
NOTE ET DOCUMENT

Point de vue

UNE THÉORIE NORMATIVE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Michel HERLAND*

L'Afrique noire n'est plus "mal partie". Elle est en panne. Même si les chiffres les plus récents sont un peu moins décourageants, les statistiques font état du déclin à long terme du niveau de vie comme de l'espérance de vie (celle-ci par exemple a diminué de 50 à 45 ans depuis 1990). Devant de telles contre-performances toutes les explications sont possibles et sont effectivement proposées. En l'absence d'un consensus sur les facteurs du non-développement de l'Afrique il est très difficile de définir la forme d'aide qui serait efficace *a priori*. Aussi n'est-ce pas l'objet de ce papier que de proposer un "programme de développement pour l'Afrique". Le problème qu'il traite se situe en amont. Quels objectifs faut-il assigner à l'aide internationale ? En d'autres termes, en quoi consiste et où s'arrête le *devoir d'assistance* des pays riches en faveur des peuples, comme ceux d'Afrique, dont l'existence même est en danger ?

BILL ET JOE

Considérons pour commencer l'exemple suivant, librement inspiré d'Amartya Sen¹. Soit deux frères jumeaux Bill et Joe, dotés des mêmes avantages naturels, élevés ensemble mais qui ont décidé d'orienter différemment leurs vie. Bill est tombé amoureux très jeune et a écourté ses études afin de pouvoir subvenir aux besoins d'une famille. Joe, au contraire, a entrepris de longues études. Pendant longtemps Bill a accumulé les succès sur le plan professionnel ; il se trouvait alors dans une bien plus grande aisance que son frère. Puis est venu le temps des déboires, son entreprise a fait faillite et il s'est retrouvé au chômage. Il a d'abord bénéficié des versement substantiels de la part de son assurance chômage, puis les versements se sont réduits et finalement, incapable de par son âge de se relancer, Bill a sombré dans la pauvreté avec sa famille. Au même moment, Joe, recueillant tardivement le fruit de ses efforts, obtenait enfin une brillante situation. Joe doit-il consacrer une partie de son revenu pour aider son frère, ce qui l'empêcherait de jouir

* Centre d'Economie et de Finances Internationales (CEFI), Université de la Méditerranée.

¹ Amartya Sen : "L'évaluation de la justice" (trad. de "*Justice : Means versus Freedom*", 1990) in *Ethique et Economie et autres essais*, PUF, "Philosophie morale", 1993.

complètement d'une réussite longtemps attendue ? Et quid si les deux frères étaient tous les deux amoureux de la même jeune fille et si c'est Bill qui l'a emporté ? L'hypothèse de la gémellité est évidemment cruciale. Bill ne peut pas mettre en avant ses handicaps naturels ou sociaux pour justifier un droit à l'assistance de la part de son frère. Et Joe peut sans doute considérer qu'il ne doit rien à Bill.

L'exemple est doublement intéressant. D'abord parce qu'il conduit à distinguer *assurance* et *assistance*. Lorsque Bill était prospère, il était de son devoir de prévoir l'avenir et d'épargner en prévision des mauvais jours éventuels. Soit qu'il se soit constitué un patrimoine, soit qu'il ait souscrit une assurance. Par ailleurs, si Bill fait partie d'un Etat moderne, doté d'un système d'assurances obligatoires important, il bénéficiera en tout état de cause d'une couverture minimale. Dans le cas de Bill, qui a bien gagné sa vie et payé des impôts en conséquence, on peut ainsi considérer que ses impôts comportaient une part d'assurance qui lui est reversée sous la forme d'un RMI ou autre lorsqu'il tombe dans la misère. Evidemment, dans une telle occurrence, Joe se sentira encore moins tenu d'aider personnellement son frère. D'autant que, dans la perspective que nous venons d'évoquer, le RMI fonctionne comme une forme d'assurance par répartition, si bien que, en réalité, Joe contribue par ses impôts d'aujourd'hui à financer le RMI de Bill.

Le cas du "RMIste" qui n'aurait jamais été assujéti à l'impôt sur le revenu ou le patrimoine se présente différemment. Il exerce un droit de tirage sur la société sans justifier de la moindre contrepartie. C'est qu'il peut y avoir bien d'autres justifications à l'assistance que l'assurance. Parmi celles-ci, certaines sont de l'ordre de la compassion : la pitié, le refus de la mendicité, etc. ; d'autres s'inscrivent dans une démarche éducative : sauf pour les "cas désespérés", il est entendu que l'assistance ne doit être que temporaire, le but étant d'intégrer ("d'insérer") la personne aidée, c'est-à-dire de la faire rentrer dans le jeu social "normal", celui de la contrepartie et de l'échange. Néanmoins un cas particulier se présente immédiatement dans cette hypothèse : celui des individus qui déclarent ne pas vouloir s'insérer et se contenter du RMI (plus, peut-on imaginer, quelques gains non déclarés). Les défenseurs de "l'allocation universelle" ne voient pas d'objection à une telle attitude, cette allocation étant par définition inconditionnelle. D'autres sont plus réticents. En particulier John Rawls, que nous retrouverons bientôt. Dans son ouvrage, *Libéralisme politique*², il envisage explicitement le cas du "surfeur de Malibu" qui se satisfait du revenu qui lui est versé au titre de l'aide sociale et consacre tout son temps à sa passion pour le surf. Selon Rawls, il faut inclure le loisir dans l'évaluation du niveau de vie. Si l'on admet que la valeur du loisir à plein-temps est grossièrement équivalente au pouvoir d'achat des travailleurs les moins favorisés, il n'y a pas lieu de verser au surfeur le moindre revenu monétaire (complémentaire de son loisir).

² John Rawls, *Libéralisme politique*, PUF, "philosophie morale", 1995 (trad. de *Political Liberalism*, 1993).

LA CIGALE ET LA FOURMI

On peut tirer un deuxième enseignement de notre exemple. Celui-ci conduit en effet à s'interroger sur les notions de *liberté* et de *responsabilité*. Bill est-il vraiment responsable de son destin ? A-t-il agi en homme libre ou sa destinée s'est-elle décidée sur un coup de dé : le choix de la jeune fille entre les deux frères qui la courtoisaient ? Joe sera conforté dans sa décision de ne pas aider Bill (si telle est sa décision) s'il peut estimer honnêtement que son frère "n'a que ce qu'il mérite". Considérons alors un monde dans lequel le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas un vain mot, et dans ce monde un peuple de cigales et un peuple de fourmis. Comme La Fontaine nous l'a déjà fait savoir, les fourmis, dans cette hypothèse, ne doivent rien aux cigales. Le peuple des cigales ne fait qu'être fidèle à ses propres valeurs. Il valorise les activités ludiques plutôt que la production des richesses matérielles. Ce faisant, non seulement il ne peut pas viser un niveau de vie (matériel) élevé mais il prend le risque de se trouver fort dépourvu en cas d'accident climatique. Et lorsque de tels événements surviennent, si les fourmis n'ont sans doute pas de quoi se sentir particulièrement satisfaites, en quoi devraient-elles s'estimer responsables des préférences culturelles des cigales ?

Un raisonnement de ce genre (qui est peu ou prou celui de La Fontaine) peut être appelé le point de vue *culturaliste* sur le développement. Il amène à conclure que la richesse matérielle ou le revenu par tête ne peuvent pas être les seuls indicateurs à considérer lorsqu'on s'intéresse au développement. Des peuples différents sont caractérisés par des préférences collectives différentes et si la pauvreté d'un peuple donné s'explique uniquement par ses préférences collectives, il faut peut-être simplement en prendre acte.

Mais on peut tout aussi bien considérer que le peuple en question n'est pas en mesure de dégager des préférences collectives conformes à son intérêt. On adopte alors l'attitude *paternaliste*, qui est la plus communément répandue. Elle revient à considérer, même si cela ne s'exprime pas aussi crûment, que les cigales ne sont pas (encore) capables de, qu'elles n'ont pas tout à fait la maturité nécessaire pour assumer leur destin et qu'il faut donc les y aider. En d'autres termes, les cigales ne forment pas un peuple responsable et l'humanité (ou, pour rester dans la fable, le devoir de solidarité entre les insectes) exige de les accompagner dans leur marche vers la personnalité pleine et entière. Une telle justification de l'aide conduit à des résultats très différents de celle qu'on peut dire *naturaliste*, qui s'appuierait sur l'insuffisance des ressources naturelles. Aider un peuple à se maintenir sur un territoire trop pauvre pour le faire vivre ne fait que conforter la dépendance de ce peuple envers l'aide. Ici, au contraire, il s'agit de transformer les comportements. L'assistance internationale n'est plus chargée de combler systématiquement les besoins résiduels d'un peuple (ceux qu'il n'a pas pu satisfaire par lui-même), et l'aide alimentaire, par exemple, intervient seulement comme un ultime recours, réservé aux seuls cas d'urgence.

APPRENDRE A PÊCHER

Suivant un adage bien connu, le but de l'aide paternaliste n'est pas de donner du poisson mais d'apprendre à pêcher. Et qui ne serait pas pour apprendre à l'affamé à pêcher (s'il y a du poisson disponible) ? Maintenant, il faut comprendre ce que signifie l'expression imagée "apprendre à pêcher". Ce n'est pas nécessairement, ou en tout cas pas seulement, envoyer aux populations côtières des bateaux performants, capables de se rendre sur des zones de pêche parfois éloignées et dotés tout le matériel nécessaire. Il faut aussi apprendre aux pêcheurs à utiliser le matériel et surtout à l'entretenir, ce qui ne va pas de soi. Mais cela ne suffit pas. Une fois le poisson pêché, il faut le commercialiser. Cela supposera peut-être la construction et l'entretien d'entrepôts frigorifiques, (tout dépend de la distance entre les lieux de pêche et les consommateurs). Si les marchés sont éloignés, il faudra également prévoir l'acheminement de la marchandise dans des camions frigorifiques, etc. Bref "apprendre à pêcher" signifie dans bien des cas l'organisation d'une filière complète depuis la pêche proprement dite jusqu'à la distribution au consommateur final. Qu'en seul maillon de la filière défaille et c'est toute l'activité qui se trouve compromise. Il suffit par exemple que les moteurs des bateaux ne soient plus entretenus, faute peut-être de pièces de rechange indispensables, pour que tous les travailleurs de la filière et tout le capital investi se trouvent immédiatement en chômage technique.

Pour trivial qu'il soit, cet exemple n'est pas irréaliste lorsqu'on connaît un peu les pays les moins avancés. Acceptons-le donc. Où est la faille si les moteurs ne sont pas entretenus ? Elle peut se situer à plusieurs niveaux. L'incompétence du mécanicien peut être mise en cause, soit qu'il n'ait pas su identifier la cause de la panne et commander les pièces nécessaires, soit qu'il les ait détournées pour un autre usage, etc. Ou bien les pièces de rechange ne sont pas disponibles parce qu'elles sont bloquées dans un entrepôt sous douane en attente d'un pot-de-vin suffisant à verser aux douaniers. Ou bien encore les pêcheurs n'ont tout simplement pas les moyens d'acheter les pièces qui leur seraient pourtant indispensables. Ce ne sont que quelques explications possibles. Elles suffisent pour montrer que si la responsabilité des personnes concernées dans le pays aidé est engagée, celle des donateurs l'est tout autant. Elle l'est même plus gravement dans la perspective paternaliste, tant que la population aidée n'a pas atteint la maturité requise pour prendre en charge son destin. Confier des moteurs à la technique complexe à un mécanicien qui n'a pas la compétence voulue ou qui risque de détourner les pièces de rechange à la première occasion plus rentable pour lui est irresponsable. Essayer de monter une filière pêche qui réclame des inputs importés dans un pays où la liberté d'importation n'est pas garantie est irresponsable. Enfin essayer de monter une filière tournée vers le marché intérieur avec des coûts trop élevés pour le pouvoir d'achat des consommateurs locaux est également irresponsable. Et c'est ainsi que naissent les "éléphants blancs", ces équipements censés favoriser le développement mais qui, au bout de quelques années, se retrouvent en piteux état, voire carrément abandonnés.

Biens premiers ou capacité ?

La comparaison des situations individuelles en termes de bien-être ou, ce qui revient au même, d'utilité se heurte à des difficultés de mesure insurmontables. C'est justement parce que les utilités ne sont mesurables que de manière ordinale (au niveau individuel) et ne sont pas comparables (au niveau interindividuel) que l'économie du bien-être est parétienne et non benthamienne. Or, comme on sait, le fait qu'une combinaison des utilités soit efficace au sens de Pareto ne nous dit rien sur la justice de la répartition.

En proposant de remplacer le "bien-être" par les "biens sociaux premiers"³, Rawls rend les choses un peu plus concrètes. Ces biens sont ceux "dont les citoyens considérés comme des personnes libres et égales, vivant une existence complète ont besoin" (*JCE*, sect. 17.1). Ils regroupent "les droits, les libertés et les possibilités offertes, les revenus et la richesse" (*TJ*, § 15). Evidemment la question de savoir comment mesurer et agréger tout cela reste entière si l'on veut procéder à des comparaisons interpersonnelles, pourtant indispensables à qui entend mesurer les inégalités. A cela Rawls répond tout d'abord en tirant argument de l'ordre de priorité des principes de justice (libertés de base égales pour tous, puis juste égalité des chances, et enfin inégalités admissibles) pour éliminer de l'indice pertinent en matière d'inégalité les libertés et les droits qui sont répartis de manière égale. Ne demeurent plus alors que "les droits et prérogatives de l'autorité, les revenus et la richesse". Il affirme ensuite que puisqu'il s'intéresse aux plus défavorisés, il lui suffit d'évaluer les biens premiers restant à la disposition d'un individu représentatif de leur groupe. Tout cela est sans doute rapide (l'inégalité se mesure nécessairement entre deux groupes au moins ; comment envisager en pratique une application lexicographique du maximin⁴ ?) mais on comprend ce que Rawls propose de faire.

Sen a contesté l'approche par les biens premiers sous prétexte que la véritable inégalité portait à la fois sur les biens dont nous disposons les uns et les autres et sur ce que nous sommes capables d'en faire (notre "capacité" : toutes les actions possibles entre lesquelles nous choisissons). Cependant si Rawls se concentre effectivement, *a priori*, seulement sur les "biens" premiers disponibles, ceux-ci englobent les "possibilités" des citoyens considérés comme libres et égaux, comme on l'a vu. C'est pourquoi il récuse la critique de Sen. Il souligne que les membres de la société conforme à ses recommandations auront aussi bien la capacité effective de "former, de réviser et de chercher à réaliser rationnellement ce que l'on considère comme appréciable dans la vie humaine", que "les moyens... nécessaires pour réaliser une large palette de fins" (*JCE*, sect. 51.2).

Même si la critique de Sen apparaît finalement injustifiée, il n'en a pas moins eu le mérite de mettre plus que quiconque l'accent sur le fait que la justice ne

³ Expression retenue dans *La Justice comme équité – Une reformulation de la Théorie de la justice (JCE)*, La Découverte, 2003 (trad. de *Justice as Fairness, A Restatement*, 2001). Dans *Théorie de la justice (TJ)*, Le Seuil, 1987 (trad. de *A Theory of Justice*, 1971), John Rawls parlait de "biens primaires".

⁴ Le leximin.

saurait être seulement une question de moyens, qu'elle concerne "la relation entre les personnes et les biens", ainsi qu'il est écrit dans un article intitulé, "*Equality of what ?*"⁵. On se souvient peut-être que Sen a développé une critique originale de l'utilitarisme justement sur cette base. Il souligne que l'incomparabilité des fonctions d'utilité individuelles a une détermination sociale. Un individu défavorisé, parce qu'il est habitué aux privations, parce qu'il n'imagine même pas, bien souvent, ce dont il est privé, accordera une utilité, U_i , plus élevée à un plaisir simple (avoir de quoi manger tous les jours, des enfants en bonne santé, etc.) qu'un individu favorisé. On peut donc parvenir au résultat paradoxal suivant lequel le premier évalue son utilité globale, $f(U_i)$, à un niveau plus élevée que le second. Ce constat disqualifie les calculs utilitaristes, selon Sen, sur une base morale. L'individu défavorisé n'est pas en mesure de faire un calcul d'utilité faute d'information suffisante sur les plaisirs qui ne lui sont pas accessibles. La justice consiste alors à offrir à tous les mêmes capacités fonctionnelles de base.

L'exemple de la pêche indique ce qu'il convient de ne pas faire lorsqu'on adopte l'attitude paternaliste, mais laisse entière deux questions préalables. Jusqu'où exactement faut-il aider ? Et puisqu'il ne s'agit pas seulement d'enseigner des pratiques nouvelles mais souvent de corriger de mauvaises habitudes solidement installées (par exemple la corruption chez les douaniers), comment s'y prendra-t-on ?

Une réponse de principe à la première question est obtenue en combinant les deux attitudes paternaliste et culturaliste. Au nom du paternalisme, il faut mettre chaque peuple en mesure d'assumer sa destinée collective conformément à ses intérêts. Cela étant acquis, au nom du culturalisme on tolèrera des écarts peut-être considérables de niveau de vie.

Que signifie alors "être en mesure d'assumer sa destinée collective conformément à ses intérêts" ? Un pays où une partie de la population peut mourir littéralement de faim tandis que la plus grande partie de l'aide extérieure est détournée par une petite minorité et se retrouve placée à l'étranger ne correspond évidemment pas à ce critère. Car il n'est pas conforme à l'intérêt de qui que ce soit de mourir de faim. Une intervention paternaliste est dans un cas comme celui-là incontestablement justifiée et même nécessaire. Mais cela ne nous dit pas à partir de quand on pourra s'estimer satisfait.

La formule sur laquelle nous nous interrogeons n'est pas sans rappeler des formulations du même type chez Rawls ou chez Sen lorsque, réfléchissant sur ce que doit être une société juste, ils tentent de préciser les "biens premiers" ou la "capabilité" qui doivent être garantis à tout un chacun.

TROIS BUTS EN UN

Dans un petit ouvrage publié peu de temps avant sa mort, Rawls a étudié le "droit des peuples", ce par quoi il entend "les principes qui doivent réguler les

⁵ 1980, trad. in *Ethique et Economie et autres essais*.

relations politiques mutuelles entre les peuples" (*LoP*, p. 3)⁶. Selon Rawls, le monde bien ordonné se résume à deux catégories de sociétés seulement : les sociétés *démocratiques libérales*⁷, foncièrement individualistes et des sociétés que l'on peut qualifier de holistes, par opposition aux précédentes, qui sont néanmoins considérées comme "*décentes*" dans la mesure où elles respectent les droits de l'homme et intègrent une procédure de consultation "hiérarchique" de la population (par l'intermédiaire des groupes qui constituent la population considérée, *LoP*, p. 72). Cela étant posé, Rawls assigne les trois buts suivants à l'aide au tiers-monde :

- "installer des institutions libérales ou décentes ;
- garantir les droits de l'homme ;
- satisfaire les besoins fondamentaux" (*LoP*, p. 116).

On reconnaît là l'équivalent d'une liste de biens premiers à l'échelle d'un peuple ou d'un pays. Ceci néanmoins n'est pas le dernier mot de Rawls, car les trois buts, selon lui, peuvent se ramener à un seul. D'abord, il est clair d'après ce qui précède que le premier contient déjà le second. Mais Rawls défend également la thèse, très radicale, suivant laquelle il suffit d'installer des institutions décentes pour que les problèmes économiques les plus aigus soient surmontés. Dès lors le devoir d'assistance des pays riches se résume à "aider les peuples "handicapés"⁸ à conduire leurs affaires raisonnablement et rationnellement de telle sorte qu'ils deviennent membres de la Société des Peuples bien ordonnés. D'une manière plus marquée, ceci n'est pas sans évoquer l'insistance de la Banque mondiale sur la construction d'un Etat de droit, considéré comme la condition essentielle du développement. Néanmoins, chez Rawls, une fois que ce but est atteint aucune autre aide n'est requise, même si un peuple nouvellement bien ordonné peut se trouver encore dans un état de relative pauvreté" (*LoP*, p. 111).

L'argumentation s'appuie sur les exemples de famine étudiés par Sen⁹ qui démontrent que la hausse de la mortalité s'explique moins par l'effondrement des récoltes que par l'impéritie des gouvernements qui se sont avérés incapables d'approvisionner les régions déficitaires à partir des régions excédentaires ou de faire un usage judicieux de l'aide internationale d'urgence. Et Rawls de conclure :

⁶ Rawls parle de "peuple" plutôt que de pays, nation ou Etat pour insister sur le fait qu'un peuple n'a pas besoin des attributs traditionnels de la souveraineté, en particulier le droit de faire la guerre pour défendre les intérêts nationaux. Dans le monde "bien ordonné" de Rawls, le droit de faire la guerre est soumis au "droit des peuples", au sens qu'il donne à ce terme. John Rawls : *The Law of Peoples (LoP)*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999, p. 29.

⁷ Rawls prend le terme libéral au sens anglo-saxon. La traduction la plus précise serait "social-démocratie". Le libéralisme de Rawls est proche de celui d'un John Stuart Mill (*LoP*, p. 127). Dans ce qui suit nous prendrons "démocratie libérale" ou "démocratie" en ce sens.

⁸ Traduction de "*burdened society*" : sociétés auxquelles "font défaut les traditions politiques et culturelles, le capital humain et le savoir faire et souvent les ressources matérielles et technologiques qui sont nécessaires pour être bien ordonné" (*LoP*, p. 106).

⁹ Amartya Sen : *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press, 1981 ; Jean Drèze et Amartya Sen : *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

"Je suis prêt à penser qu'il n'y a pas de société dans le monde – en dehors de cas marginaux – où les ressources naturelles soient si rares qu'elle ne puisse pas devenir bien ordonnée, pourvu qu'elle soit organisée et gouvernée de manière raisonnable et rationnelle" (*LoP*, p. 108).

Régime mal ordonné : un témoignage

"J'ai eu mon bac en 1998 avec mention. L'autre jour, un ancien professeur s'est étonné de me voir sur les bancs de la faculté des sciences en première année à N'Djamena. "Comment ! tu n'es qu'en première année ?" Que lui dire ? J'ai déposé un dossier d'inscription trois années consécutives. Tous mes amis réussissent en payant des professeurs ou grâce à des parents haut placés. J'ai ensuite essayé de partir à l'étranger car au moins les professeurs sont vraiment formés et les universités ont des moyens. Mais quand j'ai appris qu'un de mes amis, qui avait décroché une bourse en Suisse, s'est pointé à l'aéroport et qu'on avait inscrit à sa place le nom de quelqu'un recommandé par la présidence, je me suis découragé. Je suis donc resté trois ans sans rien faire. Puis j'ai enfin réussi à m'inscrire. J'ai connu une année blanche à cause de la grève des professeurs qui ne sont pas payés, et l'année 2004-2005 n'est toujours pas terminée. Les professeurs ont trois mois d'arriéré de salaires, les bourses des étudiants ne sont pas payées". Fawaye Bassalte, 29 ans, Tchadien. *Libération*, 3-4 décembre 2005, p. 6.

La position de Rawls exclut pratiquement l'explication "naturaliste" du sous-développement. Mais que faudrait-il faire si elle se rencontrait néanmoins dans la réalité ? Si on prend l'exemple d'un peuple de paysans et de pasteurs dans un pays en voie de désertification irréversible, ce peuple ne peut pas invoquer un droit à l'assistance internationale qui lui garantirait le maintien indéfini sur ses terres ancestrales. Dans le Pacifique, on connaît des micro-Etats insulaires qui vont être rayés de la carte du fait du réchauffement de la planète et de la montée des eaux qu'il entraîne. La désertification présente une situation similaire. La seule solution équitable consiste à déplacer la population vers des zones où elle pourra vivre décemment par ses propres moyens¹⁰. Et il est probable que cela impliquera la dispersion de cette population. On pourrait certes envisager en théorie de reconvertir la population vers des activités n'ayant pas besoin de terres fertiles pour se développer, mais on sait qu'on ne peut pas, en pratique, transformer sans une longue transition les membres d'une civilisation archaïque en fournisseurs de services *high tech*.

INSTAURER UN RÉGIME "DÉCENT"

La position de Rawls demande à être précisée sur un autre point. Le but de l'aide, selon lui, est de conduire les peuples vers l'état bien ordonné. Même

¹⁰ Cela n'est pourtant pas, semble-t-il, la position de Rawls : "Les Esquimaux de l'Arctique (donnés comme exemple d'un peuple victime de la pénurie des ressources naturelles) sont suffisamment peu nombreux pour que notre approche n'en soit pas affectée. Je suppose que leurs problèmes peuvent recevoir une réponse *ad hoc*" (*LoP*, p. 108).

si Rawls ne le dit pas expressément, il est vraisemblable, car conforme à l'expérience historique, que la plupart des pays en développement devront passer par le stade "décent" avant d'accéder à la démocratie libérale.

Un régime démocratique, dans la mesure où il donne la même importance à chaque voix, est *a priori* marqué par une attention plus grande envers les faibles que les autres régimes. C'est pourquoi les inégalités y sont en règle générale plus réduites qu'ailleurs. Or l'histoire, y compris l'histoire récente, celle des "nouveaux pays industriels" a largement confirmé la thèse marxiste. On peut contester les détails mais il est vrai que l'accumulation primitive s'accompagne toujours d'une exploitation des faibles par les forts, par "l'extorsion d'une plus-value" sur le travail au profit du capital. Le décollage économique ne paraît donc guère possible dans un pays qui serait organisé d'emblée comme une démocratie libérale moderne, avec un Etat providence généreux. L'exemple des pays dits communistes, où les inégalités n'étaient contenues qu'au prix d'une stagnation économique, ne fait que renforcer sans paradoxe la validité de la thèse marxiste.

Tout cela confirme qu'il ne serait pas réaliste de vouloir imposer la démocratie libérale dans des pays sous-développés économiquement. Reste à savoir, pour valider la thèse de Rawls :

- s'il est possible d'instaurer un régime "décent" dans un pays très pauvre ;
- et si cela suffit pour permettre le décollage économique du pays par ses propres forces.

Considérons les arguments à l'appui de ces thèses. Rawls, suivant à nouveau Sen, donne en exemple l'Etat indien du Kerala qui, à la fin des années 1970, a généralisé l'éducation pour les filles et accordé aux femmes le droit de vote et divers autres droits (comme celui de posséder et de gérer des biens). Grâce à cette politique d'équité envers les femmes le taux de croissance démographique est passé au cours des années 1980 de 3 % à 1,8 %, une diminution plus forte que celle obtenue par la Chine avec une politique coercitive (LoP, p. 110). On est bien là devant une communauté très pauvre dans laquelle des mesures allant dans le sens d'une société bien ordonnée ont été prises, qui s'avèrent avoir un impact favorable sur le développement.

Démocratie et croissance

Suivant la thèse la plus communément acceptée par les économistes, il existe une relation empirique faiblement décroissante entre le degré de démocratie et le taux de croissance, ce qui explique pourquoi la démocratie serait réservée aux pays les plus riches de la planète. La démocratie, en d'autres termes, serait un bien de luxe.

"Les pays riches consomment davantage de démocratie, parce que ce bien est désirable en soi et même si l'accroissement des libertés politiques peut avoir un

effet défavorable sur la croissance. Fondamentalement, les pays riches ont les moyens de se payer une réduction du taux du progrès économique"¹¹.

Cette thèse a un corollaire intéressant. Si, dans un pays, la combinaison entre le niveau de démocratie et le niveau de développement s'écarte trop de la norme, on peut prévoir un ajustement des libertés politiques (celles-ci étant à l'évidence plus flexibles à court terme que le développement économique) qui rapprochera le pays considéré de la norme. On expliquera ainsi, par exemple, la régression démocratique dans les pays africains depuis les indépendances¹².

Sur cette base, Barro parvient à une conclusion diamétralement opposée à celle de Rawls. Inutile d'essayer d'introduire les droits de l'homme, etc. là où ils ne sont pas (ou sont peu) respectés. Ce serait mettre la charrue avant les bœufs. Il faut d'abord s'intéresser aux libertés économiques, qui conditionnent la croissance. Le reste viendra à son heure.

"Les pays les plus avancés de l'Ouest contribueraient davantage au bien-être des nations pauvres en exportant leur système économique, notamment les droits de propriété et les marchés libres, plutôt que leur système politique"¹³.

Cette thèse est critiquable et a été critiquée. D'autres économistes présentent ainsi deux arguments forts en faveur des démocraties. D'abord leur capacité à réduire la volatilité conjoncturelle : contrairement à un dictateur (même bienveillant) les gouvernants d'un pays démocratiques ne peuvent pas persévérer dans l'erreur car ils sont sous la menace d'être sanctionnés lors des élections suivantes. Or, les phases de récession ont des conséquences sociales dévastatrices dans les pays les moins développés. Ensuite la démocratie est plus qu'aucun autre régime favorable à l'éducation de toute la population, qui est elle-même un facteur reconnu du développement.

Le débat n'est donc pas clos. D'autant que les inconvénients de la démocratie, mis en évidence par l'école du *public choice*, sont bien réels et en premier lieu son incapacité à parvenir à elle seule à un partage équitable des richesses. Dans son petit livre sur la *Démocratie et le marché*, Jean-Paul Fitoussi, qui ne peut être suspecté de défendre une idéologie antidémocratique, montre l'impossibilité d'une dévolution des revenus suivant la règle majoritaire. La démocratie n'y survivrait pas. Reprenant une analyse de Dan Usher¹⁴, il souligne que le recours à d'autres systèmes de dévolution est inévitable, à commencer évidemment par le marché. Ainsi, démocratie et marché apparaissent-ils finalement plus complémentaires que substituables. Reste à savoir où est l'œuf et où est la poule !

L'Inde est formellement une démocratie mais elle est encore loin de satisfaire tous les critères de la démocratie libérale. Quand il parle des peuples ayant une structure hiérarchique dans la deuxième partie de *The Law of Peoples*,

¹¹ Robert Barro, "Determinants of economic growth : a cross-country empirical study", *NBER Working Paper*, n° 5698, août 1996, cité in Jean-Paul Fitoussi : *La Démocratie et le Marché*, Grasset, "Nouveau collège de philosophie", 2004, p. 26.

¹² Ceci revient à dire que ces pays sont trop pauvres pour se payer le luxe de la démocratie. Ce résultat serait plus convaincant si les pays africains avaient obtenu un meilleur taux de croissance en renonçant à la démocratie, mais on sait que tel n'est pas le cas.

¹³ R. Barro in J.P. Fitoussi p. 31.

¹⁴ Dan Usher, *The Economic Prerequisite to Democracy*, Columbia Un. Press, 1981.

Rawls ne peut pas ne pas avoir en tête une société comme l'Inde où les castes continuent à diviser en profondeur la société. Ainsi les mesures prises au Kerala vont-elles dans le sens de la société bien ordonnée telle qu'elle peut se développer chez un peuple à structure hiérarchique, qui finira par correspondre à ce que Rawls nomme "*decent hierarchical people*". L'Inde est un exemple d'autant plus intéressant qu'il s'agit d'un pays qui – au-delà des inégalités encore très grandes – a vaincu la famine et qui est en train d'accéder à la modernité et à la prospérité – certes à des rythmes très différents selon les régions. On sait que le développement actuel de l'Inde repose en grande partie sur ses ingénieurs, souvent formés à l'étranger. Il faut admettre que des gens ayant reçu une formation supérieure ne retourneraient pas s'installer et travailler dans un pays qui ne leur apporterait pas des garanties suffisantes en matière de droits de l'homme. Ces droits ne sont pas encore garantis à tous mais nul ne contestera que l'Inde ne soit, de ce point de vue, sur la bonne voie.

Tout ce qui précède laisse néanmoins ouverte la question des moyens à mettre en œuvre pour aider un pays à se rapprocher d'un Etat bien ordonné. La difficulté tient au fait que les gouvernants de ces pays n'ayant en général aucun intérêt à ce qu'une organisation plus équitable se mette en place, il faut leur forcer la main. Le peuple lui-même n'est pas toujours disposé à changer ses traditions, aussi iniques soient-elles. L'aide économique trouve alors, sous la plume de Rawls, une justification inattendue. Elle est moins utile en tant que telle qu'en tant que moyen de pression sur des gouvernants (et des peuples) *a priori* réticents (*LoP*, p. 111). Il s'agit en quelque sorte d'acheter le consentement des individus et des groupes hostiles au changement.

La stratégie proposée par Rawls n'est donc ni absurde ni impossible et elle possède un mérite évident (réduire l'injustice) mais est-elle la plus efficace en matière de développement ? En d'autres termes vaut-il mieux mettre d'abord en place les bases d'une société bien ordonnée ou plutôt celles d'un marché bien ordonné, ce qui n'est pas du tout la même chose.

L'ENRICHISSEMENT N'EST PAS UN OBJECTIF MORAL

Les exemples des nouveaux pays industriels, ceux des pays communistes d'Asie (Chine, Vietnam¹⁵) passés à l'économie de marché sans rien changer à leur régime politique sont en faveur de la thèse de Barro. On est bien dans un processus où l'adoption du libéralisme économique a été première et a permis effectivement le décollage économique avec des performances impressionnantes en matière de taux de croissance. Le cas des deux pays communistes est le plus frappant car le Parti y confisque toujours le pouvoir politique et il n'y a pas de signe que le régime cherche à se démocratiser dans un avenir prochain. Néanmoins il est indéniable que les libertés individuelles petit à petit progressent. Des plus élémentaires – la liberté vestimentaire par exemple (n'oublions pas que le temps n'est pas si lointain où les Chinois et les

¹⁵ Sur ce dernier pays nous renvoyons à notre ouvrage : *Le Vietnam en mutation*, Paris, La Documentation française, "Les Etudes", 1999.

Vietnamiens étaient tous revêtus d'une espèce d'uniforme de travail) – jusqu'aux libertés les plus essentielles comme celles de s'informer ou de s'exprimer. Evidemment les partis uniques au pouvoir ne sont pas favorables à la liberté d'opinion mais l'élévation du niveau de vie, l'accès à internet, les voyages à l'étranger offrent la possibilité d'une ouverture sur le monde à laquelle il est très difficile de résister. Cela étant, le mode de développement suivi par ces pays est intéressant également en raison des limites qui apparaissent déjà. La corruption, le népotisme, les rentes de toutes sortes extraites par les autorités politiques, en particulier au plan local, font aussi partie du modèle et réduisent son efficacité. Il est probable que le développement économique de la Chine et du Vietnam serait amélioré désormais si leurs gouvernants renonçaient à une part de leurs privilèges et orientaient ces pays vers un état mieux ordonné.

Y a-t-il contradiction entre ces remarques et le discours de Rawls ? Pas nécessairement si l'on veut bien admettre que Rawls n'est pas préoccupé par l'objectif de croissance économique. A partir du moment où les trois objectifs mentionnés précédemment sont atteints, il s'estime satisfait. L'enrichissement sans limite n'est pas une fin pour le moraliste. Ce peut être un choix collectif mais il n'a rien d'obligatoire. Du point de vue qui nous intéresse ici, il s'ensuit immédiatement qu'un pays pauvre n'a aucun droit à l'assistance à faire valoir à partir du moment où – pour s'en tenir au critère économique – les besoins élémentaires sont satisfaits.

"Soit deux pays libéraux ou décents qui se trouvent initialement au même niveau de richesse (exprimée par exemple en biens premiers) et qui sont également peuplés. Le premier décide alors de s'industrialiser, donc d'épargner davantage, tandis que le deuxième demeure content de son état et préfère s'en tenir à ses valeurs traditionnelles qui privilégient le mode de vie pastoral et les loisirs. Quelques décennies plus tard le premier pays est devenu deux fois plus riche que le second. Supposant, comme nous l'avons fait, que les deux sociétés sont libérales ou décentes, que leurs peuples sont libres et responsables, capables de prendre des décisions pour eux-mêmes, peut-on imposer au pays industriel d'aider le deuxième ? Selon le devoir d'assistance tel que nous le concevons, la réponse est non" (*LoP*, p. 117).

On reconnaît notre apologue de Bill et Joe, ou la fable de la cigale et de la fourmi. La conclusion est conforme à celle concernant le surfeur de Malibu. Encore que l'exemple de Rawls, ici, soit un peu trop succinct. On aimerait savoir dans quelle situation se trouve le deuxième pays par rapport à l'état initial. S'il n'est pas plus pauvre, il n'y a certainement aucune de raison de l'aider puisqu'il se trouvait déjà dans un état considéré comme acceptable. L'exemple suivant ne clarifie pas ce point et introduit au contraire une difficulté supplémentaire.

LA LIBERTÉ CONTRE LA TRADITION

"Cet exemple est semblable au précédent à ceci près que au départ les deux taux de croissance démographiques sont élevés. Les deux pays traitent les femmes avec justice, comme il convient dans une société bien ordonnée ; mais la première se soucie davantage du sort des femmes et celles-ci sont nombreuses à réussir dans le monde des affaires et le monde politique. En conséquence la croissance démographique se met à décliner dans le premier pays jusqu'à devenir nulle et le niveau de vie se met à augmenter. Le deuxième pays en raison de ses valeurs dominantes en matière religieuse et sociale, qui sont librement défendues par les femmes elles-mêmes, ne réduit pas son taux de croissance démographique. Comme dans l'exemple précédent, au bout de quelques décennies, le premier pays se retrouve deux fois plus riche que le deuxième. A nouveau, le premier pays ne sera pas tenu d'aider le deuxième" (LoP, p. 117-118).

La difficulté nouvelle qui surgit ici provient de la supposition suivant laquelle les valeurs traditionnelles sont "librement défendues par les femmes elles-mêmes". Cela est nécessaire pour que la société soit décente, mais est-ce crédible ? Dans un texte très connu de Sen, ce dernier appuie sa critique de l'utilitarisme (cf. supra) en prenant l'exemple des paysannes indiennes dans les régions les plus reculées du pays. Il montre que celles-ci peuvent exprimer un degré de satisfaction élevé, alors qu'elles ne se trouvent pas dans une situation objectivement satisfaisante, simplement parce qu'elles manquent de points de comparaison. Si, nous dit à peu près Sen, elles étaient en mesure d'imaginer ce qu'est réellement la vie de la "femme moderne", elles souffriraient de la comparaison et ne pourraient s'estimer contentes de leur sort¹⁶. D'où la difficulté : est-il imaginable que des femmes choisissent librement, au nom des valeurs religieuses et sociales auxquelles elles sont attachées, une situation qui les confine à la maison et leur assigne comme mission principale la procréation ? Ces femmes-là sont-elles vraiment maîtresses de leurs préférences ?

Nous n'avons pas besoin d'apporter ici une réponse à cette question précise, mais les pays donateurs peuvent avoir à y répondre. Car, même si Rawls s'est montré très rapide dans ses démonstrations, il faut bien essayer de clarifier ce que signifie sa position pour les pays fournisseurs d'aide. Soit alors un pays A riche, laïque, où la femme est à tous égards l'égale de l'homme, où la population n'augmente plus et où la religion n'a plus qu'une place de plus en plus réduite et à côté un pays B sous-développé, avec une forte croissance démographique, dont la population adhère à une religion d'Etat qui encadre la vie des croyants par une série d'obligations tatillonnes, qui confine la femme dans des tâches subalternes, qui interdit la contraception, qui admet le polygamie, qui proscrit le prêt à intérêt, etc. On peut raisonnablement supposer que A analyse la pauvreté de B comme résultant, au moins pour une part, de sa religion. Comment, dans un cas pareil, se présente le devoir d'aide ?

¹⁶ Amartya Sen, "La liberté individuelle : une responsabilité sociale" in *L'Economie est une science morale*, Paris, La Découverte, 1999.

Axiomatique du devoir d'aide

Définition : Les membres d'un même peuple partagent une culture et un territoire communs. Ce territoire ne se confond pas nécessairement avec un pays. Plusieurs peuples peuvent cohabiter sur le même territoire.

Lemme 1 : Il existe deux sortes de peuples : les peuples bien ordonnés et les peuples mal ordonnés. Les premiers sont prospères et se trouvent dans les pays d'immigration ; les seconds sont pauvres et se trouvent dans les pays d'émigration.

Lemme 2 : Un peuple dispose d'institutions décentes (d'un régime décent) lorsque les droits de l'homme y sont garantis et lorsque les décisions politiques s'appuient sur une procédure de représentation équitable – quoique pas nécessairement démocratique – de la population.

Lemme 3 : Un peuple est bien ordonné lorsqu'il réunit deux conditions : 1) Condition économique : il satisfait ses besoins fondamentaux (si la misère y est encore présente, elle ne peut être qu'exceptionnelle) ; 2) Condition politique : il dispose d'institutions politiques décentes.

Lemme 4 : Un peuple disposant d'institutions décentes est capable de couvrir ses besoins fondamentaux.

Axiome : Les peuples bien ordonnés ont un devoir d'aide en faveur des peuples mal ordonnés.

Théorème 1 : Les peuples bien ordonnés ont un devoir d'aide au profit des peuples mal ordonnés qui consiste à les pourvoir d'institutions décentes.

Lemme 5 : La culture des peuples mal ordonnés n'est pas favorable à l'apparition d'un régime décent.

Théorème 2 : L'objectif principal de l'aide consiste à modifier les caractéristiques de la culture des pays aidés qui apparaissent contraires à l'émergence et au maintien d'un régime bien ordonné. La généralisation d'une éducation de qualité, l'instauration des droits de l'homme (et de la femme) sont dès lors les moyens privilégiés pour atteindre cet objectif.

Lemme 6 : Les peuples mal ordonnés et/ou leurs dirigeants résistent aux changements culturels.

Théorème 3 : Pour remplir leur devoir d'aide les peuples bien ordonnés doivent parfois agir contre la volonté des peuples mal ordonnés et/ou de leurs dirigeants.

Corollaire : Le devoir d'aide s'interprète en dernière analyse comme un devoir d'ingérence des peuples bien ordonnés dans les affaires des peuples mal ordonnés. Pour remplir leur devoir d'ingérence les peuples bien ordonnés doivent disposer d'un droit d'ingérence.

Si A considère que la pauvreté de B est le signe que la société de B n'est pas bien ordonnée, il doit intervenir pour aider B. Comment ? La religion est une partie du problème mais il paraît difficile de l'attaquer directement. Il est possible d'ailleurs que A professe la liberté de religion et qu'une minorité de ses

citoyens adhère à la religion de B. A apportera alors à B une aide économique avec l'espoir que le progrès du niveau de vie renforcera les valeurs matérialistes, affaiblira l'influence des religieux et que se développeront des valeurs plus favorables au développement économique.

Le pari est risqué quand on pense à certains pays fort riches bénéficiant de la rente pétrolière, qui n'ont pas abandonné leurs valeurs traditionnelles. Dans ces conditions, A peut considérer que la religion est le signe principal du "désordre" de B, l'obstacle essentiel qui empêche son développement. Dans une telle hypothèse, et si l'on suit Rawls jusqu'au bout de sa pensée, A doit se comporter de la même manière qu'avec un pays corrompu, maltraitant ses minorités ethniques, etc. où l'État de droit fait donc complètement défaut. L'aide économique apportée à B sera alors conditionnée à une modification des pratiques, en l'occurrence celles qui sont ordonnées par la religion, dans la mesure où celles-ci apparaissent contraires au développement. Cela n'est pas nécessairement en opposition avec l'idée que se fait A de la liberté de religion. Il se peut même que le gouvernement de A ait déjà imposé à ceux de ses citoyens qui partagent la foi des habitants de B des modifications de leurs pratiques (en interdisant la polygamie, le port d'un signe religieux, etc.).

Quid si B refuse l'aide et préfère qu'une partie de sa population s'enfonce dans la misère ? Rawls n'envisage pas qu'un pays puisse refuser l'aide internationale. Néanmoins il paraît logique que s'il existe un devoir d'assistance en faveur des peuples qui n'appartiennent pas encore au monde bien ordonné, ce devoir ne soit pas conditionné au bon vouloir des peuples en question. Le devoir d'assistance sous-entend le devoir (et le droit) d'ingérence.

Ainsi clarifiée et complétée, la théorie normative de l'aide au développement peut acquérir une portée pratique. On ne saurait en dire autant du devoir d'assistance tel que Rawls le présente dans *The Law of Peoples*, car non seulement cet auteur ne mentionne nulle part le devoir/droit d'ingérence mais encore il tient absolument à se défendre du péché "d'ethnocentrisme" ou "d'occidentalisme" (*LoP*, p. 121), une position qui ne peut guère conforter les partisans d'une intervention radicale dans les pays du sud au régime peu respectueux des libertés individuelles et des droits de l'homme. Dans la conclusion de son livre, Rawls ne se félicite d'ailleurs que d'avoir montré que l'avènement du "droit des peuples" au sens où il l'entend était "possible". Il se garde d'affirmer qu'il a vraiment indiqué les moyens pour y parvenir.