

INTERVENTION ET LAISSER-FAIRE DANS LE LIBERALISME CLASSIQUE

(L'exemple de Turgot)

Francisco VERGARA *

Le but de cette réflexion est de critiquer l'habitude si répandue d'attribuer aux libéraux classiques (Smith et Turgot notamment) un absurde *principe de non-intervention* de l'Etat. Ces grands penseurs n'ont jamais soutenu que l'Etat « ne doit pas intervenir », ou qu'il doit intervenir « le moins possible » ou qu'il doit rester « à l'écart de l'économie ».

Si on leur attribue de tels principes, les créateurs des systèmes théoriques qui ont inspiré les réformes libérales du XVIIIe et XIXe siècles apparaissent comme prônant un idéal de société *absurde* et *utopique*. Et les nombreuses mesures d'intervention publique qu'ils proposaient apparaissent comme des *contradictions grossières* avancées par des penseurs peu cohérents et prêts à contredire leurs principes à la moindre difficulté.

Les historiens des idées ont souvent du mal à saisir la *cohérence d'ensemble* de la pensée des fondateurs du libéralisme classique. Lorsque Adam Smith, par exemple, propose que l'Etat subventionne la scolarisation des enfants des pauvres¹ ou lorsque, en période de famine, Turgot donne des primes aux commerçants pour qu'ils apportent des céréales vers les localités les plus en difficulté², ils sont surpris. Nombre d'entre eux crient à la *contradiction* avec les principes du libéralisme et à l'*incohérence* entre la théorie et la pratique. Un « libéral », ne devrait-il pas se fier aux seules forces du marché ?

La source de leur trouble est facile à identifier. Ils partent de l'idée fautive selon laquelle les libéraux classiques adhéraient à un « principe de *non-intervention* » de l'Etat. Lorsque Smith et Turgot proposent donc des *interventions*, ils sont étonnés et concluent qu'il y a contradiction.

* Francisco Vergara est économiste et philosophe. Il a publié une édition annotée et commentée du célèbre livre de Condorcet *Vie de Monsieur Turgot* (Editions ADEP, Paris, 1997). La deuxième édition de son livre *Les fondements philosophiques du libéralisme* est parue dans la collection Poche - Sciences humaines, aux Editions La Découverte, 2002.

¹ Adam SMITH, *The Wealth of Nations*, vol. II, p. 785 de l'édition de Glasgow (vol. II, p. 409 de l'édition Flammarion).

C'est ainsi qu'Elie Halévy — un des commentateurs les plus consultés sur la pensée anglaise — interprète Adam Smith. Il commence par nous dire que Smith était favorable à :

« l'extension universelle du *principe de non-intervention* gouvernementale³ ».

Ensuite, une trentaine de pages plus loin, il écrit :

« il est intéressant de noter que, dans les deux passages de son livre où il [Adam Smith] attribue à l'Etat une fonction pédagogique, *il viole consciemment le principe* qu'il avait d'abord posé⁴ » .

Les commentateurs de Turgot ont souvent une difficulté similaire pour comprendre ce grand penseur. Ainsi, Jean-Claude Peyronnet nous dit que dans ses réflexions théoriques Turgot :

« condamne toute *intervention* de l'Etat⁵ ».

Mais, lorsque le grand économiste et ministre de Louis XVI doit faire face à une famine, par exemple, il donne des secours aux pauvres, il accélère les travaux publics et il subventionne des commerçants pour qu'ils apportent des céréales vers les localités les plus touchées. Et Peyronnet conclut que :

« devant la nécessité, Turgot *oublie la doctrine*. Il prend sur lui ... de garantir les marchands de Limoges de toute perte⁶ »

Le soi-disant « principe de non-intervention »

Le défaut fondamental de ce genre d'interprétation se trouve dans le fait que aucun des grands économistes, ni anglais ni français, n'a jamais adhéré à cet absurde « principe de *non-intervention* ». Ce soi-disant « principe » est un de ces mythes qui se sont glissés dans la littérature secondaire et qui, a force d'être répétés de professeur en élève, finit par évincer la vérité. Comme le dit Keynes (en parlant des classiques anglais) :

² TURGOT, *Œuvres*, tome III, ed. Schelle. 117-137.

³ Elie HALEVY, *La formation du radicalisme philosophique*, Vol. II (p. 138 de l'édition de 1901-1904 et p. 92 de l'édition de 1995), souligné par nous.

⁴ *Ibid*, p. 180-181 de l'édition de 1901-1904 et p. 120 de l'édition de 1995, souligné par nous.

⁵ Jean-Claude PEYRONNET, "Le libéralisme à l'épreuve", *In* Christian BORDES et Jean MORANGE, *Turgot, économiste et administrateur*, Presses Universitaires de France, 1983, p. 218.

⁶ *Ibid*, p. 217.

« c'est ce que l'on prétend que les économistes ont dit. En réalité, aucune doctrine de la sorte ne peut être trouvée dans les écrits des plus grandes autorités. C'est ce qu'ont écrit ... *les vulgarisateurs (It is what the popularisers and the vulgarisers said)*⁷ »

Lionel Robbins dit la même chose :

« Identifier de tels points de vue avec les opinions explicites et clairement exprimées par les classiques est sûrement un signe d'ignorance⁸ »

« la thèse en question a été reprise ... par une cascade de commentateurs mineurs et est devenue la petite monnaie débitée dans les livres sur les livres (*the small change of the books about books*)⁹ »

Remarquons que depuis la naissance de l'économie politique, les grands théoriciens ont tous critiqué ce prétendu « principe de non-intervention » qu'on attribuait à leur discipline. Plusieurs d'entre eux ont même rappelé que les expressions « Etat » et « non-intervention » sont même *incompatibles* car un Etat, pour exister, est obligé de *prélever* des impôts ; or, prélever, c'est déjà *intervenir*. Ainsi, au début du XIX^e siècle, Malthus écrivait :

« il y a une cause, qui oblige absolument tout gouvernement à intervenir mettant ainsi fin à la possibilité même de rester à l'écart. Il s'agit de la nécessité de prélever des impôts ... les impôts ne peuvent, de par la nature des choses, être prélevés sans interférer avec l'industrie et la richesse privées¹⁰ »

Quant à John Stuart Mill, bien avant qu'Elie Halévy soit né, il se moquait déjà des commentateurs qui parlaient d'un soi-disant *principe de non-intervention* :

« Il y a quelque chose d'amusant et de naïf dans la manière où l'*intervention de l'État* est perçue par nombre de commentateurs ... D'après eux, il s'agirait de faire des exceptions à ce qu'ils appellent *les principes de l'économie politique*... puis-je me permettre de rappeler qu'*il n'existe pas*, dans l'économie politique, *de tels principes*¹¹ »

TURGOT A PROPOSE DE NOMBREUSES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT

⁷ J. M. KEYNES, *The end of laissez-faire*, 1927, p. 17.

⁸ *Ibid*, p. 3.

⁹ Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy in Classical Political Economy*, Macmillan, Londres. 1953, p. 191.

¹⁰ Thomas Robert MALTHUS, *Principles of Political Economy*, Londres, W. Pickering, 1836, p. 15.

¹¹ John Stuart MILL, « Leslie on the Land Question », *Collected Works*, University of Toronto Press, Routledge & Kegan Paul, vol. V, p. 674, souligné par nous.

Comme tout le monde sait, pendant son court Ministère sous Louis XVI, Turgot a pris de nombreuses mesures pour rendre la société française *plus libre* :

- Il a *supprimé les corvées* (ces travaux forcés, non-rémunérés, par lesquels étaient réparées les routes et les chemins) ;
- il a *aboli les jurandes* (ces monopoles que détenaient certaines corporations, comme les boulangers et les bouchers) ;
- il a *levé les entraves* à la libre circulation des céréales, etc., etc.

Mais, son action ne s'est pas limitée pas à l'*abrogation* ou *suppression* de lois et institutions qui entravaient la liberté. La lecture de ses écrits (ou de ce que Condorcet ou Dupont de Nemours ont écrit sur lui) montre qu'à toutes les époques de sa vie il n'a cessé de proposer les mesures d'intervention publique les plus diverses.

A la tête de l'administration du Limousin, par exemple, il introduit la culture de la pomme de terre, il crée des écoles de sages-femmes et, en période de mauvaises récoltes, il ouvre des ateliers pour les démunis et accélère les travaux publics. Et lorsqu'il arrive aux Finances de l'administration centrale, il crée les Messageries Royales (précurseurs de la Poste nationale), une Caisse d'escompte (d'où est issue la Banque de France), une Régie pour la fabrication de salpêtre (avec Lavoisier à la tête), etc.. Dès son arrivée au pouvoir, il nomme une commission des meilleurs scientifiques de l'époque (Condorcet, d'Alembert et l'abbé Bossut) pour élaborer le projet d'un système national intégré de communications fluviales et routières¹². Et nous savons, par sa correspondance, qu'il réfléchissait à un vaste système national d'enseignement public.

Une action fondée sur des principes ?

Il semble évident donc que Turgot n'adhérait pas à ce soi-disant « principe de *non-intervention* » que les historiens des idées attribuent si souvent aux libéraux classiques. Tout comme Adam Smith, il était *favorable* à certaines interventions de l'Etat et *opposé* à d'autres. La question se pose donc de savoir s'il n'était qu'un *politicien habile*, un *homme pratique* ou si ses jugements d'approbation et de désapprobation à l'égard de telle ou telle intervention publique découlaient d'une *pensée systématique*, fondée sur des *principes* clairement énoncés mais très différents d'un quelconque « principe de *non-intervention* » ?

¹² CONDORCET, *Vie de Monsieur Turgot*, éditions ADEP, Paris, 1997, p. 74-75.

C'est la première interprétation qu'avance Joseph Schumpeter, dans son *Histoire de l'analyse économique* :

“ aucune des mesures mises en place ou envisagées par Turgot ne peut être rattachée à quelque doctrine que ce soit, ni scientifique ni autre ... il n'était qu'un fonctionnaire particulièrement habile ... un *esprit pratique*¹³ ”

“ [Turgot] était si peu enclin à s'élever à des principes abstraits ... que, dans une circonstance particulière ... il s'est même embarqué dans la création d'une entreprise publique dans l'industrie chimique¹⁴ ”

Condorcet, pourtant, dit exactement *le contraire* :

« *toutes ses opérations*, jusque dans leurs détails, étaient autant de parties d'un *plan régulier et général* qu'il s'était formé ... ce plan, et les motifs qui dictaient toutes ses décisions particulières, étaient les conséquences d'un petit nombre de *principes liés entre eux*¹⁵ »

« *Toutes les opinions* philosophiques de M. Turgot formaient *un système* également vaste et enchaîné dans toutes ses parties¹⁶ »

Remarquons que John Stuart Mill, qui est pourtant en désaccord avec Turgot sur nombre de doctrines philosophiques fondamentales, avait (comme Condorcet) très bien vu le lien étroit entre la *théorie* et la *pratique* du grand Ministre :

« [Turgot est] l'exemple le plus remarquable que l'époque moderne nous offre d'un homme qui *joignait l'esprit philosophique à la poursuite d'une vie active* [...] il a évité totalement les biais et les préjugés tant du chercheur pur (*the student* ou *the closet student*) que ceux de l'homme d'action (*practical statesman*) ; il était le prodige non seulement de son temps mais de toute l'histoire humaine¹⁷ »

Telle est aussi l'opinion de son biographe, Alfred Neymarck, qui écrit :

« A mesure qu'on avance dans l'étude de la vie de Turgot, à mesure que des considérations générales on descend aux questions de détail, on est frappé de l'harmonie

¹³ *Ibid*, p. 246.

¹⁴ JOSEPH SCHUMPETER, *History of Economic Analysis*, Allen and Unwin, 1986, p. 246.

¹⁵ CONDORCET, *op. cit.*, p. 126.

¹⁶ CONDORCET, *op. cit.*, p. 136.

¹⁷ JOHN STUART MILL, 1836, « On the Definition of Political Economy », *Collected Works*, vol. 4, page 335.

de toutes ses parties entre elles ... il faut qu'il soit guidé par la lumière constante de *principes solidement fondés*, mûrement examinés et si fermement arrêtés qu'il ne songe jamais à s'en départir. C'est ce que l'on pense nécessairement de Turgot lorsque l'on considère l'enchaînement naturel de toutes ses actions et leur succession si logique¹⁸ »

Les deux acceptions du mot « principe »

Dans cet article nous soutenons (avec Condorcet) que Turgot avait *un système* fondé sur des *principes* et qu'il était (dans l'ensemble) cohérent avec ses principes. Nous rejetons l'opinion (avancée par Schumpeter) selon laquelle il était « peu enclin à s'élever à des *principes* » et que lorsqu'il le faisait, il ne les respectait pas. Mais, comme le mot « principe » est utilisé de plusieurs manières différentes, il convient de rappeler les principaux sens que possède ce mot et le sens dans lequel nous l'utilisons ici.

Dans son acception première, le mot désigne « un point de départ » dans les raisonnements ; pour mieux véhiculer ce sens on dit parfois « principe premier » ou sinon on dit « il *partait* du principe selon lequel ... ». Ainsi, le dictionnaire *Le Robert* parle de :

« Proposition première, posée et non déduite »

Lorsque nous parlons dans cet article des « principes » de Turgot, c'est dans sens que nous entendons le mot. En politique, par exemple, Turgot *partait* du principe selon lequel le but de tout gouvernement (le critère pour juger de son excellence) est de « assurer les droits naturels des citoyens ». Bentham, par contre, *partait* d'un principe différent selon lequel le but de tout gouvernement est « le bonheur de la communauté ». Et comme Bentham veut éviter tout mal entendu, il ajoute :

« Le mot 'principe' dérive du latin *principium* ... il s'applique à toute chose qui est considérée comme base ou début (*foundation or beginning*) d'une série d'opérations : il s'applique parfois à des opérations physiques, mais *dans le cas présent à des opérations mentales*¹⁹ ».

Dans une deuxième acception, le mot « principe » est utilisé pour désigner des *règles générales* ou *maximes* de bonne conduite ou de bon gouvernement. Le propre de ces règles générales (lorsqu'elles sont bonnes) est qu'elles contiennent une grande portion de vérité

¹⁸ Alfred NEYMARCK, *Turgot et ses doctrines*, tome II, Librairie Guillaumin, Paris, 1885, p. 4-5.

¹⁹ *An Introduction ...*, *op. cit.*, p. 11-12.

(mais pas toute la vérité), elles sont donc *susceptibles d'exceptions*. On peut dire que plus une règle générale est bonne, moins elle contient d'exceptions. Mais, même lorsqu'elle ne contiendrait aucune exception, une « maxime » est une chose très différente d'un « point de départ dans les raisonnements ».

Ainsi, c'est un *principe* de Turgot (au premier sens du mot) que l'Etat doit *assurer les droits naturels de tous*. Mais, ce n'est qu'une *règle générale* (avec des exceptions) que « l'Etat ne doit pas intervenir dans le commerce des céréales ».

De même, c'est un *principe* de Smith, Ricardo et Mill que l'Etat doit, en économie « adopter des lois et créer des institutions qui favorisent l'accroissement de la richesse ». Mais, ce n'est qu'une *règle générale* (avec des exceptions) que « l'individu est le meilleur juge de son intérêt ».

LES « PRINCIPES » DANS LE SYSTEME DE TURGOT

Turgot avait plusieurs « principes », tant *descriptifs* que *normatifs*, lui permettant de comprendre la *manière dont fonctionne* le monde qui nous entoure et lui indiquant les *réformes souhaitables* (ce que nous *devons faire*) pour que ce monde fonctionne *mieux*.

Contrairement à Hume et à John Stuart Mill, par exemple, il croyait au « libre arbitre » et aux « causes finales ». A l'opposé de Smith et de Ricardo (et même de son ami de Gournay), il voyait le « revenu annuel » (sur la base duquel vit une nation) comme issu de la *multiplication biologique des plantes et des animaux* (phénomène physiologique qu'il appelait *reproduction* ou *productions renaissantes*) ; rappelons que les économistes classiques anglais voyaient le « revenu annuel » comme le résultat du *travail* et parlaient (en se referant au *revenu*) plutôt de *production* (et non de *reproduction*).

Son « principe » éthique ou normatif

Turgot pensait que *dans la nature* (dans tout ce qui nous entoure) notre Raison peut apercevoir *un ordre* dans lequel on distingue les traces d'une intention bienveillante²⁰. Pour que cet « ordre » produise le résultat bienfaisant pour lequel il semble conçu, il faut que les différents éléments qui le composent jouent chacun leur part. Le soleil apporte la chaleur, les arbres produisent des fruits, les sources donnent leur eau, etc., etc. Mais, les éléments qui, dans cet ordre naturel, sont dotés de *libre arbitre* (les individus et le Souverain) ne peuvent

pas se comporter n'importe comment, ils doivent aussi jouer leur part : ils ont des *devoirs naturels* à accomplir et (ce qui est, en réalité, une autre manière de dire la même chose) des *droits naturels* à respecter.

Dans cette doctrine, le devoir suprême de l'administration publique (le principe normatif ultime qui *doit guider* son action) n'est pas de « ne *pas intervenir* » ou d'intervenir « *le moins possible* » ou de « rester *en dehors de l'économie* » mais de « *respecter et faire respecter les droits naturels de l'homme* ». Il en découle, comme conséquence logique, que la constitution *la plus parfaite* (le système de lois *le meilleur*) est celle qui *conserve le mieux* les *droits naturels* de l'homme (et non celle qui assure *le plus grand bonheur* possible pour la communauté, comme le soutient la grande doctrine rivale). Dans sa *Vie de Monsieur Turgot*, Condorcet résume cette doctrine :

« puisque l'objet de la société est ... le *maintien des droits* ... le système de lois qui le remplira le mieux, sera *le meilleur*²¹ »

Remarquons que le *principe suprême* dont nous parlons ici n'était pas l'apanage du seul Turgot, mais de toute une famille de pensée qui comprend notamment Jefferson, Condorcet, Humboldt, Richard Price et plus tard Benjamin Constant. La doctrine était très répandue et a été reprise dans la *Déclaration des droits de l'homme de 1789* :

« ART. 2. Le *but* de toute association politique est la *conservation des droits naturels* »

Deux conséquences

De ce principe directeur suprême il en découle *deux conséquences* immédiates qui expliquent parfaitement la raison pour laquelle Turgot était *hostile* à certaines interventions de l'Etat tandis qu'il était *favorable* à d'autres, les considérant même comme des « devoirs de justice naturelle » :

- 1) L'Etat ne doit *jamais* violer les droits naturels de quelqu'un, quelle que soit l'utilité publique que l'on puisse en attendre. Si l'on se rappelle que la *liberté personnelle* et la *propriété* sont deux des « droits naturels » les plus importants dans la doctrine dont

²⁰ Sur les différentes acceptions du mot « ordre » dans la philosophie morale, voir notre essai « Les deux acceptions du mot " loi " », pages 99-103, in John Stuart MILL, *La Nature*, La Découverte/Poche, 2003.

²¹ CONDORCET, *Vie de Monsieur Turgot*, éditions ADEP, Paris, 1997.

nous parlons ici, on comprend pourquoi il est inadmissible de réparer les routes et chemins en faisant appel aux *corvées* (puisque les corvées sont des violations de la liberté personnelle). Il en découle aussi que c'est illégitime, afin d'assurer le ravitaillement d'une province, d'*interdire* aux propriétaires d'exporter leur blé (car c'est une atteinte à leur droit de propriété). Et c'est la raison principale pour laquelle Turgot a aboli ces pratiques. Mais le « principe suprême » de Turgot n'interdit pas d'autres types intervention publique, *pourvu qu'elles ne violent pas les droits naturels*. Il est ainsi parfaitement légitime de réparer les routes nationales en faisant appel au travail salarié ; aucune règle morale n'interdit d'assurer le ravitaillement d'une région en encourageant l'amélioration et diversification des cultures, en construisant de meilleures routes d'accès et, dans des cas d'urgence, en subventionnant les marchands pour qu'ils apportent des céréales.

- 2) Si dans une société où l'on jouit déjà de la liberté personnelle et du droit de propriété il reste néanmoins d'*autres droits naturels* qui ne sont pas respectés, l'Etat *doit intervenir* pour qu'ils le soient. Prenons le cas du *droit à la vie* et du *droit à l'instruction* (des enfants), deux droits naturels reconnus par tous les grands théoriciens de la doctrine examinée ici. De même que l'Etat doit empêcher les assassins de tuer, il doit aussi - si le *droit à la vie* est pris au sérieux - empêcher les pauvres de *mourir* lorsqu'il y a des famines. Et, comme il n'y a aucune raison magique pour que le jeu des initiatives privées assure, à lui tout seul, l'instruction de chaque enfant au niveau où l'exigent ses droits naturels, l'Etat doit intervenir ici aussi.

Le « principe d'utilité publique » (le grand principe rival)

Lorsqu'on souhaite vraiment comprendre un *principe, doctrine* ou *opinion* (comme le *principe éthique* de Turgot, que nous examinons ici), il est indispensable de connaître la grande doctrine rivale (ou *les grandes doctrines rivales*). Or, comme il a souvent été remarqué, à l'époque où apparaît le libéralisme en Europe (entre 1730 et 1848) le grand rival de la « doctrine des *droits naturels* de l'homme » est la « doctrine du *bonheur de la communauté* »

appelé aussi « utilitarisme », « principe d'*utilité publique* » ou simplement « principe d'utilité ». Ainsi, Lionel Robbins écrit :

« les théories libérales du XVIIIe et du XIXe siècles ont pour origine deux traditions philosophiques différentes. D'un côté, nous avons la tradition *du droit naturel et des droits naturels*, d'après laquelle le *critère pour juger* une politique doit être sa conformité avec un ordre naturel préexistant [...] D'un autre côté, nous avons la tradition *utilitariste*, propagée principalement par Hume et Bentham, d'après laquelle les lois [...] doivent être jugées en fonction de leurs effets sur le *bonheur général*²² »

Les grands penseurs qui souhaitaient des réformes libérales, à l'époque de Turgot, étaient partagés entre ces deux traditions ou doctrines. Certains d'entre eux — comme Hume, Smith, Bentham et, plus tard, Mill — soutiennent qu'en dernière instance *le seul critère* pour décider quelles sont les bonnes lois et les bonnes institutions n'est pas le degré avec lequel elles concourent à la conservation des « droits naturels » mais plutôt *le bonheur* qu'elles tendent à occasionner à ceux qui vivent sous leur juridiction. C'est là le célèbre « principe d'utilité » tel que le définit Jeremy Bentham :

« un homme peut être dit partisan du *principe d'utilité* lorsque l'approbation ou la désapprobation qu'il manifeste à l'égard d'une action ou d'une mesure, est déterminée par, et proportionnelle à, la tendance qu'elle a, d'après lui, à augmenter ou diminuer *le bonheur de la communauté*²³ »

Pour Adam Smith aussi c'est de cette manière que l'on doit évaluer les lois et les institutions :

« Toutes les institutions d'une société tirent leur valeur [*all constitutions of government are valued*] ... *uniquement* du degré avec lequel elles tendent à promouvoir *le bonheur* de ceux qui vivent sous leur juridiction. C'est là leur seul usage et *leur unique but* [*This is their sole use and end*]²⁴ »

Nous soulignons les mots *uniquement* et *unique* car tous les philosophes souhaitent le « bonheur de la communauté » ; ce qui caractérise un utilitariste c'est de soutenir que ce

²² Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy in Classical Political Economy*, Macmillan, Londres. 1953, p. 47, nous soulignons.

²³ Jeremy BENTHAM, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon-Oxford University Press, Oxford, 1970, p. 12-13, souligné par nous.

²⁴ Adam SMITH, *The Theory of Moral Sentiments*, The Glasgow Edition, 1976, p. 185 (p. 259 de l'édition PUF, 1999), souligné par nous.

bonheur est le « but suprême » (le *summum bonum*) duquel les autres « buts » (la liberté du commerce, le respect de la propriété, etc.) tirent leur valeur.

Tout comme les nombreuses mesures d'Etat proposées par Turgot s'expliquent facilement par le principe de « conservation des *droits naturels* », de même, les nombreuses interventions publiques prônées par Smith, dans *La richesse des nations*, se comprennent sans difficulté lorsqu'on voit que son *principe directeur* n'est pas de « ne pas intervenir » (ou d'intervenir « le moins possible ») mais d'intervenir en choisissant les institutions qui conduisent le mieux au *bonheur de la communauté*.

Remarquons que nous ne disons rien de nouveau ici. C'est ainsi, par exemple, que Dugald Stewart, un des plus célèbres biographes d'Adam Smith, a compris les mesures proposées dans *La richesse des nations* :

« Smith a examiné les règlements politiques qui sont fondés, non sur le *principe de justice*²⁵, mais sur celui de l'*utilité* (les italiques sont de Stewart)²⁶ »

De même que Lionel Robbins, qui nous dit que les arguments de Smith ont

« d'une manière très systématique un *caractère utilitariste*²⁷ »

Et T. D. Campbell qui écrit que :

« lorsqu'il s'agit de donner un conseil politique, Smith s'appuie sur le *principe d'utilité* ... l'utilité est son *principe moral et politique suprême* (*utility is his supreme moral and political principle*)²⁸ ».

Turgot était hostile au *principe d'utilité*. Il croyait que, dans sa vie sur terre, l'homme a « un but » *plus élevé et plus noble* que le bonheur et il pensait qu'il existait un critère *plus fiable* que le principe d'utilité pour juger de *la valeur* des institutions et de la législation. Ainsi, là où les utilitaristes justifiaient la liberté du commerce par ses *conséquences heureuses* pour la communauté, Turgot pensait que :

²⁵ Rappelons que « la justice » est la vertu qui consiste à « donner à chacun *ce à quoi il a droit* », c'est la vertu qui prescrit de *conserver* les droits donc.

²⁶ Dugald STEWART « Account of the Life and Writings of Adam Smith », 1793, in ADAM SMITH, *Essays on Philosophical Subjects*, The Glasgow Edition ..., p. 275.

²⁷ Lionel ROBBINS, *op. cit.*, p. 48.

²⁸ T. D. CAMPBELL, *Adam Smith's Science of Morals*, p. 205-206.

« la liberté du commerce a un *motif plus noble* que celui de son utilité, quelque étendue qu'elle puisse être²⁹ »

Et, là où Bentham allait justifier la liberté du taux d'intérêt par ses *conséquences utiles* (sur les innovations, notamment), Turgot écrit que la justification ultime :

« ce n'est pas même son utilité ... il est licite par *un principe plus général et plus respectable encore*³⁰ »

Voici, enfin, comment Condorcet résumait ce *principe* :

« Dans les lois, rien ne doit être arbitraire ; *tout* doit tendre non à *la plus grande utilité* de la société, principe vague et source profonde de mauvaises lois, mais au maintien de *la jouissance des Droits naturels*³¹ »

Le principe dit « laisser-faire » (ne pas confondre avec la « non-intervention »)

Dans les pages qui précèdent nous avons vu que Turgot n'adhérait pas au principe absurde de « *non-intervention* de l'Etat ». Il en va autrement du principe « laisser-faire », lorsque ce précepte est compris à la manière dont l'entendait Turgot. Malheureusement, dans la langue courante, ainsi que dans de nombreux textes sur l'histoire de la pensée, l'expression « laisser-faire » est utilisée comme synonyme de « ne rien faire » ; elle est ainsi souvent confondue avec le « principe de *non intervention* ». Il s'agit pourtant de deux doctrines *très différentes*. Afin de bien les distinguer, nous rappellerons *deux différences* en les illustrant avec quelques exemples.

1) D'une part, la célèbre maxime « laisser-faire » s'applique *uniquement aux actions humaines*. Elle ne prescrit pas à l'Etat de laisser-faire *les forces nocives de la nature*. Les épidémies, incendies, inondations, prolifération d'insectes et animaux nocifs, etc., peuvent mettre en danger *les vies et les propriétés* autant que les assassins et les voleurs. Un Etat qui prend comme principe directeur la « conservation des droits naturels » violerait son principe s'il restait passif devant ces forces destructrices. Ainsi, dès son arrivée à la tête de l'administration du Limousin, Turgot écrit aux Curés des paroisses sous sa juridiction :

« La première chose que je vous demande aujourd'hui, c'est de m'informer ... des accidents considérables qui peuvent arriver dans votre paroisse, surtout des maladies

²⁹ CONDORCET, *Vie de Monsieur Turgot*, op. cit, p. 45, souligné par nous.

³⁰ TURGOT, *Mémoire sur les prêts d'argent*, Réflexion XXIII.

contagieuses qui s'y répandraient, soit sur les hommes, soit même sur les animaux ; ces occasions *exigent des secours* qui ne peuvent être trop prompts, et je ne puis y pourvoir si je n'en suis averti sur-le-champ³² »

Et, treize ans plus tard, après la grande épizootie qui frappa la Guyenne en 1775, Condorcet nous dit qu'il préparait le projet d'*une administration permanente* chargée de ces questions :

« une société de médecine permanente, essentiellement chargée de porter des secours aux peuples dans les épizooties comme dans les épidémies, d'éclairer l'administration dans les circonstances où les opérations politiques peuvent influencer sur la santé et sur la vie des hommes, dans toutes celles où la *conservation des citoyens* a besoin des secours, de la vigilance, de l'autorité du gouvernement³³ ».

2) D'autre part, ce ne sont pas *toutes les actions* humaines qui sont permises par la maxime « laisser-faire » mais uniquement celles qui *ne transgressent aucun droit* ou qui « ne nuisent à personne » d'après l'expression juridique souvent utilisée à l'époque. Ici encore Turgot est très clair :

« La liberté de *nuire* n'a jamais existé ... La loi doit l'interdire ... La liberté d'*agir sans nuire* ne peut, au contraire, être restreinte³⁴ »

La maxime exacte est de « laisser-faire *tout ce qui ne nuit à personne, tout ce qui ne viole aucun droit* ». Ainsi, le célèbre adage exclut, par exemple, que l'on fasse du bruit la nuit, puisque chaque personne a un droit au sommeil réparateur ; il n'autorise pas, non plus, de garder chez-soi des produits dangereux, de construire avec des matériaux inflammables, puisque chacun a droit à la sécurité. Dans les campagnes, la libre construction de moulins se trouve limitée par le droit de tous à naviguer sur les fleuves, etc., etc..

Rappelons aussi que dans la doctrine éthique de Turgot il est possible de violer un droit non seulement par une *action*, mais aussi par une *omission*. Il existe des devoirs non seulement « négatifs » (s'abstenir de faire ceci ou cela) mais aussi « positifs » (faire ceci, faire cela). Ainsi, les parents « doivent » instruire *leurs enfants*, les passants « doivent » assister *les personnes en danger*, en cas de famine les propriétaires « doivent » nourrir

³¹ CONDORCET, *op. cit.*, p. 151, souligné par nous.

³² TURGOT, "Première circulaire aux Curés, 3 mai 1762", *Œuvres*, tome I, ed. Schelle.

³³ CONDORCET, *op. cit.*, p. 88-89.

³⁴ TURGOT, "Deuxième lettre à un grand vicaire, 1754", *Œuvres*, tome I, ed. Schelle.

leurs métayers, etc.. Ces personnes fragilisées possèdent des droits naturels (à l'*instruction*, à la *vie*, etc.) dont l'Etat doit veiller à la conservation.

Si l'on prend toutes ces précautions pour énoncer avec exactitude la *maxime laisser-faire*, alors (mais seulement alors) il est exact de dire que, dans la doctrine de Turgot, l'Etat doit *toujours laisser-faire*. Ainsi Condorcet, son plus célèbre biographe, nous rappelle que pour le grand Ministre :

« il n'existe *jamais aucune raison* pour la puissance souveraine, de gêner les citoyens dans l'exercice de leurs droits³⁵ »

Si on utilise l'expression *laisser faire* dans un autre sens, comme synonyme de *non intervention*, la maxime est alors d'une application beaucoup plus limitée et comporte *une foule d'exceptions*. C'est dans un tel sens que John Stuart Mill utilise l'expression dans son chapitre « Du fondement et des limites du *principe laisser faire ou de non-intervention* »³⁶. Dans une telle acception, ce n'est pas, à proprement parler, un « principe », mais tout au plus une *règle générale* ; ce que Mill a parfaitement compris :

« The *maxim* is unquestionably sound as a *general rule*; but there is no difficulty in perceiving some very *large and conspicuous exceptions* to it ».

Dans le sens où Turgot utilise l'expression, il s'agit d'une injonction qui ne comporte *aucune exception*.

L'exemple du marché des céréales

Lorsqu'on veut vraiment comprendre un *principe* ou une *doctrine*, il est aussi très important aussi d'étudier des *exemples concrets* afin de voir la manière dont il s'applique dans des cas particuliers. Il n'est peut-être pas de meilleur exemple à étudier, pour bien saisir le principe *laisser faire* de Turgot (et pour le distinguer du « ne *rien faire* »), que celui du marché des céréales et des problèmes qu'il posait au XVIIIe siècle.

Rappelons qu'à cette époque, il arrivait régulièrement que la récolte soit très abondante dans certaines régions, tandis qu'elle était déficitaire dans d'autres. Le débat portait sur la *réglementation* et les *types d'intervention* publique qui sont souhaitables face à ce problème. Turgot avait beaucoup réfléchi à la question et à deux reprises dans sa vie publique — à la

³⁵ CONDORCET, op. cit., p. 41.

³⁶ John Stuart MILL, *Principles of Political Economy*, livre V, ch. XI.

tête de l'administration du Limousin et plus tard aux Finances, à Paris — il a été confronté à des disettes. Ce qui lui avait permis de développer tout un corps de doctrine sur la question.

Selon l'analyse de Turgot, ce qui se passe habituellement (mais pas toujours) c'est que le prix des céréales augmente dans les localités où la récolte a été mauvaise. Cela engendre, pour les commerçants, *un intérêt* pécuniaire à faire *le bien* : à transporter du blé des endroits où la récolte a été abondante (où il est bon marché) vers les endroits où il manque (où il est plus cher). Il faut donc les *laisser-faire* : il ne faut pas leur mettre des obstacles. Turgot le répète à plusieurs reprises. Ainsi, dans un de ses articles pour l'*Encyclopédie*, il énonce comme maxime que le Souverain doit suivre :

« Les hommes sont-ils puissamment *intéressés au bien* que vous voulez leur procurer ? *laissez-les faire*³⁷ »

Et quinze ans plus tard il écrit :

« [les commerçants ont] un très *grand intérêt* à porter du grain des lieux où il est abondant dans ceux où il est rare ... Il s'ensuit, par conséquent, que la chose se fera 1) si aucune circonstance n'y met obstacle et 2) si on *laisse agir* le commerce³⁸ » (le numéros ont été ajoutés par moi, F. V.).

Mais, bien que ce *mécanisme* ou *ordre naturel* soit *bienfaisant* et *bien orienté*, Turgot n'y voyait pas un argument pour *ne rien faire* ... le mécanisme « naturel » en question ne remplirait pas son *rôle bienfaisant* sans que les individus et le Souverain ne remplissent leur part : sans qu'ils accomplissent leurs *devoirs naturels*.

Turgot voyait très bien que l'augmentation du prix des céréales dans les régions déficitaires pouvait parfois être *trop forte*, alors les pauvres ne pourraient pas se nourrir. Dans d'autres cas (lorsque les revenus locaux diminuent, par exemple) l'augmentation du prix peut être *trop faible* et ne pas couvrir le coût du transport à partir des communes excédentaires. Dans tous ces cas Turgot propose des interventions de l'Etat : accélération des travaux publics pour distribuer des revenus supplémentaires, primes aux commerçants pour les encourager, etc.

Comme nous avons vu plus haut, les commentateurs de Turgot écrivent parfois que les interventions administratives que le grand ministre a proposées et prises pendant les disettes

³⁷ "Fondations", article de Turgot dans l'*Encyclopédie*.

³⁸ *Œuvres*, tome III, p. 322.

sont en *contradiction* avec les « principes de sa doctrine ». Nous avons déjà cité Peyronet à ce propos :

« Devant la nécessité, Turgot *oublie sa doctrine*³⁹ »

Mais en quoi ces interventions sont elles « des oublis » de sa doctrine ? Dans cette doctrine il n'y a *aucun* principe de « non-intervention » à oublier. Et, il semble clair que, dans la doctrine en question, l'Etat a le devoir de protéger non seulement la *liberté* et la *propriété* (des droits qui — en matière de céréales — concernent surtout les commerçants et les propriétaires) mais aussi *la vie* (un droit qui — en période de famine — concerne les pauvres de manière urgente). Turgot l'a souvent répété. Ainsi, dans une Circulaire aux Intendants il rappelle que :

« la résolution où est Sa Majesté de n'employer d'autres moyens que ceux du commerce libre, pour assurer la subsistance de ses peuples, *ne l'empêchera pas de procurer des secours à la classe indigente* de ses sujets, dans le cas où les intempéries des saisons auraient porté les grains à un prix supérieur aux facultés des pauvres⁴⁰ ».

Dans une Circulaire aux Procureurs généraux il écrit :

« Si le prix des grains s'élevait à un taux où le peuple ne pourrait atteindre avec les salaires ordinaires, Sa Majesté pourvoirait aux besoins des pauvres ... soit en facilitant au peuple les moyens de gagner par son travail des salaires suffisants, soit même, si les circonstances l'exigeaient absolument, en ordonnant qu'il serait accordé des primes [aux négociants]⁴¹ »

Condorcet résume très bien les « devoirs » qu'implique, pour le souverain, la doctrine des droits naturels :

« si dans les temps de disette le gouvernement ne *doit* au peuple que la liberté et la sûreté du commerce, il *doit des secours aux pauvres*⁴² ».

Ce sont surtout les primes et autres mesures d'incitation (les « excitations », comme on disait à l'époque) que certains historiens semblent avoir comprises comme des *violations* des principes de Turgot. Mais, si ces mesures *ne transgressent aucun droit*, elles sont parfaitement conformes aux principes. C'est ainsi que Dupont de Nemours l'avait compris :

³⁹ *Op. cit.*, p. 217.

⁴⁰ TURGOT, *Œuvres*, tome. IV, p. 211.

⁴¹ TURGOT, *Œuvres*, tome. IV, p. 213-214.

⁴² CONDORCET, *op. cit.* p. 41.

« Exciter quelquefois, jamais contraindre ; c'était une des maximes de Turgot⁴³ ».

Ce à quoi Turgot s'opposait, ce sont :

- 1) les mesures publiques qui *violent des droits naturels* et
- 2) les mesures qui sont *contre-productives* (et qui seraient opposées par toute personne rationnelle, indépendamment de sa doctrine éthique)

Et c'était souvent de telles mesures que prenaient spontanément les administrations locales. Une des interventions les plus populaires, dans les régions déficitaires, était de faire baisser le prix du blé par décision municipale. Ce qui constitue, d'un côté, une violation de la propriété et de l'autre cela détruit toute incitation à faire venir des secours en provenance d'autres régions :

« Que prétend le peuple dans son aveugle emportement ? Qu'on oblige les marchands à vendre à bas prix ? Qu'on les force à perdre ? ... En ce cas, qui voudrait lui apporter du grain ?⁴⁴ »

Une autre mesure très courante était, dans les régions voisines de celles où la récolte avait été mauvaise, d'interdire la sortie du blé par crainte qu'il ne vienne à manquer aussi :

« il suffit de consulter le plus simple bon sens pour sentir que ... l'on ne peut vivre, dans les années et les cantons où le blé manque, que du blé que l'on transporte des lieux où il est abondant ... si les habitants d'une ville particulière s'arrogent le droit d'empêcher qu'on ne transporte les grains ailleurs, les autres villes croiront avoir le même droit, et les lieux où la disette est la plus grande ... seront condamnés à mourir de faim⁴⁵ »

Pour finir sur la question du *laissez-faire*, rappelons l'avis qu'avaient sur ces « droits naturels » que le souverain n'a *jamais aucune raison de restreindre* les théoriciens de la grande doctrine rivale, l'école utilitariste. Pour les principaux théoriciens de cette école, le respect scrupuleux de la *vie*, la *liberté*, la *propriété* est d'une extrême importance pour le *bonheur de la communauté*. Comme le dit James Mill, dans son célèbre essai *Jurisprudence* :

⁴³ TURGOT, *Œuvres*, tome. IV, p. 407.

⁴⁴ TURGOT, *Œuvres*, tome II, p. 470-471.

⁴⁵ TURGOT, *Œuvres*, tome II, p. 470-471.

« que les hommes ne peuvent bénéficier du bonheur, que dans la mesure où les droits sont protégés, est une proposition qui, prise comme énoncé général, n'a pas besoin de démonstration⁴⁶ »

L'existence humaine serait misérable si les individus ne pouvaient pas compter sur la force publique pour que leur *vie* soit protégée, pour que leur *propriété* soit respectée et pour que les *promesses* qui leur ont été faites soient tenues. Mais, comme dans la doctrine utilitariste ces droits tirent leur valeur *uniquement* de leur *tendance à promouvoir le bonheur de la communauté*, il peut bien se présenter des cas exceptionnels où ce même bonheur requiert des exceptions. Comme dit Hume :

« Quelqu'un s'opposerait-il, dans des circonstances exceptionnelles, à transgresser la propriété privée des individus et à sacrifier, afin d'assurer l'intérêt public, une distinction qui n'est faite que pour promouvoir cet intérêt ?⁴⁷ »

Adam Smith donne plusieurs exemples de telles « circonstances exceptionnelles ». Ainsi, à l'opposé de Turgot, il admet que parfois il soit légitime pour un Etat d'interdire l'exportation de céréales :

« Dans un canton suisse ou dans les petits Etats de l'Italie, il se peut bien quelquefois qu'il soit nécessaire de restreindre l'exportation de blé »

Et il ajoute :

« empêcher le cultivateur d'envoyer en tout temps sa marchandise au marché le plus avantageux, c'est évidemment sacrifier les lois ordinaires de la justice à une *considération d'utilité publique*⁴⁸ »

CONCLUSION

⁴⁶ James Mill, *Political Writings*, Cambridge University Press, 1992, p. 46.

⁴⁷ David HUME, *An Enquiry Concerning the Principles of Morals*, Clarendon-Oxford University Press-Oxford, 1975, p. 196.

⁴⁸ Adam SMITH, *The Wealth of Nations*, vol. I de l'édition de Glasgow, p.539 (vol. II, p. 140 de l'édition Flammarion).

Le but de cette réflexion a été de prévenir contre l'habitude si répandue, dans ce que l'on appelle la « littérature secondaire », d'attribuer aux libéraux classiques (Smith et Turgot notamment) un absurde *principe de non-intervention* de l'Etat. Ces penseurs n'ont jamais soutenu que l'Etat « ne doit pas intervenir », ou qu'il doit intervenir « le moins possible » ou qu'il doit rester « à l'écart de l'économie ».

Si on leur attribue de tels principes, les créateurs des systèmes théoriques qui ont inspiré les réformes libérales du XVIIIe et XIXe siècles apparaissent comme prônant un idéal de société *absurde et utopique*. Et les nombreuses mesures d'intervention publique qu'ils proposaient apparaissent comme des *contradictions grossières* avancées par des penseurs peu cohérents et prêts à contredire leurs principes à la moindre difficulté. C'est malheureusement, en grand partie, la manière dont enseignent l'histoire des idées les « grands vulgarisateurs » comme Elie Halévy, Joseph Schumpeter, Louis Dumont et quelques autres.