissance, celui qui permet de procurer au pays un revenu abondant. Cette croissance de richesse résulte de la recherche de l'intérêt personnel. Laisser le capitaliste réaliser des profits, distribuer un revenu au travailleur et au propriétaire terrien, accumuler du capital, et améliorer la puissance productive du travail, c'est permettre un développement de richesse qui profite à tous, sans en appeler à la vertu : « ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière ou du boulanger, que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts », (vol. 1, p. 82). Ce modèle d'organisation qui accorde au capitaliste le droit à l'enrichissement illimité est toutefois soumis à condition : il requiert que ce personnage consacre toujours une partie de son revenu à employer du « travail productif »⁶. En termes modernes, cela suppose que le capitaliste investisse toujours son revenu dans la production de choses utiles et qu'il ne le dépense pas en consommation de biens ou services ostentatoires (vol. 1, pp. 417-428).

6. Smith distingue deux sortes de travail : le travail productif et le travail non productif (vol. 1, p. 417). Il montre ensuite que seul le travail productif contribue à l'augmentation globale de la richesse nationale. Le salaire versé à l'ouvrier par le maître d'œuvre n'est pas une simple dépense. En ajoutant par le travail de la valeur à l'objet produit puis vendu, le capitaliste peut payer la rente, récupérer la valeur du salaire et un profit. À l'inverse, le salaire versé au domestique – lequel fournit un travail improductif – n'est jamais récupéré ; ce type de travail n'est qu'une consommation pour celui qui l'a payé. Ces deux comportements n'ont pas le même effet sur la croissance de la richesse de la nation. Le capitaliste s'enrichit en employant des ouvriers, et s'appauvrit en employant des domestiques. Dans le premier cas, il dégage un profit mais pas dans le second. Ainsi, selon Smith, il importe pour assurer une croissance de la richesse que le capitaliste ne dépense pas son revenu en accumulant des bagatelles ou en s'offrant du travail improductif, et qu'il consacre son revenu à l'épargne et à l'industrie. Condamnant le consommateur qui sommeille dans chaque capitaliste, Smith ne valorise que l'épargnant (vol. 1, p. 428). Heureusement, observe-t-il, la majorité des capitalistes préfère l'industrie à la paresse : la part du revenu qui disparaît en consommation reste inférieure à la part consacrée à l'augmentation de capital. Bien qu'une minorité de capitalistes appauvrisse la nation, une majorité persiste à vouloir s'enrichir. (vol. 1, p. 428).

L'INTÉRÊT DE CHAQUE CLASSE ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'examen du partage du revenu national entre chaque classe et son évolution dans une société où croissent les richesses conduit pourtant à remettre en cause le principe selon lequel l'organisation capitaliste permet à toutes les classes du peuple de se procurer un revenu abondant. Si dans la « société primitive » smithienne – celle qui précède l'accumulation de capitaux – chaque travailleur produit peu mais récupère au cours de l'échange marchand la totalité du produit de son travail, le passage à la « société avancée » multiplie la richesse mais modifie les modes de rémunération. « Dans cet état de choses [la société avancée], le produit du travail n'appartient pas tout entier à l'ouvrier. Il faut, le plus souvent, que celui-ci le partage avec le propriétaire du capital qui le fait travailler » et avec le propriétaire qui loue sa terre au capitaliste en échange d'une rente (vol. 1, p. 119). Le partage du revenu amène Smith à poursuivre l'analyse de la coordination des intérêts en termes de classe.

Afin d'envisager l'intérêt de chaque classe au regard de l'intérêt général, Smith étudie l'incidence du progrès matériel sur les revenus de chacun. Il évalue les conséquences de l'accumulation du capital et de l'intensification des rapports concurrentiels, ainsi que l'évolution des relations entre les capitalistes et les travailleurs. Il montre qu'en période de croissance de richesse, le fonds destiné à employer du travail productif augmente, si bien que les travailleurs profitent de la concurrence entre les capitalistes qui ne parviennent plus à s'accorder pour faire baisser les salaires. Tandis qu'en période de dépression, ce même fonds décroît. Les capitalistes profitent alors de l'intensification de la concurrence entre les salariés, provoquée par l'arrivée de nouveaux travailleurs productifs issus de la classe des travailleurs improductifs et des artisans, pour faire baisser les salaires (vol. 1, pp. 140-141). Tout porte à croire dans ces conditions que la croissance de la richesse améliore les conditions matérielles des « domestiques, ouvriers et artisans de toutes sortes [qui] composent la plus grande partie de toute la société politique », (vol. 1, p. 150). Toutefois l'existence du propriétaire terrien qui règne sur ses terres, modifie le partage du produit du travail, au détriment du capitaliste comme du travailleur. À l'état d'opulence maximale, les salaires deviennent aussi faibles que les taux de profit, au bénéfice de la rente des propriétaires. Ces derniers, forts de

leur position de monopole qui provient du caractère non-extensible de la terre, récupèrent une grande partie du produit du travail, sans participer à la production. Ils absorbent le surplus dégagé, si bien que « toute amélioration qui se fait dans l'état de la société, tend d'une manière directe ou indirecte, à faire hausser la rente réelle de la terre, à augmenter la richesse réelle du propriétaire », (vol. 1, p. 332) ⁷.

Le travailleur et le propriétaire terrien trouvent donc leur intérêt dans la prospérité, tandis que le capitaliste trouve son avantage dans la dépression ⁸. Cela signifie que l'intérêt des propriétaires est « étroitement lié à l'intérêt général » comme celui des travailleurs, contrairement à l'intérêt des capitalistes. Ce résultat conduit Smith sur le terrain du politique. Il invite ses lecteurs à se méfier des conseils que la classe de « marchands et de maîtres manufacturiers » prodiguerait au souverain.

Toute proposition d'une loi nouvelle ou d'un règlement de commerce, qui vient de la part de cette classe de gens, doit toujours être reçue avec la plus grande défiance, et ne jamais être adoptée qu'après un long et sérieux examen, auquel il faut apporter, je ne dis pas seulement la plus scrupuleuse mais la plus soupçonneuse attention. Cette proposition vient d'une classe de gens dont l'intérêt ne saurait jamais être exactement le même que l'intérêt de la société, qui ont, en général, intérêt à tromper le public et même à le surcharger et qui, en conséquence, ont déjà fait l'un et l'autre en beaucoup d'occasions (vol. 1, p. 336).

L'habileté, la connaissance de ses intérêts et l'admiration que la classe de capitaliste suscitent lui donnent un pouvoir d'influence incomparable à celui des autres classes, au point même de faire passer son intérêt de classe pour l'intérêt

7. Ce revenu permet aux propriétaires de commander davantage de travail – le plus souvent improductif, à moins qu'ils ne deviennent capitalistes – alors que cet enrichissement ne leur a coûté « ni travail, ni souci », (vol. 1, p. 334). Seuls véritables bénéficiaires du progrès, les rentiers profitent de l'augmentation de la puissance productive du travail, sans l'avoir provoquée, laissant le taux de profit à un niveau faible et le salaire au minimum de subsistance.

8. « [Le] taux des profits ne hausse point, comme la rente et les salaires, avec la prospérité de la société, et ne tombent pas, comme la rente et les salaires, avec sa décadence. Au contraire, ce taux est naturellement bas dans les pays riches, et élevé dans les pauvres ; jamais il n'est aussi élevé que dans ceux qui se précipitent le plus rapidement vers la ruine. L'intérêt de cette troisième classe n'a donc pas la même liaison que celui des deux autres avec l'intérêt général de la société », (vol. 1, p. 335).

général⁹. Il convient donc de limiter le champ d'action du capitaliste à l'accumulation du capital et à la mise en œuvre du travail productif.

Les propos du Livre I permettent d'esquisser une première définition de l'intérêt général. S'il ne fait pas de doute que Smith l'associe à la prospérité, c'est-à-dire à la croissance du revenu national, le rapport qu'il établit avec l'intérêt de chaque classe est plus délicat. Au premier abord, il semble possible d'assimiler l'intérêt général à celui des travailleurs, si on considère « comme un avantage pour le tout, ce qui améliore le sort de la plus grande partie », (vol. 1, p. 150). La suite du livre I remet pourtant en cause cette idée, puisqu'à long terme, dans une société prospère, les salaires se trouvent réduits au minimum de subsistance. La méfiance de Smith à l'égard des capitalistes et sa faible estime pour les rentiers – qui absorbent l'essentiel du produit du travail « sans travail ni souci » – laissent à penser que l'intérêt général ne peut être défini à partir de l'intérêt d'une classe particulière. Il apparaît ainsi que l'intérêt général porte davantage sur la croissance de la richesse de la nation que sur son mode de partage. Dans ces conditions, le peuple est en mesure de se procurer un revenu abondant, parce qu'il bénéficie, dans la « société avancée », de la baisse des prix des « choses utiles » engendrée par l'amélioration de la puissance productive du travail, et non parce qu'il peut espérer une augmentation de son salaire.

LA MAIN INVISIBLE, L'INVESTISSEMENT ET LE COMMERCE INTERNATIONAL

Le livre IV de la *Richesse des nations*, introduit par la définition smithienne de l'économie politique, porte sur la critique des deux « systèmes d'économie politique » : le mercantilisme et la physiocratie. Smith consacre l'essentiel de son propos à l'analyse des mesures protectionnistes mercantilistes. Il montre que ces mesures conduisent à la constitution de monopoles nationaux « au détriment de leurs compatriotes » et empêchent l'industrie nationale de prendre

9. La méfiance à l'égard des capitalistes, manufacturiers, marchands et négociants est récurrente dans *la Richesse des nations*. Le Livre IV, consacré notamment à la question des monopoles, regorge également de mises en garde contre les capitalistes.

« la direction la plus avantageuse ». Critiquant la législation de l'époque qui entrave le commerce international, Smith s'attache à montrer qu'il « n'y a pas de règlement de commerce qui soit capable d'augmenter l'industrie du pays au-delà de ce que le capital de ce pays peut entretenir », (vol. 2, p. 40). Il en déduit que le législateur ne peut qu'instaurer des mesures qui permettent la meilleure allocation de ce capital.

Constatant que le capitaliste a toujours intérêt à investir près de lui, plutôt que de se risquer à « perdre de vue son capital » à l'étranger, Smith préconise de le laisser choisir l'allocation qui satisfait ses intérêts : « les soins qu'il donne pour trouver son avantage le conduisent naturellement, ou plutôt nécessairement, à préférer précisément ce genre d'emploi [...] qui se trouve être le plus avantageux à la société », (vol. 2, p. 40). Quoique « son intention ne soit pas de servir l'intérêt public », quoiqu'il ne sache même pas « jusqu'à quel point il peut être utile à la société », le capitaliste, conduit par une main invisible, sert l'intérêt général (p. 42).

En préférant le succès de l'industrie nationale à celui de l'industrie étrangère, [le capitaliste] ne pense qu'à se donner personnellement une plus grande sûreté. Et en dirigeant cette industrie de manière à ce que son produit ait le plus de valeur possible, il ne pense qu'à son propre gain ; en cela, comme dans beaucoup d'autres cas, il est conduit par une main invisible à remplir une fin qui n'entre nullement dans ses intentions ; et ce n'est pas toujours ce qu'il y a de plus mal pour la société, que cette fin n'entre pour rien dans ses intentions. Tout en cherchant son intérêt personnel, il travaille souvent d'une manière bien plus efficace pour l'intérêt de la société, que s'il avait réellement pour but d'y travailler (vol. 2, p. 43).

Ce passage de la main invisible, qui incite à penser qu'il est préférable de laisser faire le capitaliste, repose sur deux principes de nature différente sur lesquels il convient d'insister, car l'existence de l'un sans l'autre rendrait la main invisible inopérante. Le premier concerne la nécessité de maintenir l'emploi du capital au sein du territoire national. La préférence nationale – qui, à l'époque où Smith écrit, ne répond qu'à une logique d'intérêt bien compris – est la condition nécessaire à

l'intervention de la main invisible¹⁰. Le second concerne la supériorité de l'individu sur l'État dans la mise en œuvre du capital. Smith indique que laisser l'homme d'État « diriger les particuliers dans la route qu'ils ont à tenir dans l'emploi de leurs capitaux » est « presque toujours inutile ou nuisible ». En détournant le capital de son emploi le plus avantageux, l'intervention de l'État diminue « la valeur échangeable du produit annuel au lieu de [l']augmenter », (p. 43), au détriment de l'intérêt général.

La combinaison de ces deux principes, qui constituent le fondement de l'argumentation en faveur de la liberté d'investir le capital dans l'économie nationale, conduit Smith à critiquer les entraves aux importations – chères aux mercantilistes – et à proposer une théorie du libre-échange, qui repose sur les avantages absolus des nations. En effet, de la même manière qu'il est avantageux pour tout individu de se procurer auprès d'autres « ce qui coûtera moins à acheter qu'à faire », (p. 43), il est avantageux pour un pays d'acheter aux autres pays les marchandises que ces derniers sont en mesure de produire à moindre coût, et de laisser, au sein du territoire national, le capital se diriger vers les activités les plus productives : « tant qu'un pays aura [des] avantages et qu'ils manqueront à d'autres, il sera toujours plus avantageux pour celui-ci d'acheter au premier, que de le fabriquer lui-même », (vol. 2, p. 46). Libre, le capital se dirige vers l'industrie dans laquelle le pays possède un avantage. Grâce au libre-échange international, la richesse du pays augmente, au profit de l'intérêt général.

Toutefois, cette règle de la liberté d'investir et d'échanger est remise en cause par plusieurs cas particuliers. Après avoir condamné les législations mercantiles sur le commerce, Smith discute des cas « dans lesquels il serait, en général, avantageux d'établir quelque charge sur l'industrie étrangère pour encourager l'industrie nationale », (vol. 2, p. 50). À

10. Après deux siècles de développement capitaliste, la *main invisible* a donc cessé d'agir. Les investisseurs d'aujourd'hui n'ont plus aucune raison de préférer le succès de l'industrie nationale à celle du reste du monde, puisque le risque encouru a presque disparu. Ce premier élément qui sous-tend le principe de la main invisible conduit quelque peu à réduire sa portée au regard de la mondialisation des investissements directs, il pose cependant la question de limiter ou non les IDE sortants et/ou de favoriser les IDE entrants pour augmenter la richesse de la nation. Sur ce point cf. Roland Puerto Martinez, *L'Harmonisation des intérêts individuels, marché et espace public*, Thèse d'État 1988, université Paris I, pp. 335-367 et *Où est passée la Main Invisible ?*, 2001.

savoir, lorsque l'industrie concernée est soit nécessaire à la défense du pays, soit soumise à un impôt national, ou bien lorsqu'« une nation étrangère gêne l'importation [...] de produits manufacturés ». (p. 56). Le premier cas – puisque le second répond à un souci de rétablir la concurrence entre les compagnies commerciales – amène Smith à commenter la loi anglaise sur la navigation et amender quelque peu le contenu donné à l'intérêt général.

Par exemple, la défense de la Grande-Bretagne dépend beaucoup du nombre de ses vaisseaux et de ses matelots. C'est donc avec raison que l'Acte de navigation cherche à donner aux vaisseaux et aux matelots de la Grande-Bretagne le monopole de la navigation de leur pays, par des prohibitions absolues dans certains cas, et par de fortes charges dans d'autres, sur la navigation étrangère. (vol. 2, p. 50)

L'Acte de navigation, signalé à titre d'exemple, sous-entend que de nombreuses activités industrielles pourraient faire l'objet de protections particulières. Étant donné que « la sûreté de l'État est plus importante que sa richesse », (vol. 2, p. 52), il se pourrait que d'autres règlements spécifiques, qui auraient pour conséquence de réduire la croissance du revenu national, se révèlent nécessaires. En affichant la priorité de la sûreté de l'État sur la croissance des richesses, Smith ne prescrit pas à titre d'exception, il expose une autre règle générale gouvernée par une autre finalité.

Le troisième cas qui remet en cause la règle du libre-échange répond à la nécessité d'« user de représailles » lorsqu'une nation étrangère entrave la liberté d'importer des marchandises sur son territoire par des mesures protectionnistes (p. 56). « Ces représailles peuvent être une bonne politique quand il y a une probabilité qu'elles amèneront la révocation des gros droits ou des prohibitions dont on a à se plaindre », (p. 56), mais elles sont à proscrire dans le cas contraire. Car l'avantage procuré par les représailles ne compenserait pas les dommages fait « à quelques classes particulières du peuple » qui se « trouveront par là obligé[s] de payer certaines marchandises plus chères qu'auparavant », (p. 57). Ce troisième cas est l'expression du pragmatisme smithien vis-à-vis du protectionnisme et des monopoles qui prévaut dans la suite du livre IV. Ce pragmatisme consiste à mettre en balance les dommages du renchérissement des marchandises que subit le peuple avec les avantages de la croissance des richesses qui profite à la

nation, puis à opérer des choix, parfois à l'avantage de la nation, parfois à l'avantage du peuple. De la règle générale aux cas particuliers se profilent ainsi deux discours de Smith sur l'intérêt général.

- Le premier, qui découle du cas général et qui est rappelé dans la « Conclusion du système mercantile », identifie l'intérêt général à l'intérêt du peuple : « la consommation est l'unique but, l'unique terme de toute production, et l'on ne devrait jamais s'occuper de l'intérêt du producteur, d'autant qu'il le faut seulement pour favoriser l'intérêt du consommateur », (p. 279, vol. 2).

- Le second, identifiable dans l'analyse des cas particuliers, fait souvent primer l'intérêt de la nation sur celui des consommateurs, comme par exemple, dans le cas du commerce avec les colonies, où les avantages du commerce compensent les mauvais effets du monopole ¹¹.

La critique du système mercantile proposé dans le Livre IV conduit à identifier deux conceptions de l'intérêt général qui peuvent parfois s'opposer. L'examen des devoirs du souverain offre la possibilité de définir plus précisément la seconde conception, et de déterminer si l'une prime sur l'autre.

UN REVENU SUFFISANT POUR LE SERVICE PUBLIC : LES DEVOIRS DU SOUVERAIN À QUELLE FIN ?

Les devoirs du souverain, exposés à la fin du Livre IV de la *Richesse des nations* font l'objet d'une analyse dans le livre suivant, intitulé « Du revenu du souverain et de la République ». Il s'agit d'assurer au souverain « un revenu suffisant », second objet de l'économie politique, qui lui donne les moyens d'assumer ses devoirs.

11. « Les bons effets qui résultent naturellement du commerce des colonies font plus que contrebalancer, pour la Grande-Bretagne, les mauvais effets du monopole ; de manière qu'en prenant tous ces effets ensemble, ceux du monopole ainsi que les autres, ce commerce, même tel qu'il est fait à présent, est une circonstance non seulement avantageuse, mais grandement avantageuse. Le nouveau produit et le nouveau capital qui ont été créés pour ainsi dire, par le commerce des colonies, entretiennent dans la Grande-Bretagne une plus grande quantité de travail productif que celle qui s'est trouvée paralysée par l'effet de l'absence de capitaux enlevés à ces autres commerces, dont les retours sont plus fréquents », (vol. 2, p. 222).

« Dans le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à remplir. [...] Le premier, c'est le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des autres sociétés indépendantes. Le second, c'est le devoir de protéger, autant qu'il est possible, chaque membre de la société contre l'injustice et l'oppression de tout autre membre, ou bien d'établir une administration exacte de la justice. Et le troisième, c'est le devoir d'ériger ou d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoiqu'à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses. » (p. 309, vol. 2).

Les deux premiers devoirs de l'État sont gouvernés par un même objet. Ils sont destinés à protéger les hommes et leur richesse des menaces extérieures comme intérieures. Ces devoirs font écho à l'analyse exposée dans le Livre II des conditions d'accumulation du capital, lesquelles supposent l'assurance de la protection des propriétés acquises¹². La « richesse appelle [...] l'invasion des peuples voisins », (p. 321), et à mesure qu'elle augmente, elle exige de l'État des dépenses militaires toujours plus élevées¹³. Le coût d'entretien d'une armée est en effet toujours croissant dans les sociétés manufacturières, contrairement aux sociétés agricoles, d'abord parce que les travailleurs agricoles en âge de porter les armes peuvent quitter leur campagne après les moissons sans que la production ne subisse trop de dommages, ce qui n'est pas le cas des travailleurs industriels ; ensuite parce que l'intensification de la division technique du travail et de la spécialisation rend les hommes moins polyvalents et demande par conséquent des formations militaires supplémentaires ; et enfin parce que « l'art de la guerre » se complexifie « à mesure de l'avancement de la société » et nécessite des investissements plus coûteux (pp. 315-319) :

12. « Dans tous les pays où les personnes et les propriétés sont un peu protégées, tout homme ayant ce qu'on appelle le sens commun cherchera à employer le fonds accumulé qui est à sa disposition, quel qu'il soit, de manière à en retirer, ou une jouissance pour le moment, ou un profit pour l'avenir », (vol. 1, p. 364).

13. « Une nation industrielle, et, par conséquent riche, est celle de toutes les nations qui doit le plus s'attendre à se voir attaquer ; si l'État ne prend pas quelques mesures nouvelles pour la défense publique, les habitudes naturelles du peuple le rendent absolument incapable de se défendre lui-même. », (vol. 2, p. 320).

Suivant le même ordre d'idées, Smith indique qu'une société prospère, et par conséquent inégalitaire, exige davantage de dépenses pour rendre la justice et assurer le fonctionnement de l'administration. Le « gouvernement civil, tant qu'il a pour objet la sûreté des propriétés, est, dans la réalité, institué pour défendre les riches contre les pauvres, ou bien ceux qui ont quelques propriétés contre ceux qui n'en ont point », (p. 337, vol. 2). Dès lors que les richesses s'accumulent et les inégalités augmentent, la défense de la propriété de chacun nécessite des dépenses de justice croissantes.

Le troisième devoir du souverain, destiné « à faciliter les commerces de la société », diffère des deux premiers. Il a pour mission de prendre en charge les activités, indispensables au développement économique du pays, qui ne pourraient naître de l'intérêt privé – car l'avance de capital nécessaire à leur production est trop élevée, et les profits trop lointains. Il s'agit pour l'essentiel de la production d'infrastructures qui facilitent le transport et le commerce de marchandises, telles que les routes, les canaux, les ports et les ponts. Ces infrastructures assurent l'extension de la taille du marché : elles en augmentent de fait les débouchés en encourageant les capitalistes à intensifier la division du travail, et par là-même à augmenter sa puissance productive. Ce troisième devoir pallie ainsi les insuffisances de l'initiative individuelle à stimuler le développement de certaines richesses. Il fait apparaître la nécessité d'allouer parfois le capital dans une direction que l'intérêt privé n'aurait jamais prise. De ce point de vue, le second objet de l'économie politique, « procurer un revenu suffisant à l'État » pour qu'il assure le développement des infrastructures contribue à réaliser le premier objet, se procurer un revenu abondant. Cette abondance sert à la fois l'intérêt des consommateurs – qui profitent de la baisse des prix des marchandises et voient leur revenu réel augmenter – et l'intérêt de la nation – par la croissance de son revenu national.

La question de savoir si l'éducation doit être prise en charge par l'État ne s'inscrit pas dans le cadre du troisième devoir du souverain, puisque l'intérêt privé suffit au développement de ce service. Cependant certains éléments de la *Richesse des nations* montrent que Smith reste favorable à un engagement – quoique limité – de l'État dans les dépenses d'éducation. Partant du principe que l'homme est guidé par son intérêt, Smith considère

que l'enseignement est toujours de meilleure qualité si chaque enseignant perçoit des honoraires de ses élèves plutôt qu'un salaire de l'État. De ce point de vue, il se positionne en faveur de services d'éducation d'initiative privée. Cependant, son analyse comparée des sociétés manufacturières et agricoles le conduit à mettre l'accent sur quelques mutations observées. L'industrialisation massive place en effet le travailleur dans l'incapacité matérielle de se former, tant par manque de temps que de ressources. L'intensification de la division du travail lui fait perdre « naturellement l'habitude de déployer ou d'exercer ses facultés », si bien qu'il devient « en général, aussi stupide et aussi ignorant qu'il soit possible à une créature humaine de le devenir », (p. 406, vol. 2). Et « Le progrès de la civilisation et de l'industrie » provoque le déclin des « dispositions martiales des citoyens », (vol. 2, pp. 410-411) ¹⁴.

Ces trois phénomènes engendrés par l'industrialisation remettent en cause la conclusion de Smith en faveur de l'éducation privée : il est « indispensable que le gouvernement prenne quelques soins pour empêcher la dégénérescence et la corruption presque totale du corps de la nation », (p. 405-406, vol. 2). Ces soins d'éducation nécessaires au maintien du corps de la nation font échos à la nécessité d'améliorer le caractère militaire des citoyens : la sûreté « dépend toujours du caractère guerrier de la masse du peuple » ; et la défense a besoin de se doter d'une « armée de ligne moins forte », dans une « société où chaque citoyen a l'esprit guerrier », (vol. 2, pp. 410-411). En ces termes, Smith envisage l'éducation publique comme un moyen d'empêcher la diffusion de « l'esprit commercial » et l'extinction de « l'esprit martial » en prévenant la « corruption du corps

14. Les effets du développement capitaliste et commercial sont également étudiés dans *Lectures on Jurisprudence*. Dans ses cours dispensés à l'université de Glasgow, Smith insiste sur le fait que le développement du commerce et de la division du travail rend les individus « extrêmement stupides », (p. 539), davantage dans les villes que dans les campagnes et dans les pays riches que dans les pays pauvres. À cette dégradation s'ajoute le fait que l'éducation est d'autant plus négligée que les industriels ont intérêt – et sont autorisés – à employer des enfants de sept ans. Ceci altère de deux manières la cohésion de corps de la nation. D'une part, parce que l'autorité du père est sapée aux yeux du fils qui, devenu adulte, se tourne après sa journée de travail, vers l'ivresse et la bagarre (p. 540). D'autre part, parce que « l'esprit commercial » fait sombrer le courage et conduit à l'extinction de « l'esprit martial », (p. 540). Adam Smith, *Lectures on Jurisprudence* (1762 - 1766), ed. by R. L. Meek, D. D. Raphael and P. G. Stein, *The Glasgow Edition of the Works and Correspondance of Adam Smith*, vol. 5, Indianapolis 1982, Liberty Fund.

de la nation »¹⁵. Au cœur du dispositif de cohésion nationale, l'éducation publique est au service de la sûreté et la défense.

Le détail des trois devoirs de l'État indique ainsi que ceux-ci servent la richesse de la nation. La sûreté et la défense – au service desquelles l'éducation est érigée – protègent la richesse acquise, et la production d'infrastructures favorise sa croissance. Dans ces conditions, augmenter la richesse de la nation n'a de sens que si elle peut être protégée : l'intérêt national est de la rendre maximale. Toutefois l'importance qu'accorde Smith aux développements des « dispositions militaires » pour prévenir « la dégénérescence du corps de la nation » étend la mission de l'éducation, et avec elle la sûreté et la défense, au-delà de la protection de la richesse. Le développement du caractère et des compétences militaires entendus comme un moyen de maintenir la cohésion nationale inscrit l'économie politique de Smith dans une logique de puissance de la nation.

CONCLUSION : INTÉRÊT GÉNÉRAL OU INTÉRÊT NATIONAL ?

Partant de la définition de l'économie politique et de ses objets, nous avons cherché à définir la conception smithienne de l'intérêt général. Au fil des livres qui structurent la *Richesse des nations*, il est apparu que deux conceptions sous-tendaient l'analyse de Smith – l'intérêt du peuple de consommateurs, et l'intérêt de la nation – et que la seconde primait souvent sur la première.

En effet, protéger les propriétés acquises, lutter contre les monopoles, instaurer la liberté de produire, de vendre ou d'investir et mettre en place une politique publique de développement des infrastructures sont autant de moyens qui servent l'intérêt des consommateurs, parce qu'ils permettent une baisse du prix des marchandises, et par conséquent une hausse des revenus réels de chaque classe. Toutefois, la

15. Smith préconise alors une intervention de l'État qui combine la nécessité de stimuler l'intérêt des enseignants au besoin d'éducation pour tous. Il propose que l'État « facilite l'acquisition des connaissances en établissant dans chaque paroisse ou district une petite école où les enfants soient instruits pour un salaire si modique, que même un simple ouvrier puisse le donner ; le maître étant en partie, mais non en totalité, payé par l'État, parce que s'il l'était en totalité ou même pour la plus grande partie, il pourrait prendre l'habitude de négliger son métier », (vol. 2, p. 409).

nécessité de faire exception au libre-échange, lorsque la défense du territoire l'exige ou lorsqu'une nation étrangère entrave la liberté commerciale, la tolérance à l'égard des monopoles qui pratiquent le commerce avec les colonies sont autant d'exemples qui prouvent que l'intérêt des consommateurs peut être sacrifié à l'intérêt national. En outre, l'accent mis sur les conséquences de l'industrialisation sur le corps de la nation – l'abrutissement des travailleurs, la réduction de leur salaire au niveau de subsistance, et la dégradation de leur niveau de connaissance et de savoir-faire – et le besoin d'amélioration de la condition du peuple est envisagé du point de vue de la nation, dès lors que l'instauration d'un service public d'éducation a pour seul but de remédier au déclin des « dispositions militaires », et pour servir la sûreté et la défense.

Chemin faisant, il apparaît que la richesse de la nation n'est pas destinée « à procurer au peuple un revenu abondant » mais qu'elle sert un autre objet, « le grand objet que se propose partout l'économie politique », à savoir « augmenter la richesse et la puissance de la nation », (vol. 1, p. 462). De ce point de vue, la croissance de la richesse contribue à satisfaire l'intérêt de la nation, parce qu'elle est le rayonnement de sa puissance sur le monde, et la « liberté naturelle » accordée au capitaliste n'est qu'un des instruments aux mains du législateur pour augmenter cette puissance. La croissance de la richesse nationale « en tant que la puissance peut dépendre de la richesse » devient ainsi un moyen destiné à la réalisation d'une fin plus étendue : augmenter la puissance de la nation, en l'occurrence celle de Smith, la Grande-Bretagne (vol. 1, p. 462).

RÉSUMÉ

La croissance se trouve souvent au cœur des débats, tant politiques qu'économiques. Pourtant, elle revêt une signification différente selon que l'on s'adresse au peuple ou aux dirigeants. Synonyme de pouvoir d'achat pour les premiers, elle représente la puissance pour l'homme d'État. Un paradoxe naît ainsi de la dualité de la vision smithienne : l'intérêt national prime-t-il sur l'intérêt général ?

ABSTRACT

Growth is often at the heart of debates, both political and economic. Yet, it has a different meaning depending on whether it applies to the people or to officeholders. Synonymous with purchasing power for the people, it represents state power to the statesman. A paradox arises from the dual nature of the smithian vision: does national interest prevail over public interest?