

Jean-Pierre Derriennic

**ESSAI
SUR LES
INJUSTICES**



Essai sur les injustices

Jean-Pierre Derriennic

Essai sur les injustices



**Presses de
l'Université Laval**

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

Mise en pages : In Situ

Maquette de couverture : Laurie Patry

ISBN : 978-2-7637-2628-1

PDF : 9782763726298

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2015

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Introduction	1
1. La justification par les conséquences	7
La déontologie intégrale.....	9
Le conséquentialisme intégral	17
La part du conséquentialisme et celle de la déontologie	22
Les objections à l'utilitarisme	28
Un utilitarisme morcelé.....	39
2. Liberté, égalité, sécurité	45
La sélection culturelle des règles sociales.....	46
La sécurité.....	54
La liberté	58
L'égalité.....	62
Isonomie et inégalités	67
L'antinomie de la liberté et de l'égalité	77
3. Les injustices économiques	83
Les injustices économiques du point de vue déontologique	84
La propriété et les inégalités	88
Les inégalités et le dynamisme des économies	93
Justifications et limites du paternalisme étatique	97
L'économie comme science amoral.....	104
La nécessité du marché.....	107
Les inégalités de rémunération.....	110

Le marché des investissements et la spéculation.....	117
La justification des inégalités par le « principe de différence »	121
L'exploitation	124
4. Lutter contre les injustices économiques	131
La croissance économique.....	131
Les services publics.....	140
L'enseignement et les soins de santé	147
La fiscalité	156
La complexité fiscale et les impôts indirects.....	163
La redistribution des revenus	169
Les retraites et les dettes.....	178
5. Les institutions judiciaires.....	187
Le conséquentialisme pénal	188
Les conséquences et les intentions	194
Les inégalités d'accès aux institutions judiciaires.....	198
La justice pénale dans les conflits politiques violents	202
6. Les régimes politiques	211
Les conceptions déontologique et conséquentialiste de la démocratie	212
La sélection culturelle des institutions démocratiques	217
Le contrôle des gouvernants	221
Les avantages du gouvernement collégial	227
Les partis politiques	234
Les systèmes de partis.....	238
Les élections et l'égalité d'influence des citoyens	244
Les systèmes électoraux les moins injustes.....	251
Centralisation et décentralisation	259
Discriminations négatives et positives.....	267
La culture politique et le débat public	270
7. Les relations internationales	279
Les avantages de la division du monde en États.....	280
La souveraineté des peuples est-elle un principe déontologique ?.	285

Mérites et limites du libre-échange et de la souveraineté économique	291
Un État mondial est-il possible?.....	296
La nécessité de lois mondiales	302
Une structure législative mondiale.....	311
Un appareil de contrainte mondial	319
Une économie mondiale moins injuste	325
Solidarité mondiale et réciprocité.....	334
8. Remords et conclusions.....	343
Index.....	349

Introduction

La philosophie politique n'est pas condamnée à être une discipline un peu ésotérique qui n'intéresse presque personne en dehors des universités. Elle devrait aider les citoyens, les militants politiques et même peut-être les politiciens, s'ils ont encore le temps de lire, à aborder de manière lucide certaines des questions qui se présentent à eux, et à éclairer les décisions qu'ils ont à prendre.

Au cours du dernier quart du 20^e siècle, on a assisté à un contraste étonnant entre la pensée universitaire et le débat public. Dans les universités américaines et européennes la réflexion sur la justice s'est organisée principalement autour de l'œuvre de John Rawls, dont le livre fondateur, *A Theory of Justice*¹, a été publié en 1971. Cette réflexion philosophique, parfois novatrice et souvent rigoureuse, a eu très peu de retombées dans le débat public et encore moins d'influence sur les politiques des gouvernements. La théorie de Rawls, si on la prend au sérieux, devrait conduire à des politiques très égalitaires, et son livre a été salué par certains comme une justification intellectuelle de la social-démocratie². Pourtant, on a assisté dans les mêmes années à l'hégémonie idéologique de plus en plus arrogante d'un libéra-

1. John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.

2. *Individu et justice sociale : Autour de John Rawls*, Paris, Seuil, 1988, page 9.

lisme économique radical indifférent à la croissance des inégalités.

Cette évolution divergente entre ceux qui enseignent et écrivent sur la justice et ceux qui commentent et font la politique est regrettable. C'est un des plus abstraits des philosophes, Emmanuel Kant, qui nous a enseigné que ce qui vaut en théorie doit valoir aussi en pratique³, et je crois qu'il faut le suivre sur ce point comme sur beaucoup d'autres. Dans le présent essai, je vais tenter de montrer comment il faut se situer dans le débat philosophique contemporain sur la justice pour aborder de manière éclairante et efficace certaines questions politiques importantes telles que la lutte contre les inégalités économiques, l'amélioration des institutions démocratiques ou la justice internationale.

Le point de départ de ma réflexion est une idée soutenue dans plusieurs de ses livres par le sociologue français Raymond Boudon : il ne faut pas établir de séparation rigide entre propositions factuelles et propositions normatives ; le jugement moral « est vécu sur le mode de l'objectivité » parce qu'il repose sur des « systèmes de raisons » fondées dans la réalité⁴. Cette idée remet en cause une règle de méthode intellectuelle que j'ai considérée longtemps comme une des mieux établies. Dans un texte célèbre, David Hume a montré qu'une proposition normative, c'est-à-dire énonçant ce qui est bon ou juste, comment les choses devraient être ou comment les humains devraient agir, ne peut pas être déduite logiquement d'un raisonnement où se trouvent seulement des propositions factuelles, c'est-à-dire énonçant comment sont les choses ou comment les humains agissent. Pour que la déduction soit valide, il faut que le raisonnement comporte au moins une autre proposition normative antécédente⁵.

Je ne crois pas qu'il soit possible de rejeter complètement l'argument de Hume, qui, au niveau strictement logique, est imparable. Mais il est cependant possible de donner assez largement raison à Boudon avec l'argument suivant. Nos règles de

3. « Sur le lieu commun : il se peut que ce soit juste en théorie, mais, en pratique, cela ne vaut point », dans *Œuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, pages 251-300.

4. Raymond Boudon, *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard, 1995, pages 34, 184, 247.

5. David Hume, *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon Press, 1978, première édition en 1739, page 469.

conduite personnelle et nos programmes d'action collective sont les conclusions de raisonnements plus ou moins explicites, qui comportent toujours un ou des principes normatifs, comme l'a montré Hume, mais aussi des propositions factuelles portant sur les conséquences probables de telle ou telle action ou sur les mécanismes habituels du fonctionnement des sociétés humaines. Dans un grand nombre de cas, nos désaccords sur des recommandations morales ou des projets politiques ne résultent pas de croyances différentes sur les valeurs, mais plutôt de différences dans la perception ou l'analyse de la réalité sociale. Le débat entre ceux qui sont en désaccord doit alors porter sur les faits et non sur les valeurs. Cela ne donne pas tort à Hume, mais rend son argument trivial ou inutile, et c'est sur le terrain proposé par Boudon que doit se tenir la discussion.

Comme on le verra dans les pages suivantes, je n'applique pas toujours la recommandation de Boudon de la même façon que lui. Je ne cherche pas à rendre compte fidèlement de sa pensée, mais à en retirer le maximum de bénéfiques pour élaborer une vision cohérente de la justice qui soit acceptable pour moi et, je l'espère, pour certains de mes lecteurs. En cela, je suis encore guidé par Boudon, puisqu'il déclare traiter lui-même de cette façon les écrits de Max Weber⁶.

Dans la perspective qui m'est suggérée par la lecture de Boudon, plusieurs des questions qui sont habituellement celles d'une philosophie de la justice se posent sur le terrain intellectuel de la sociologie. Dans mon premier chapitre, je vais situer ma démarche par rapport à la question méthodologique centrale de la philosophie morale, celle de la déontologie et du conséquentialisme, et par rapport à l'utilitarisme, qui a été la philosophie conséquentialiste la plus influente depuis deux siècles. Dans le deuxième chapitre, je montrerai que les valeurs principales auxquelles nous référons dans nos débats sur la justice peuvent être justifiées à partir d'une analyse des caractères les plus fondamentaux du fonctionnement des sociétés humaines. Dans les chapitres suivants, je vais montrer comment la démarche décrite dans les premiers chapitres peut être appliquée dans les domaines

6. *Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 1999, page 74.

de l'économie, des institutions judiciaires, des régimes politiques et des relations internationales.

Une injustice est un malheur évitable. Les malheurs sont des injustices quand ils sont causés, volontairement ou non, par des institutions ou par des actions humaines. Ils le sont aussi quand ils ont des causes naturelles qui pourraient être tenues en échec par des actions humaines, ou dont les conséquences pourraient être ainsi rendues plus bénignes⁷. Les crimes et les guerres sont des injustices. La misère économique l'est très souvent. Les épidémies ne l'étaient pas tant que les connaissances médicales étaient insuffisantes pour les éviter. Les séismes produisent des malheurs parfois immenses, mais ne sont pas des injustices. Cependant, depuis qu'on sait prévoir où ils peuvent survenir et construire des bâtiments qui leur résistent, l'inégalité extrême qu'on observe entre le nombre des victimes d'un séisme selon qu'il a lieu au Japon ou en Haïti révèle l'existence de nombreuses injustices très graves dont souffrent les Haïtiens.

Pour qu'un malheur soit une injustice il faut donc qu'on puisse imaginer des moyens d'y remédier. Ma réflexion portera très peu sur les causes des injustices, mais plutôt sur les raisons que nous avons de penser qu'elles sont des injustices et sur les actions ou les institutions qui pourraient les corriger. Je n'aborderai presque pas la question, très importante elle aussi, des stratégies politiques: quels rapports de force et quels moyens d'action seraient efficaces pour réaliser les innovations institutionnelles que je crois souhaitables.

Certaines de ces innovations sont bien connues et ont été proposées souvent. D'autres sont plus originales. Les sociétés humaines ne forment pas des totalités homogènes, qui seraient la réalisation d'une idée ou d'un ensemble cohérent d'idées. Dans une société capitaliste, par exemple, persistent des institutions ou des coutumes plus anciennes que le capitalisme, et apparaissent des idées nouvelles et des façons d'agir assez éloignées des règles habituelles de celui-ci. Sur ces sociétés hétérogènes, nous portons des jugements en référant à des valeurs qui ont entre elles des antinomies. Pour ces deux raisons, l'hétérogénéité de l'objet social

7. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009, page 4.

et celle de nos critères d'évaluation, il est impossible de dresser un tableau des injustices qui soit à la fois exhaustif et parfaitement cohérent. C'est pourquoi je ne cherche pas à faire une *théorie de la justice* mais plutôt une *sociologie des injustices*. Et mes propositions de réformes institutionnelles ne constituent pas une utopie systématique, mais un ensemble d'idées qui pourraient être utiles pour orienter un bricolage politique.

La justification par les conséquences

J'ai l'intention de montrer que de nombreuses questions portant sur la justice peuvent trouver des réponses à partir d'une analyse du fonctionnement des sociétés humaines. Mais je ne pense pas que la sociologie doive ou puisse remplacer entièrement la philosophie morale. Ce sont les philosophes qui ont formulé les questions les plus fondamentales concernant la justice, et c'est de la façon dont ces questions sont posées par eux qu'il faut partir.

Sur la justice, les raisonnements philosophiques sont de deux types principaux : ils peuvent être conséquentialistes ou déontologiques. Pour le conséquentialisme, une action est juste si elle a des conséquences souhaitables. Pour la déontologie l'action juste est celle qui est conforme à une règle générale¹. Déontologie et conséquentialisme sont deux façons de raisonner ou deux méthodes de justification, et non deux systèmes de valeurs différents ou opposés. À propos des mêmes valeurs on peut raisonner de manière déontologique ou de manière conséquentialiste, ce qui

1. Certains disent « déontique » au lieu de « déontologique ». Le *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* de Lalande, Paris, PUF, 1976, réserve « déontologie » aux morales professionnelles. Le *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale* de Canto-Sperber, Paris, PUF, 1997, utilise « déontique » pour référer à la logique des propositions normatives et « déontologique » pour désigner une éthique qui tient certaines actions comme obligatoires ou prohibées sans considérer leurs conséquences. C'est en ce dernier sens que j'utilise « déontologique ».

conduit souvent à des conclusions pratiques assez différentes. La même distinction est parfois faite en utilisant une autre terminologie. Dans sa conférence célèbre sur la vocation d'homme politique, Max Weber appelle « morale de responsabilité » le conséquentialisme et « morale de conviction » la déontologie².

Les doctrines morales ou les théories de la justice peuvent toujours être décrites et analysées à partir de cette distinction. Cinq cas peuvent se présenter.

Une théorie peut affirmer être entièrement et exclusivement déontologique. La philosophie morale de Kant en est l'exemple peut-être le plus typique et le plus célèbre.

Elle peut se présenter comme entièrement conséquentialiste, position qui est celle de certains utilitaristes.

Les deux types de raisonnement sont souvent tenus en parallèle dans des domaines d'action différents. Par exemple, la morale sexuelle enseignée par l'Église catholique est encore aujourd'hui rigidement déontologique, alors que sa théorie de la guerre juste d'origine médiévale fait une large place au conséquentialisme.

Une théorie dont l'argumentation principale est déontologique peut accepter que certaines questions soient traitées de manière conséquentialiste. C'est, je crois, le cas de la théorie de John Rawls, dont l'architecture générale décide de manière déontologique que les droits fondamentaux doivent être respectés déontologiquement, et que la répartition de certains biens entre les membres de la société doit être faite de manière conséquentialiste³.

Enfin, une théorie peut être principalement conséquentialiste tout en faisant une place subordonnée mais indispensable à la déontologie : des règles qui sont justifiées par leurs conséquences doivent être la plupart du temps appliquées déontologiquement pour avoir effectivement les conséquences qu'on en attend.

2. *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 1986, page 172.

3. John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, pages 55 et 106.

Voyons rapidement quels sont les mérites et les difficultés de ces positions.

La déontologie intégrale

L'obligation de respecter des règles est probablement la forme première sous laquelle se présentent à nous les notions de bien et de mal, de juste et d'injuste. Les enfants reçoivent de leurs parents des règles qui n'ont besoin pour eux d'aucune autre justification que l'autorité de ceux qui les enseignent ou les imposent. Ils sont exposés ensuite à d'autres influences, qui viennent renforcer ou affaiblir les enseignements des parents. Ils peuvent aussi lire des livres ou connaître des expériences de vie qui les conduisent à les remettre en question plus ou moins complètement. Adultes, ils accepteront de nouvelles règles de morale ou de justice, s'ils ont pour cela des raisons très convaincantes, ou s'ils sont exposés à des influences dont l'autorité est capable de s'opposer efficacement à celle qu'ont eue leurs parents.

Nos opinions et nos convictions morales ont pour nous une évidence interne très contraignante. Il y a bien quelques esprits forts qui prennent argument de la diversité des croyances morales pour en déduire que celles-ci sont complètement arbitraires, mais la plupart d'entre nous ne croyons pas sincèrement que n'importe quoi peut être juste. Les valeurs ne sont pas comme les goûts et les couleurs : on peut et on doit en discuter. Sur les différences de goût, on peut avoir des conversations intéressantes, mais pas de véritables débats, parce que ces différences ont peu de conséquences. Sur la justice, nos propres doutes et les désaccords que nous avons avec les autres ont des enjeux très importants. Nous savons que nous n'avons pas le droit d'en penser n'importe quoi, et d'ailleurs nous avons le sentiment très fort que nous sommes incapables, en toute sincérité avec nous-mêmes, d'adopter certaines opinions.

J'ai ici mon premier désaccord avec Boudon. Il pense que la force avec laquelle nos croyances normatives s'imposent à nous

résulte du fait qu'elles sont fondées sur des « raisons fortes⁴ ». Je crois que le rapport de cause à effet est en sens inverse. La morale qui nous a été inculquée par nos parents s'impose à nous avec une force intérieure qui s'explique de la même façon que la force qu'ont pour nous les règles de notre langue maternelle⁵, dont nous savons bien qu'elles sont arbitraires. Cette morale, qui a été première pour nous, c'est pour la remettre en question que nous avons besoin de raisons assez fortes pour concurrencer ce qui a d'abord été pour nous une évidence impossible à contester. Certaines personnes ne s'interrogent jamais sur les raisons qui peuvent justifier leurs opinions morales, politiques ou religieuses ; elles y adhèrent parce qu'elles ont été celles de leurs parents ou parce qu'elles sont aujourd'hui celles de leur entourage. Ce sont souvent ces personnes qui ont les convictions les plus inébranlables.

Il n'y a pas que les enfants dont le rapport aux règles est déontologique, il y a aussi les juges. Un juge peut avoir une opinion sur les conséquences souhaitables ou non de ses décisions pour les justiciables, mais il doit justifier celles-ci à partir des règles du droit positif de la société dans laquelle il exerce sa fonction. Il existe une hiérarchie des règles légales, celles de rang inférieur doivent être conformes aux lois, et, dans certains pays, les lois doivent être conformes aux principes écrits dans une constitution. Le travail du juge s'arrête à ce niveau. Certains philosophes tentent de poursuivre la démarche du juge⁶ et recherchent les principes non écrits d'où on peut déduire une justification des règles écrites du droit positif.

Les raisonnements déontologiques cherchent à construire l'ensemble de la démarche de justification sur le modèle de l'autorité morale première ou du raisonnement juridique. Pour cette raison ils apparaissent souvent comme la seule forme acceptable du raisonnement moral. Chaque règle morale doit être respectée absolument, soit parce qu'elle apparaît comme

4. *Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 1999, page 64.

5. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, page 440.

6. « L'attitude kantienne n'est jamais : *Quid facti?* mais : *Quid juris?* », Jean Lacroix, *Kant et le kantisme*, Paris, PUF, 1966, page 12.

évidemment juste, soit parce qu'elle peut être déduite de principes qui sont justes.

Les théories justificatives déontologiques appartiennent à quatre types principaux. Elles peuvent fonder les règles de morale et de justice sur « la voix de la conscience », ce qui est un autre nom pour les intuitions morales individuelles, sur la nature humaine, sur la raison ou sur une révélation.

Les **intuitions** sont très utiles pour guider notre pensée. Celles du savant guident ses recherches, mais elles ne peuvent pas remplacer la démonstration de la validité de ses conclusions. De la même façon, les intuitions peuvent guider la réflexion morale, mais elles ne peuvent pas tenir lieu de justification des règles morales. Deux arguments suffisent pour le montrer.

Ceux d'entre nous qui ont vécu assez longtemps et ont un minimum de lucidité sur eux-mêmes savent bien que leurs intuitions morales ont changé au cours de leur vie. Par conséquent, celles qu'ils ont aujourd'hui méritent d'être examinées sérieusement pour savoir si elles sont vraiment justifiées. Il faut écouter « la voix de la conscience », mais, si nous lui accordons une autorité absolue, nous risquons de suivre aveuglément les préjugés qui nous viennent de nos parents ou de notre milieu social.

Les intuitions morales varient selon les individus. Le débat entre nous pour savoir quelles intuitions sont justifiées ne peut pas se contenter de confronter des sentiments intimes personnels, il faut bien trouver des arguments qui soient intersubjectifs. Il n'est pas non plus possible de renoncer à ce débat. La préoccupation de la morale et de la justice résulte de la conviction que nous ne devons pas agir n'importe comment les uns envers les autres. Elle concerne les relations entre nous et elle ne peut pas se concevoir de manière solipsiste : « Chacun ses intuitions, chacun ses convictions et chacun fait ce qu'il croit juste » est la négation de la notion même de justice.

Pour sortir de cette impasse subjectiviste, on peut tenter de faire appel à une **morale naturelle**. L'origine et le mode d'existence de celle-ci peuvent être imaginés de bien des façons, mais ses manifestations sont parfois présentées comme évidentes : toutes les sociétés humaines ont adhéré à quelques principes

moraux fondamentaux, avec des variations entre elles qui peuvent sembler secondaires.

Cette croyance est évidemment fausse. Il y a dans toutes les sociétés humaines une condamnation du meurtre, mais, selon les temps et les lieux, tuer un bébé, un esclave ou un étranger est un crime ou non. Il y a toujours une condamnation du vol, mais les règles de la propriété varient, et ce qui est un vol ici ne l'est pas ailleurs. L'égalité entre les hommes et les femmes, qui n'est pas pour nous une valeur secondaire, a été non seulement ignorée dans la plupart des sociétés historiquement connues, mais niée activement en invoquant un ordre naturel.

Certaines de nos règles morales ont sans doute un fondement biologique. Les animaux carnivores doivent être équipés d'un mécanisme instinctif qui les empêche de dévorer leurs propres petits ; une espèce de mammifères ou d'oiseaux carnivores privée d'un tel mécanisme aurait très vite disparu, ou plutôt n'aurait jamais pu être produite par la sélection naturelle⁷. Les humains ont des réactions instinctives de ce type, qui prennent, par exemple, la forme du dégoût que ressentent la plupart d'entre nous à l'idée de tuer quelqu'un en l'étranglant à mains nues. Dans l'évolution de notre espèce, cette réaction instinctive est probablement à l'origine des premières règles morales condamnant le meurtre. Mais, dans les sociétés techniciennes, le dégoût est un très mauvais guide pour le jugement moral. Il conduit, par exemple, à juger qu'il est plus criminel de tuer des gens en les égorgeant ou en les décapitant qu'en leur lançant des bombes à partir d'un avion. La préférence pour le meurtre à distance, parce qu'il est moins dégoûtant, n'a évidemment pas de justification morale valide. De la part des citoyens de pays qui ont des armées et des aviations modernes, c'est une attitude très dangereuse pour leurs voisins moins bien armés.

On peut parler de morale naturelle pour désigner non pas la morale qui serait inscrite dans la nature, mais celle qui convient à la nature humaine. Si elle existe aujourd'hui ou existera dans

7. Konrad Lorenz, *L'agression*, Paris, Flammarion, 1969, pages 116-119 et 232-233. Certains poissons carnivores ont un si grand nombre de descendants qu'ils peuvent être incapables de les reconnaître et en manger sans mettre en danger la survie de leur espèce.

l'avenir, cette morale adaptée à notre nature physique ou psychique n'est pas donnée par la nature. Elle a été ou sera inventée par des humains. Comprise ainsi, la morale naturelle est une notion peut-être utile, mais insuffisante pour justifier toutes nos règles de morale et de justice. On peut avoir des idées différentes de ce qui est essentiel dans la nature humaine, et, même si une idée de celle-ci était partagée par tous, elle ne permettrait pas à elle seule de savoir ou de décider si une constitution politique ou un régime économique sont justes. Enfin, dans les cas où il est pertinent de se demander si une règle morale est ou non adaptée à la nature humaine, il faut, pour répondre à la question, examiner les conséquences inévitables, fréquentes ou probables de cette règle.

La **raison** a évidemment un rôle très important à jouer dans une démarche de justification, parce qu'elle permet d'assurer la cohérence des pensées et des actions, et de conduire des débats utiles entre personnes d'opinions différentes.

La pensée rationnelle procède d'une exigence de cohérence dans l'enchaînement des idées et des symboles linguistiques ou mathématiques. C'est évidemment là que se trouve l'explication de sa puissance extraordinaire dans les domaines scientifiques et techniques : la cohérence dans les relations entre les mots ou entre les symboles permet d'obtenir la cohérence dans les relations entre les actions physiques ou les objets matériels⁸. La même recherche de cohérence existe, comme aspiration ou comme exigence, dans nos actions les uns envers les autres et dans nos lois. Nous voulons éviter d'être sans cesse en train de défaire d'une main ce que nous faisons de l'autre. Nous voulons avoir des lois qui ne soient pas tout le temps en train de se contredire les unes les autres. Quand nous choisissons des moyens pour atteindre un but, nous ne voulons pas que ces moyens contribuent à détruire ou à rendre inaccessible le but que nous visons. La raison est la méthode qui permet d'atteindre cette cohérence ou au moins d'en approcher.

La raison est aussi la façon dont nous conduisons notre pensée et organisons nos discours quand nous voulons expliquer

8. Gilles-Gaston Granger, *Pensée formelle et sciences de l'homme*, Paris, Aubier-Montaigne, 1967, page 22.

quelque chose à quelqu'un pour le convaincre. Quand chacun raisonne avec soi-même, il se traite comme quelqu'un d'autre qu'il faudrait convaincre. Comme nous venons de le voir, la morale et la justice sont essentiellement des préoccupations intersubjectives, qui concernent les relations entre les humains. Les lois justes ne sont pas toujours acceptées par tous ceux à qui elles s'appliquent, mais elles auront d'autant plus de chances de contribuer effectivement à la justice qu'elles seront mieux acceptées par eux. Par conséquent il faut s'efforcer de leur donner une forme et un contenu qui les rendent acceptables à tous. La possibilité d'un débat productif entre les différentes opinions sur la justice est donc une exigence de la justice elle-même⁹.

La raison est la méthode qui permet de conduire un débat productif. Il y faut aussi de la bonne foi. Dans un débat de bonne foi, chacun ne doit utiliser pour convaincre les autres que des arguments qui le convainquent lui-même, et il doit donc refuser les habiletés de la rhétorique. Chacun doit écouter les arguments des autres, les examiner attentivement et accepter le risque d'être convaincu par eux. C'est sans doute ce qu'Emmanuel Kant appelait « l'honnête discussion ».

Plus qu'aucun autre penseur, Kant est celui qui a voulu fonder une morale déontologique sur la raison, et sur la raison seule. Son argument le plus fort et son argument le plus contestable concernent tous les deux l'interdiction de mentir.

Pour Kant, la règle morale fondamentale est le principe d'universalisation : « Agis d'après une maxime qui puisse valoir en même temps comme loi universelle.¹⁰ » Kant ne vérifie pas le caractère universalisable d'une règle en examinant les conséquences qu'aurait son application par tous, mais en analysant sa cohérence logique. L'interdiction de mentir se démontre ainsi : celui qui ment espère être cru ; s'il existait une règle disant que tous ont toujours le droit de mentir, plus personne ne croirait les mensonges, qui deviendraient à la fois inutiles et impossibles ; on ne pourrait plus jamais savoir si des paroles sont vraies ; on pourrait encore émettre des paroles fausses, mais elles ne trompe-

9. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009, page x.

10. *Métaphysique des mœurs*, dans *Œuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, page 472.

raient plus personne et ne seraient donc plus des mensonges. Mentir tout en voulant que tous aient toujours le droit de mentir comporte donc une contradiction logique, c'est pourquoi le mensonge est interdit par la loi morale.

Cette interdiction est absolue. Le devoir est de la respecter en toutes circonstances et quelles qu'en soient les conséquences. Dans un texte célèbre, Kant affirme qu'il n'est pas permis de mentir à des bandits pour les empêcher de trouver l'homme qu'ils cherchent pour le tuer. Ce texte est, de manière sûrement involontaire de la part de son auteur, un des plus efficaces pour mettre en garde contre une morale exclusivement déontologique¹¹.

Faire de l'interdiction de mentir un absolu peut apparaître comme un effet de déformation professionnelle chez un philosophe pour qui la valeur suprême est la vérité. Dans le cas du mensonge, la logique et la morale semblent se rejoindre ou se confondre, parce que le mensonge est une faute morale contre la vérité, et que la logique concerne elle aussi la recherche de la vérité. Mais le mensonge est un cas particulier. Quand d'autres valeurs que la vérité sont en cause, il est bien plus difficile de faire une démonstration de la validité d'une règle morale à l'aide de la seule logique. Considérons, par exemple, la maxime de l'égoïste absolu : « J'agis toujours en me préoccupant exclusivement de mon propre intérêt, même quand cela nuit à d'autres, et j'accepte que tous les autres en fassent autant. » Cette maxime ne comporte aucune contradiction logique, mais son universalisation produirait une société abominable.

Je crois que nous devons de la reconnaissance à Kant pour avoir formulé le principe d'universalisation, qui, nous le verrons

11. *Sur un prétendu droit de mentir par humanité, Ibid.*, p. 435. Michael J. Sandel tente un sauvetage partiel de la position de Kant avec un argument curieux : quand on a de bonnes raisons de tromper quelqu'un, on doit le faire sans mentir au sens strict, par respect pour la vérité ; aux bandits qui demandent si le fugitif se trouve dans la maison où il est caché, on ne doit pas répondre « non », ce qui serait un mensonge, mais on peut répondre : « Je l'ai vu marcher sur la route là-bas tout à l'heure », ce qui peut être à la fois exact et trompeur (*Justice: What's the Right Thing to Do?*, New York, Farrar, Straus and Giroux 2009, page 137). Boudon cherche à expliquer la position de Kant par le fait qu'il n'avait pas l'expérience des régimes totalitaires (*Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 1999, page 69). Pourtant, ce texte de Kant était choquant déjà à son époque (Benjamin Constant et Emmanuel Kant, *Le droit de mentir*, Paris, Mille et une nuits, 2003).

plus loin, est fondamental. Cependant, pour appliquer ce principe, il faut presque toujours le comprendre de manière conséquentialiste : agis d'après une maxime dont les conséquences seraient souhaitables si elle était une loi universelle. Cette interprétation du principe, refusée par Kant lui-même, sera plus tard celle de John Stuart Mill¹².

Il semble donc que toute justification de nos règles de morale et de justice doit être rationnelle, mais qu'une justification ne peut pas reposer sur la raison seule.

Les **révélations** religieuses ont été, et sont encore pour certains, des sources très efficaces de justification déontologique. Une révélation est une source parfaite de justification et n'a elle-même aucun besoin d'être justifiée : Dieu confie à un prophète une loi morale à enseigner aux humains ; ceux-ci peuvent l'appliquer en toute confiance et sans se poser de question, puisque Dieu ne peut ni se tromper ni les tromper. La religion reproduit pour les adultes l'autorité morale la plus puissante, celle des parents sur le jeune enfant.

Cependant, il y a plusieurs prophètes. Ils ne disent pas tous la même chose, et ils le disent en termes obscurs, qui doivent être interprétés. Il faut donc choisir quel prophète et quels interprètes on va suivre. Pour cela, on se demande qui enseigne la meilleure morale, la plus intuitivement convaincante, la plus naturelle ou la plus raisonnable. On se retrouve ainsi face aux difficultés des trois méthodes précédentes de justification.

Comment, par exemple, savoir quelle est la véritable volonté divine, entre la monogamie chrétienne et la polygamie musulmane ? L'Église catholique enseigne que sa morale, fondée sur la parole de Dieu, est aussi la morale naturelle, celle que la raison humaine peut découvrir par ses propres moyens, la morale qui convient le mieux au bon ordre social et au bonheur des humains, croyants ou non. La preuve en est la corruption qu'a entraînée l'abandon de la religion et de ses règles morales dans les sociétés modernes. Les prédicateurs musulmans utilisent souvent le même argument, qui est évidemment conséquentialiste. Quand un pape catholique voyage en Afrique et réaffirme l'interdiction

12. *L'utilitarisme*, Paris, Flammarion, 1988, pages 42, 136, 164.

du condom comme moyen de contraception et de lutte contre le sida, il explique que cet objet ne protège pas absolument contre la maladie et contribue au contraire à sa propagation en favorisant la promiscuité sexuelle. Il est remarquable que, pour tenter de sauver une règle déontologique, l'argument utilisé soit conséquentialiste, en plus d'être faux, ce qui est une autre question.

Une morale intégralement déontologique, « fais ce que dois, advienne que pourra », est forte si elle peut s'appuyer sur une révélation divine, et à condition que celle-ci soit prise au sérieux. Quand les révélations entrent en concurrence ou sont mises en doute, les morales religieuses cherchent un refuge dans le conséquentialisme.

Le conséquentialisme intégral

Un des avantages du conséquentialisme est de rendre possible un débat productif entre ceux qui ont des conceptions morales différentes. Quand ceux-ci utilisent tous des argumentations entièrement déontologiques, le débat entre eux devient normalement une simple confrontation entre des conceptions dogmatiques différentes. Au contraire, quand un débat porte sur les conséquences inévitables, possibles ou probables d'une action ou d'une règle de morale ou de justice, il peut comporter un grand nombre d'incertitudes, mais ceux qui y participent peuvent se retrouver sur un terrain commun, celui de l'observation et de l'analyse du monde réel.

Cet avantage est absolument fondamental. Comme nous l'avons vu plus haut, nous ne pouvons pas nous contenter de règles de morale ou de justice qui seraient des convictions intimes entièrement subjectives. Ces règles concernent nos relations avec les autres. Pour remplir leur fonction, il vaut mieux qu'elles soient acceptées par ceux qui entrent en interaction les uns avec les autres. Nous ne pouvons pas penser que toutes nos conceptions de la justice seront toujours acceptées par les autres, mais nous devons nous préoccuper qu'elles soient acceptables par eux. Notre démarche de justification vise à vérifier que nos conceptions de la justice sont acceptables pour tous. Il faut donc que nos arguments

soient utilisables dans un débat de bonne foi avec ceux qui sont en désaccord avec nous, et qu'ils aient une chance de les convaincre.

Le conséquentialisme apparaît comme la méthode de justification la mieux adaptée à la recherche de ce résultat. Il rencontre cependant trois difficultés très sérieuses : l'identification des valeurs à partir desquelles on évalue les conséquences des actions ; l'écart qui peut exister entre les intentions de ceux qui agissent et les conséquences effectives de leurs actions ; et le fait que n'importe quelle action a toujours des conséquences qui sont imprévisibles.

Pour savoir si les conséquences inévitables, possibles ou probables d'une action sont souhaitables ou non, il ne suffit pas de les décrire comme des faits, il faut les analyser en termes de valeurs. Nous retrouvons ici l'argument de Hume : une conclusion normative ne peut jamais être déduite d'un raisonnement comportant seulement des propositions de fait¹³. On ne pourra sans doute jamais se débarrasser complètement de cet argument. Une justification conséquentialiste doit référer, explicitement ou implicitement, à des valeurs pour juger que les conséquences d'une action sont souhaitables ou non. Ces valeurs, on ne peut jamais démontrer logiquement et de manière absolument contraignante qu'elles doivent vraiment être considérées comme des valeurs. Mais on peut souvent montrer, par l'observation des faits, qu'il serait déraisonnable de ne pas le faire. Je présenterai au chapitre 2 les trois valeurs les plus importantes pour déterminer ce qui est juste, la sécurité, la liberté et l'égalité. Nous verrons que ce qui fait leur valeur ne peut sans doute pas être démontré logiquement de façon complètement incontestable, mais peut être montré d'une façon très convaincante à partir d'une réflexion sur les conditions les plus fondamentales de fonctionnement des sociétés humaines.

Les conséquences d'une action sont souvent très différentes des intentions de celui qui agit. La tradition morale occidentale accorde une place centrale au jugement sur les intentions. Hume pensait que les actions ne sont que des symptômes extérieurs qui nous permettent de remonter jusqu'aux motifs, qui seuls sont

13. *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon Press, 1978, page 469.

dignes d'éloge ou de blâme¹⁴. Pour Kant, l'action morale ne doit pas seulement être « conforme à ce que le devoir ordonne », elle doit être accomplie sans autre motif que la volonté de respecter la loi morale. Et, encore une fois, il énonce lui-même l'objection la plus forte contre sa propre théorie : on ne peut jamais connaître avec certitude ni les motivations des autres, ni même nos propres motivations¹⁵.

Si on accepte la distinction kantienne entre les actions qui sont conformes au devoir moral, et celles qui sont vraiment morales parce qu'elles sont motivées par la seule volonté de respecter la loi morale, on peut sans doute se contenter de la première préoccupation : faire des lois justes, qui soient respectées par presque tous. Il importe peu que ceux qui respectent des lois justes le fassent pour des raisons admirables ou mesquines. On pourrait même penser que ceux qui font des lois devraient veiller à ce que celles-ci puissent être suivies pour des raisons altruistes mais aussi pour des raisons purement égoïstes. Kant semblait le penser, puisqu'il a écrit qu'il est possible de faire une constitution pour un peuple de démons, pourvu qu'ils soient doués d'entendement¹⁶. On entend souvent l'argument qu'une politique qui a des effets heureux doit cependant être dénoncée parce qu'elle a été décidée par un gouvernement qui recherchait son propre intérêt. Un moraliste conséquentialiste devrait couvrir d'éloges ceux qui font le bien par abnégation, et s'abstenir de critiquer ceux qui le font par intérêt égoïste.

L'importance que le conséquentialisme accorde aux conséquences plutôt qu'aux intentions représente un obstacle à son acceptation par beaucoup de ceux qui sont restés fidèles à des conceptions morales traditionnelles. Cependant, les intentions étant plus difficiles à connaître que les conséquences, évaluer celles-ci plutôt que celles-là n'est pas une faiblesse ou un défaut du conséquentialisme, mais un de ses principaux avantages.

14. *Ibid.*, page 477.

15. *Fondements de la métaphysique des mœurs*, dans *Œuvres philosophiques*, tome II, Paris, Gallimard, 1985, pages 266-267.

16. *Projet de paix perpétuelle*, dans *Œuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, page 360.

Les actions humaines ont toujours des conséquences imprévisibles. Cette imprévisibilité pourra sans doute diminuer avec les progrès des connaissances en psychologie, en sociologie, en économie et peut-être dans quelques autres disciplines intellectuelles, mais on ne pourra jamais l'éliminer complètement.

Chaque action produit des conséquences qui ont elles-mêmes d'autres conséquences, et ainsi de suite à l'infini dans l'espace et dans le temps. Pour certaines actions, ces conséquences indirectes deviennent très vite minuscules, mais pour d'autres elles peuvent être importantes jusque dans un avenir assez lointain. Quand il porte sur une action particulière, le jugement conséquentialiste doit donc se limiter aux conséquences les plus immédiates et les plus probables. Hannah Arendt soulignait qu'on peut justifier presque n'importe quelle décision politique en invoquant les effets heureux qu'elle est supposée avoir dans un avenir indéfini, et qu'il vaut par conséquent mieux agir en fonction d'objectifs plus proches dans le temps et moins incertains¹⁷.

Même quand sont connues les données qui permettent de prévoir les conséquences principales de certaines actions, leur prévision effective se heurte à un obstacle pratique insurmontable : calculer les conséquences de toutes les décisions qui doivent être prises, même dans une seule journée, imposerait à chacun d'entre nous un fardeau mental insupportable. Pour vivre, nous avons besoin de routines et de règles d'action adoptées à l'avance, que nous appliquons dans presque toutes les situations qui se présentent, sauf celles qui sont nouvelles ou comportent des enjeux tellement importants qu'elles méritent une délibération particulière. Même ceux d'entre nous qui sont des conséquentialistes convaincus, agissent la plupart du temps de manière routinière ou déontologique, et ils deviennent effectivement conséquentialistes seulement quand les circonstances les y obligent.

Les règles d'action préétablies sont nécessaires pour des raisons d'économie mentale individuelle. Elles le sont aussi pour vivre en interaction avec les autres. Les sociétés humaines ont besoin de lois, si possible connues de tous, pour rendre moins

17. *Du mensonge à la violence*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, pages 189-190.

imprévisibles à chacun les actions des autres. Une société de conséquentialistes intégraux, même tout à fait sages et bienveillants, où toutes les décisions résulteraient de calculs individuels, serait chaotique. Prenons l'exemple de la circulation automobile, qui offre un modèle simplifié de quelques-unes des difficultés inhérentes aux interactions entre les humains. Dans une société où tous seraient scrupuleusement prudents et attentifs à la sécurité des autres, les automobilistes comprendraient peut-être spontanément qu'il vaut mieux que les voitures allant dans le même sens roulent du même côté de la route. Mais comment feraient-ils, en l'absence d'un code de la route, pour savoir s'il faut rouler à gauche ou à droite ? Il faut une règle, qui doit la plupart du temps être appliquée déontologiquement.

La morale et la justice ne sont pas des questions seulement pour les convictions intimes de chacun d'entre nous. Ce sont d'abord des questions qui concernent les interactions entre nous, et dont les réponses doivent être intersubjectives et publiques. Cette exigence existe pour la déontologie comme pour le conséquentialisme. Il n'est pas très difficile de croire que la prohibition du meurtre, par exemple, est une loi « naturelle », au sens où l'entendait Kant, c'est-à-dire une règle que tout humain peut découvrir à la lumière de sa seule raison. Mais certaines lois, que Kant appelle « positives », n'ont pas du tout la même évidence et ne pourraient pas exister sans législateur¹⁸. Dans une société de chasseurs-cueilleurs il n'est pas naturellement évident que l'arc et les flèches d'un mort doivent revenir à son fils, à son frère ou à son compagnon de chasse favori. Les législations des pays modernes ne répondent pas toutes de la même façon à la question de savoir si le propriétaire du sol l'est aussi du sous-sol. Il n'y a aucune réponse naturelle à cette question, seulement des réponses conventionnelles.

Il semble donc qu'il est impossible d'imaginer une société dont le bon ordre résulterait exclusivement de la sagesse conséquentialiste de ses membres. Il faut des lois publiques, qui peuvent être connues de tous et sont appliquées déontologiquement la

18. *Métaphysique des mœurs*, dans *Œuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, page 472.

plupart du temps par presque tous. C'est là une limite pour le conséquentialisme, mais aussi un avantage inattendu.

Nous avons vu plus haut que chaque action individuelle a des conséquences qui forment un ensemble indéfini dans le temps et dans l'espace, et qu'il est donc toujours difficile de savoir si elles sont, au total, souhaitables ou non. Cette difficulté est moins grande quand le jugement ne porte pas sur les conséquences d'une action individuelle mais sur celles d'une classe d'actions obéissant à une règle. Il est toujours très difficile, par exemple, de prévoir si le mariage qui a lieu tel jour entre deux personnes particulières aura pour elles des conséquences heureuses ou non. Il est moins difficile de savoir quelles sont pour une société les conséquences d'une législation qui permet la polygamie et le mariage des filles à partir de l'âge de 9 ans. Quand on analyse les conséquences d'une loi, on raisonne sur un grand nombre de cas individuels, ce qui diminue l'influence des idiosyncrasies et des conjonctures exceptionnelles. Au lieu de faire des suppositions concernant l'avenir, on peut réfléchir sur des faits passés dont les conséquences les plus importantes sont déjà observables.

La part du conséquentialisme et celle de la déontologie

Comme nous venons de le voir, une argumentation morale qui cherche à être exclusivement déontologique ou exclusivement conséquentialiste rencontre des difficultés qui ne peuvent être surmontées qu'en utilisant l'autre méthode de justification. Il semble donc que ces deux méthodes soient complémentaires, comme le pensait Max Weber¹⁹. Cette complémentarité peut être comprise de plusieurs façons.

J'ai jusqu'ici utilisé les mots « morale » et « justice » comme à peu près équivalents, pour désigner les règles qui s'appliquent ou devraient s'appliquer aux relations entre les êtres humains. Ces deux termes peuvent servir à distinguer des niveaux d'analyse : la morale se préoccupe des comportements individuels ; la justice

19. « Le métier et la vocation d'homme politique », dans *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 1986, page 183.

est une propriété des structures sociales, des institutions et des lois. André Comte-Sponville a une formule excellente pour décrire l'interdépendance entre lois, justice et morale : « Le souhaitable est évidemment que lois et justice aillent dans le même sens, et c'est à quoi chacun, en tant que citoyen, est moralement tenu de s'employer²⁰. » Tout ce qui relève de la justice peut être aussi une exigence morale pour les personnes concernées, mais il y a des questions morales dont la justice n'a pas à se préoccuper.

Certaines religions imposent à leurs adeptes des règles sexuelles ou alimentaires, que ceux-ci ressentent comme des obligations morales. Certaines de ces règles sont purement rituelles. Pour quelques-unes, on a pu imaginer après coup de les justifier comme des règles d'hygiène. Dans tous les cas où les infractions à ces règles ne font de tort à personne, ou seulement à celui qui commet l'infraction, ce ne sont ni des règles de justice ni des règles de morale.

Certaines règles, nécessaires aux bonnes relations entre les humains, ont des enjeux trop peu importants pour pouvoir être codifiées par des lois. Il vaut mieux qu'elles soient sanctionnées par la désapprobation sociale et la honte. Les lois interdisent les faux témoignages et certaines fausses déclarations effectuées formellement, parce que les enjeux en sont importants et parce que la vérification des infractions n'est pas trop difficile. Elles n'interdisent pas tous les mensonges, ce qui serait un objectif déraisonnable. Les nombreux petits mensonges de la vie courante ne peuvent pas être sanctionnés par les lois, et certains ne devraient sans doute pas être condamnés par la morale. Un exemple de mensonge de courtoisie : quelqu'un me demande, sans aucune arrière-pensée, ce que je ferai demain ; pour des raisons qu'il ignore, sa question est très indiscreète ; si je réponds « cela ne vous regarde pas », il va me trouver grossier et va commencer à soupçonner ce que je ne veux pas qu'il sache ; si je réponds « je ne sais pas », c'est un mensonge, mais mon interlocuteur est entièrement satisfait. Qu'en aurait pensé Kant ?

Certains comportements ne doivent pas concerner la justice et le droit mais relèvent quand même de la morale. Il est odieux de

20. *Petit traité des grandes vertus*, Paris, Seuil, 2001, page 99.

se réjouir des ennuis de son voisin. Il est admirable de lui venir en aide quand il est en difficulté. Ce sont presque sûrement des évaluations morales que nous faisons là, puisque nous énonçons des jugements normatifs sur les relations entre des personnes. Mais nous ne voulons pas qu'il y ait de lois interdisant la mesquinerie ou imposant la générosité, parce qu'on ne supprime pas la première en l'interdisant et on rend la seconde impossible en en faisant une obligation. Agir en toutes circonstances de la manière la meilleure possible n'est pas une exigence de la justice. Celle-ci couvre donc un espace conceptuel moins étendu que celui de la morale. Le domaine de la justice est celui des obligations morales principales, celles qui sont ou devraient être sanctionnées par des lois. Il laisse de côté deux séries de règles morales, celles qui sont trop peu importantes pour mériter d'être codifiées formellement et celles qui énoncent des recommandations non obligatoires.

La limite entre morale individuelle et justice collective ne correspond pas à la distinction entre déontologie et conséquentialisme. La morale individuelle est très souvent déontologique, mais elle doit parfois être conséquentialiste : nous avons non seulement le droit mais le devoir de mentir si notre mensonge peut sauver la vie de quelqu'un poursuivi par des bandits. Les questions politiques comme la guerre et la paix, qui sont des questions de justice souvent abordées de manière conséquentialiste, sont aussi des questions de morale individuelle, comme le pensent les objecteurs de conscience. C'est particulièrement évident dans les guerres civiles : quand commence la guerre du Liban en 1975, un jeune Libanais soucieux d'agir moralement doit-il quitter le pays ou s'engager dans une des milices armées ? La réponse à cette difficile question dépend du jugement que l'on porte sur la justice ou l'injustice de la situation politique libanaise, sur les objectifs des différentes forces en présence et sur leurs chances de les atteindre²¹. La morale sexuelle enseignée par des autorités religieuses de manière déontologique a des conséquences collectives, démographiques et épidémiologiques. Quand ces autorités sont écoutées avec soumission par des populations nombreuses et pauvres, ces conséquences sont des malheurs

21. Amin Maalouf, *Les désorientés*, Paris, Grasset, 2012.

collectifs aussi massifs que ceux qui résultent de certaines guerres. Il est immoral soit de prétendre que ces malheurs n'existent pas, soit de refuser d'en tenir compte, avec l'argument que « d'un mal ne peut jamais sortir un bien », ce qui est évidemment faux.

Il est donc impossible de retenir l'idée que la complémentarité entre déontologie et conséquentialisme est celle de deux façons de raisonner s'appliquant dans des domaines différents. On peut concevoir deux autres façons de l'envisager, soit comme une priorité de la déontologie, qui ferait une place au conséquentialisme, soit comme une priorité du second par rapport à la première.

En tentant de construire une théorie de la justice qui serait déontologique dans ses principes et tiendrait compte des conséquences seulement pour répondre à des questions secondaires, on se prive de ce qui constitue les principaux mérites des deux démarches : le conséquentialisme est efficace pour discuter de façon intersubjective les justifications des lois, et c'est pour conduire les actions individuelles que la déontologie est très souvent nécessaire.

C'est pourquoi je pense que la meilleure architecture possible pour une théorie de la justice est celle qui place le conséquentialisme en premier, tout en faisant une place importante à la déontologie : des lois qui sont justifiées par leurs conséquences doivent la plupart du temps être appliquées déontologiquement pour avoir effectivement les conséquences qu'on en attend. Les deux formes du raisonnement de justification ne sont pas opposées mais complémentaires : la déontologie est indispensable à l'application des lois élaborées de manière conséquentialiste, et c'est un raisonnement conséquentialiste qui permet de montrer pourquoi elle l'est.

Pour décrire comment cela s'organise, il faut distinguer quatre positions, celle du législateur, celle du juge, celle de chaque personne réfléchissant et agissant de manière individuelle, et celle du citoyen participant aux prises de décisions politiques.

Le rôle du législateur est de faire les lois. Même au lendemain d'une révolution radicale, un législateur ne se trouve jamais en présence d'un vide juridique total. Son rôle est donc le plus

souvent de réformer les lois qui existent, d'y ajouter ou d'en retirer certains éléments, après avoir identifié et évalué les conséquences les plus fréquentes des lois préexistantes et les effets les plus probables des changements envisagés.

Le rôle du juge est de faire appliquer les lois de manière déontologique. Si celles-ci sont bien faites et assez claires, la principale difficulté de son travail est d'analyser des situations factuelles complexes et ambiguës afin de déterminer quelles lois doivent s'y appliquer. Il peut avoir à décider certaines choses de manière conséquentialiste, si la loi lui ordonne de le faire. Il peut, par exemple, avoir à estimer les chances de réhabilitation d'un criminel avant de déterminer sa peine.

Les personnes n'ayant aucune fonction officielle sont concernées par une théorie de la justice soit comme des personnes privées, soumises aux lois sans avoir aucune part dans leur élaboration, soit comme des citoyens, qui sont législateurs de façon indirecte quand ils élisent les législateurs directs ou cherchent à les influencer.

La plupart du temps, un individu agit de manière juste en obéissant aux lois justes et en poursuivant ainsi son intérêt personnel tel qu'il le comprend ou l'imagine. Il n'a pas l'obligation de prendre en charge dans toutes ses décisions le bien de l'humanité ou celui de la communauté politique dont il est membre. Le plus grand bien du plus grand nombre n'est pas son affaire, mais celle des législateurs, comme l'avaient déjà vu Jeremy Bentham et John Stuart Mill²². Certaines obligations, par exemple celle de traiter tous les humains de manière impartiale, ne s'appliquent pas à lui mais à ceux qui agissent en vertu d'une habilitation²³, comme les législateurs et les juges, et aussi, entre autres, les professeurs envers leurs étudiants ou les médecins envers leurs

22. Catherine Audard, *Anthologie historique et critique de l'utilitarisme*, tome I, Paris, PUF, 1999, page 200, et John Stuart Mill, *L'utilitarisme*, Paris, Flammarion, 1988, pages 123-124.

23. La confusion entre permission et habilitation est fréquente dans les débats politiques. Pour qu'une chose soit permise, il suffit qu'aucune loi ne l'interdise. Pour qu'on soit habilité à faire une chose, il faut qu'une loi positive crée cette habilitation. Par exemple, un juge ne peut pas décider une peine qu'aucune loi ne prévoit, sous prétexte que tout ce qui n'est pas interdit est permis. Il ne peut décider que les peines prévues par la loi. Voir Hans Kelsen, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 1996, pages 131-132.

patients. Une des questions classiques de la philosophie morale est celle de l'antinomie entre l'obligation de traiter également tous les humains et la préférence naturelle de chacun pour les membres de sa propre famille. Elle trouve une réponse assez claire dans la distinction entre les obligations de la personne privée et celles du législateur, du citoyen et de tous ceux qui agissent en vertu d'une habilitation.

Le citoyen qui vote n'exerce pas seulement un droit, il agit en vertu d'une habilitation et doit s'imaginer dans la position d'un législateur. Il doit raisonner de manière conséquentialiste, non pour diriger chacune de ses propres actions, mais pour évaluer les lois de la société où il vit. Le plus grand bien du plus grand nombre n'est pas son affaire dans sa vie personnelle, mais il le devient quand il vote ou quand il milite dans un parti politique. On ne peut pas empêcher des électeurs de tenir compte de ce qu'ils croient être leurs propres intérêts, mais ils devraient savoir que le vote est une habilitation avant d'être un droit, puisqu'il leur donne le pouvoir d'imposer des lois à d'autres contre leur volonté : la fonction première des élections n'est pas d'arbitrer entre des intérêts différents, même si elles servent aussi inévitablement à cela, mais entre des conceptions différentes de l'intérêt commun. Une théorie de la justice s'adresse en priorité aux préoccupations des législateurs et à celles des citoyens qui les élisent et sont donc responsables de leurs décisions ou de leurs omissions.

Dans une société parfaite, des législateurs conséquentialistes et sages feraient des lois parfaitement justes que les individus pourraient suivre déontologiquement avec une confiance absolue. Les sociétés humaines réelles sont toutes soumises à un principe d'inévitable imperfection dont chacun doit tenir compte. Une loi juste n'a pas toujours des effets heureux. On peut seulement attendre ou exiger que ses effets soient heureux la plupart du temps. Et on doit parfois, dans des circonstances exceptionnelles, enfreindre une loi juste. Le personnage imaginé par Kant devrait se faire un instant conséquentialiste et mentir aux bandits pour sauver la vie du fugitif qui se cache chez lui. Les législateurs ne peuvent faire que des lois relativement justes : soit parce qu'elles ont des effets préférables au désordre

qui résulterait de l'absence de loi, soit parce que leurs effets sont meilleurs que ceux des lois qu'elles remplacent.

Le principe d'inévitable imperfection devrait être pris en compte par toutes les théories normatives. Quelle que soit la théorie à laquelle on fait confiance, il pourra toujours se présenter des situations où son application apparaîtra comme non souhaitable. Si ces situations sont très fréquentes, elles constituent certainement de bonnes raisons de modifier la théorie ou de la rejeter entièrement. Si elles sont exceptionnelles, elles peuvent sans doute être vues comme des effets normaux de la condition humaine. Par conséquent, les philosophes doivent tenir compte du principe d'inévitable imperfection : pour réfuter une théorie, il ne suffit pas de montrer, comme on le fait parfois, que, dans certains cas particuliers, rares ou imaginaires, elle peut produire des conclusions choquantes pour notre intuition morale.

Les objections à l'utilitarisme

La méthode de justification que je suis en train d'exposer a des points communs avec l'utilitarisme, qui a été depuis deux siècles le conséquentialisme le plus élaboré et le plus influent. Pour un utilitariste, est juste l'action qui contribue au « plus grand bien du plus grand nombre²⁴ », les préférences et les intérêts de chacun étant également pris en compte.

Ma démarche diffère de l'utilitarisme classique sur au moins deux points : nous avons vu plus haut qu'elle fait une assez large place à l'application déontologique des lois, et nous verrons plus loin qu'elle ne suppose pas la possibilité d'évaluer les conséquences des actions à l'aide d'une mesure unique, comme tentent de le faire les utilitaristes. Cependant, certaines des objections qui ont été faites à l'utilitarisme seraient dévastatrices pour n'importe quel conséquentialisme si elles étaient fondées. Pour montrer qu'elles ne le sont pas, je vais maintenant discuter trois de ces objections.

24. « The greatest happiness for the greatest number », formule célèbre de Francis Hutcheson (1694-1746).

Certaines règles morales sont valides mais ne peuvent pas être justifiées à partir de leur utilité sociale, par exemple la condamnation du vol. Argument rencontré chez Raymond Boudon.

L'utilité sociale ne doit pas empêcher de tenir une promesse et ne doit pas être invoquée pour justifier l'obligation de la tenir : une promesse doit être tenue parce qu'elle est une promesse. Affirmation de Will Kymlicka.

L'utilitarisme peut servir à justifier l'oppression la plus extrême d'un petit nombre de personnes, dont les intérêts ou les droits peuvent être entièrement sacrifiés aux intérêts de personnes plus nombreuses, si on obtient ainsi une augmentation de l'utilité totale dans l'ensemble de la population concernée. C'est pour John Rawls la raison principale pour laquelle l'utilitarisme est inacceptable.

On ne peut pas justifier de manière conséquentialiste la **condamnation du vol**, affirme Boudon. Le vol n'a pas seulement des effets négatifs, il fait travailler les serruriers, les avocats et les assureurs. «Le vol comportant des effets mitigés, ce n'est pas parce que ses conséquences seraient mauvaises qu'on le condamne.» Cette condamnation a des raisons différentes : «En effet, l'ordre social est fondé sur le fait que toute rétribution sociale consentie à un individu doit en principe correspondre à une certaine contribution de sa part. [...] Or le vol est une rétribution positive que le voleur s'attribue aux dépens de la victime, en ayant recours à une contrainte illégitime. [...] Par là il viole la notion même d'échange social. Le vol est donc bien condamné parce qu'il existe des raisons fortes pour le condamner. Mais ces raisons ne sont pas de type conséquentialiste²⁵.»

Pour discuter cette affirmation, il faut éviter de confondre trois questions : Le vol a-t-il toujours des conséquences négatives pour une société ? Ceux qui condamnent le vol le font-ils toujours pour des raisons conséquentialistes ? Peut-on justifier la condamnation du vol avec des arguments qui soient à la fois entièrement conséquentialistes et pleinement convaincants ? Aux deux

25. *Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 1999, page 121.

premières questions la réponse est négative, à la troisième, elle est quand même positive.

Le vol a-t-il toujours des conséquences négatives pour une société? Boudon mentionne le travail des serruriers et des assureurs, il est possible d'aller plus loin que lui dans l'affirmation de l'utilité sociale de certains vols dans certaines sociétés. Dans les fermes collectives soviétiques, les kolkhozes, le détournement par les travailleurs d'une partie de la production de céréales, pour nourrir les cochons élevés sur les parcelles individuelles, apportait une contribution essentielle à l'alimentation de la population. Ce qui était un vol aux yeux de la loi corrigeait partiellement les pénuries créées par la planification officielle. Avec un peu de mauvais esprit, on peut penser que, dans les sociétés capitalistes, la falsification des marques de produits de luxe corrige utilement un des défauts majeurs de ces sociétés : leur caractère inégalitaire ostentatoire. La fraude rend accessible aux pauvres des objets qui semblent coûter cher, et elle diminue pour la vanité des riches la valeur des objets de luxe non falsifiés, puisqu'ils ressemblent à ceux que les pauvres peuvent eux aussi s'offrir. Il y a des vols utiles, voire vertueux, on en conviendra aisément.

Ceux qui condamnent le vol le font-ils toujours pour des raisons conséquentialistes? Évidemment non, puisque Boudon condamne le vol pour d'autres raisons, et il n'est certainement pas le seul à le faire. Nous avons vu plus haut que dans toutes les sociétés il existe une condamnation du vol, dont l'application est variable selon la façon dont est défini le droit de propriété. Les arguments par lesquels des individus ou des groupes ont justifié cette règle sont très divers. Certains condamnent le vol parce qu'ils ont un patrimoine à protéger, d'autres pensent que c'est une loi divine, et bien d'autres justifications sont concevables. Il est intéressant de découvrir les raisons par lesquelles une personne ou un groupe social particulier explique ou justifie sa condamnation du vol. Mais aucune théorie philosophique ou sociologique ne peut donner à cette question une réponse unique qui serait valide dans tous les cas.

En revanche, il est possible de donner une réponse à la question : pourquoi existe-t-il une forme ou une autre de condam-

nation du vol dans toutes les sociétés humaines connues ? Il suffit d'imaginer ce que serait une société sans condamnation du vol. Non pas une société où il y a assez de vols pour nourrir les kolkhoziens et faire travailler les serruriers, mais une société où il n'y aurait *aucune* interdiction du vol, ni légale, ni morale, ni coutumière. Celui qui sort de chez lui avec un manteau se le fait prendre par quelqu'un de plus frileux et de plus vigoureux. Il peut tenter de se défendre, mais il n'a personne à qui demander de l'aide ni même aucun argument pour se plaindre ou protester. Une société fonctionnant ainsi resterait misérable ou s'autodétruirait. La disparition à peu près complète de la répression des vols ne s'observe que dans des sociétés qui ont été ravagées par des événements tragiques. C'est le cas des Iks décrits par Colin Turnbull, où, quand un enfant trouve de la nourriture, il doit la manger très vite, avant qu'un adulte la lui arrache²⁶. À Beyrouth en guerre civile en 1981, celui qui possède une ligne téléphonique l'a achetée à un voleur, et il la garde jusqu'à ce qu'un autre voleur, ou le même, la lui vole pour la vendre à quelqu'un d'autre. Pour comprendre la raison d'être de l'interdiction du vol, il suffit d'imaginer ou d'observer ce qui arrive quand cette règle est absente ou n'est pas appliquée.

Nous avons ici une excellente explication de l'universalité de l'interdiction du vol. Et cette explication est aussi une justification suffisante de cette interdiction. Cette justification n'est pas acceptée par tous ; Kant ne l'accepterait pas, puisqu'il refusait la justification par les conséquences. Mais elle est tout à fait convaincante à mes yeux, et je pense qu'elle peut l'être aussi pour nombre de mes contemporains. Elle permet donc de répondre par l'affirmative à notre troisième question : peut-on justifier la condamnation du vol avec des arguments entièrement conséquentialistes ?

Cette justification a l'avantage de fournir des critères factuels pour discuter des limites que doit avoir la définition du vol. Pendant longtemps il aurait semblé absurde d'accuser un pêcheur de « voler » des poissons en haute mer. Ceux-ci étaient supposés surabondants et ils appartenaient à qui était capable de les

26. *Les Iks : Survivre par la cruauté. Nord Ouganda*, Paris, Plon, 1987.

prendre. Nous savons aujourd'hui qu'il faut réglementer la pêche, et que certains pêcheurs pourront donc être accusés de vol pour avoir capturé certains poissons à certains endroits. Il faut sûrement réprimer la falsification des produits pharmaceutiques, mais il n'est pas sûr que, pour le bien-être de l'humanité, il soit nécessaire de lutter avec acharnement contre les fausses étiquettes sur des foulards ou des sacs à main.

La convergence que nous venons d'observer entre l'explication de l'universalité de l'interdiction du vol et la justification de celle-ci, me semble être une application de la recommandation de Boudon que j'ai mentionnée en introduction et que je m'efforce de suivre : il faut fonder dans la réalité les raisons de nos jugements moraux. Je ne sais pas bien comment il faut comprendre la raison de la condamnation du vol qu'il donne lui-même : la violation de la « notion même d'échange social ». Il est difficile de montrer que ce principe flou au champ d'application incertain est apparu comme fondamental dans toutes les sociétés humaines où le vol était interdit. Il est beaucoup plus facile de montrer que l'absence complète d'interdiction du vol aurait pour conséquence de rendre n'importe quelle société chaotique et misérable.

L'argument de Boudon sur le vol ressemble à celui de Durkheim sur le crime : un acte n'est pas criminel parce qu'il porte atteinte à l'utilité sociale, mais parce qu'il offense la « conscience collective²⁷ ». Ma propre démarche a une certaine ressemblance avec le projet durkheimien de fonder la morale sur la sociologie. Mais ma sociologie est très différente de celle de Durkheim. Pour ma propre analyse, la « conscience collective », ce n'est rien d'autre que les croyances morales les plus répandues dans une certaine société à une certaine époque. La « conscience collective » criminalisait l'homosexualité dans beaucoup de pays et, dans certaines sociétés, elle fait encore un devoir moral à un jeune homme de tuer sa sœur si elle a « déshonoré » sa famille. Pour réaliser un progrès moral dans les sociétés où existent ces croyances, il faut défendre le plus grand bien du plus grand nombre contre la « conscience collective ».

27. *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1973, pages 38-48.

L'interdiction du vol est une des règles sociales les plus faciles à justifier en termes conséquentialistes, parce que les conséquences pratiques du vol sont très faciles à voir. Il fallait donc répondre à l'objection faite par Boudon, qui serait tout à fait dévastatrice pour tout conséquentialisme si elle était fondée. Le même type de démonstration est parfois plus difficile à faire pour les autres règles sociales que nous croyons justes. Dans les prochains chapitres, je tenterai de montrer que les lois justes peuvent être justifiées de manière conséquentialiste, et qu'on devrait mettre sérieusement en doute la validité de celles pour lesquelles une telle justification semble impossible.

L'utilitarisme supprime **l'obligation de tenir une promesse**, affirme Kymlicka, pour expliquer son rejet de cette théorie morale. Le raisonnement utilitariste implique que « si vous demandez à un jeune garçon de tondre votre pelouse et qu'il exige la rémunération promise une fois son travail accompli, vous ne devez le payer que si vous ne trouvez pas un meilleur usage à votre argent », par exemple verser une contribution à l'UNICEF²⁸. Kymlicka écrit que c'est ce qu'affirme un utilitariste, Rolf Sartorius, dans un article dont il donne la référence. En fait, l'auteur de cet article utilise cet exemple pour montrer que le raisonnement utilitariste *n'a pas* cette conséquence²⁹. Sartorius écrit que, pour que la conclusion utilitariste juste soit de refuser de payer l'enfant, ou bien il faudrait que le propriétaire de la pelouse soit si pauvre qu'il ne puisse pas le payer *et* contribuer à l'UNICEF, et dans ce cas il a commis une faute en faisant tondre sa pelouse, ou bien il faudrait que l'urgence d'aider cet organisme soit apparue *après* la demande faite à l'enfant de tondre la pelouse, situation concrète difficile à imaginer.

L'utilitarisme n'a pas la conséquence d'annuler la règle sociale qui demande que les promesses soient tenues. Cette règle est utile au bon fonctionnement des sociétés, et doit être respectée, sauf, comme pour toutes les autres règles, dans les cas où il y a des raisons sérieuses d'y faire exception. Certaines promesses ne

28. Will Kymlicka, *Les théories de la justice*, Montréal, Boréal, 1999, page 33.

29. Rolf Sartorius, « Utilitarianism and obligation », *The Journal of Philosophy*, volume LXVI, No. 3, 1969, page 79.

doivent pas être tenues. Dans le cas de la pelouse, l'envie soudaine de donner de l'argent à l'UNICEF n'est pas une bonne raison de refuser de payer celui qui l'a tondu, mais il n'est pas difficile d'imaginer une raison de le faire qui serait sérieuse ; par exemple, si la mère de l'enfant vient trouver le propriétaire de la pelouse et lui dit : « Je vous en prie, ne lui donnez pas d'argent, il va encore l'utiliser pour acheter de la cocaïne. »

Il n'y a donc pas d'impératif catégorique absolu de tenir toutes les promesses quelles qu'elles soient, mais il y a une règle sociale très sérieuse qui dit qu'en général les promesses doivent être tenues. Et il est permis de penser que l'importance de cette règle résulte de son utilité sociale. C'est à cette façon de voir que s'oppose Kymlicka : « Le problème, ce n'est pas que tenir ses promesses ne soit pas un moyen efficace de maximiser l'utilité, mais qu'on ne saurait considérer cette règle comme un moyen de quoi que ce soit.³⁰ » On croirait entendre Kant : la règle doit être respectée pour la seule raison qu'elle est la règle, toute raison supplémentaire dégrade la valeur morale de l'action conforme à la règle. Il est sûrement permis de ne pas être kantien sur ce point : comprendre l'utilité d'une règle renforce normalement chez la plupart d'entre nous le sentiment qu'il faut la respecter ; quand cette compréhension a l'effet inverse, il faut commencer à se demander si cette règle ne devrait pas être changée ou abolie.

L'utilitarisme peut justifier l'**oppression d'un petit nombre** de personnes, dont les intérêts ou les droits peuvent être entièrement sacrifiés aux intérêts de personnes plus nombreuses. C'est l'objection la plus fréquente et la plus grave qui est faite à l'utilitarisme. John Rawls pense que l'utilitarisme peut justifier un collectivisme oppressif, où les droits et les intérêts fondamentaux de personnes peu nombreuses sont sacrifiés à ceux de la majorité : « La question est de savoir si le fait d'imposer des désavantages à un petit nombre peut être compensé par une plus grande somme d'avantages dont joueraient les autres ; [...] »³¹ Cette question a plusieurs réponses possibles selon les situations concrètes où elle est posée.

30. *Les théories de la justice*, Montréal, Boréal, 1999, page 39.

31. *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, page 59.

S'il s'agit de modifier la répartition de biens matériels, il est parfois juste de redistribuer à un grand nombre de gens plus pauvres des biens pris à un petit nombre de gens plus riches. L'utilitarisme encourage ce type de redistribution avec un argument très fort : l'utilité marginale d'une unité supplémentaire de monnaie ou d'un bien quelconque est plus grande pour celui qui en possède peu que pour celui qui en possède beaucoup. Donc, en transférant des biens de ceux qui en ont plus à ceux qui en ont moins, on augmente l'utilité totale de tous les biens dans la population où ce transfert a lieu. On a parfois objecté à ce raisonnement que les utilités sont subjectives et incommensurables : un riche qui utilise une somme d'argent pour faire astiquer sa Ferrari en retire peut-être plus de satisfaction qu'un pauvre qui dépense la même somme pour acheter un billet de loterie perdant. Si on applique le raisonnement utilitariste à des lois et non à des décisions individuelles, cette objection cesse d'être futile et devient fausse. Un législateur n'a aucune raison de penser que les pauvres gaspillent en général leur argent davantage que les riches.

Un transfert de biens matériels peut aussi s'effectuer des pauvres vers les riches. Dans la réalité des sociétés, on observe souvent l'appauvrissement d'un grand nombre de pauvres pour enrichir un petit nombre de riches. L'utilitarisme en conclut toujours que cela produit une diminution d'utilité totale, puisqu'on enlève à un grand nombre des biens qui ont pour eux une grande utilité marginale, pour donner à un petit nombre des biens qui ont pour eux une utilité marginale moindre. Pour qu'un transfert des pauvres aux riches soit recommandé par un raisonnement utilitariste, il faudrait qu'en prenant des biens à un petit nombre de pauvres on puisse améliorer beaucoup la situation d'un grand nombre de riches, ce qui est évidemment une impossibilité absolue dans la réalité. La philosophie morale considère avec raison que ce qui est impossible ne peut pas être une obligation ; de la même façon, on ne devrait pas reprocher à une théorie de ne pas interdire un résultat qui est de toute façon impossible dans la nature des choses.

Avec des arguments différents de ceux des utilitaristes, la théorie de Rawls permet elle aussi le transfert de biens matériels des riches aux pauvres. Le sacrifice inadmissible des droits et des

intérêts du petit nombre au profit du grand nombre, que pourrait autoriser l'utilitarisme et qui disqualifierait celui-ci, doit donc être imaginé autrement que comme une redistribution de biens matériels.

Kymlicka en donne un exemple : « Et que penser du cas d'un SDF alcoolique qui n'a aucun ami, offense beaucoup de gens par sa seule présence et dérange tout le monde en mendiant et en encombrant les jardins publics ? Peut-être l'utilité serait-elle maximisée si nous éliminions discrètement ce type d'individus, afin que leur vie ne dérange personne et que la société économise le coût de leur séjour en prison.³² » On observe là un beau cas d'appel à l'évidence intuitive : si l'utilitarisme permet de justifier une chose pareille, c'est évidemment une théorie inacceptable. Puisque cet exemple est utilisé par un auteur en général sérieux pour réfuter une théorie importante, il mérite sûrement d'être discuté sérieusement.

Le calcul utilitariste qui est suggéré par Kymlicka est le suivant. La vie du SDF a peu de valeur pour lui-même et elle n'en a pour personne d'autre puisqu'il n'a aucun ami. Il crée des ennuis à des dizaines de personnes, ce qui produit un total d'utilités négatives plus grand que l'utilité positive de sa propre vie. Il faut évidemment que sa mort ait lieu « discrètement », parce que, si la nouvelle de ce meurtre se répand, les sentiments de pitié ou de désapprobation, qui risquent d'être ressentis par des milliers ou des millions de personnes, donneront un total d'utilités négatives beaucoup plus grand que les utilités positives obtenues par les dizaines de voisins qui ne seront plus dérangés. Pour obtenir ce résultat il faudrait une loi disant à peu près ce qui suit : quand quelqu'un se plaint d'un vagabond à la police, celle-ci fait une enquête de voisinage et, si elle arrive à la conclusion qu'il est vraiment gênant pour un grand nombre de personnes dont la vie est plus intéressante que la sienne, il est tué et son corps est incinéré sans qu'on en dise rien à personne. Comme l'attribution d'un tel pouvoir à la police inquiéterait l'ensemble de la population et produirait ainsi une somme énorme d'utilités négatives, il

32. *Les théories de la justice*, Montréal, Boréal, 1999, page 36.

faudrait que la loi soit secrète et connue des seuls policiers, c'est-à-dire, en fait, que ceux-ci ne soient plus soumis à la loi.

L'utilitarisme est une méthode d'analyse qui sert à déterminer si des lois sont justes ou injustes en évaluant leurs conséquences. À ma connaissance, aucun utilitariste sérieux n'a jamais proposé de faire une société complètement sans lois, où tout ce qui arrive serait déterminé par l'arbitraire de décisions individuelles fondées sur des calculs d'utilité effectués en secret. L'exemple imaginé par Kymlicka n'est pas du tout un argument contre l'utilitarisme ; il démontre seulement que dans une société il faut des lois, et qu'une loi ne doit pas être secrète. Qu'on soit ou non utilitariste, il est facile d'accepter cette conclusion.

Il existe des exemples plus sérieux de situations où les intérêts d'un seul individu risquent d'être sacrifiés de façon injuste à ceux du grand nombre à partir d'un calcul utilitariste mal compris.

Pour l'utilitarisme, la condamnation pénale a trois fonctions : empêcher le criminel de récidiver en le privant de liberté, le dissuader de le faire quand il sera libre de nouveau, et dissuader les futurs criminels potentiels qui seraient tentés de l'imiter. Quand le coupable d'un crime reste introuvable, pourquoi ne pas condamner un innocent en faisant croire qu'il est le coupable, afin d'obtenir quand même ce dernier effet de dissuasion³³ ? C'est un exemple bien plus réaliste que le SDF de Kymlicka. Il arrive sans doute parfois que des policiers ne cherchent pas qui est le vrai coupable d'un crime, mais plutôt comment bâtir une preuve contre un suspect plausible. Ils ont pour agir ainsi un intérêt professionnel plus ou moins avouable, et une raison qui peut leur apparaître comme honorable : le public, choqué par un crime affreux, réclame une arrestation pour être rassuré. La même préoccupation peut inciter des juges ou un jury à faire taire leurs doutes quant à la culpabilité d'un accusé, et à le condamner parce qu'on voit bien que c'est un triste individu et parce qu'un crime horrible ne doit pas rester notoirement impuni.

33. Cette question est discutée par H. L. A. Hart, *Punishment and Responsibility*, Oxford, Clarendon Press, 1984, pages 5-6 et 80.

Pour savoir si un calcul utilitariste peut effectivement justifier la condamnation d'un innocent en vue de l'utilité publique, il faut, de nouveau, se demander quelle forme devrait avoir la loi qui le permettrait. Si la loi dit explicitement qu'en l'absence d'un coupable identifié le tribunal pourra condamner un innocent, on affaiblit la dissuasion au lieu de la renforcer, puisqu'on augmente chez les criminels l'espoir que quelqu'un d'autre sera condamné à leur place. Les membres de la société se sentiront moins bien protégés contre les crimes et davantage menacés par les erreurs judiciaires, puisqu'elles sont maintenant permises par la loi. Par conséquent, pour que des lois pénales adoptées en vue du plus grand bien du plus grand nombre produisent effectivement le résultat qu'on en attend, qui est de réduire la fréquence des crimes, il faut que les policiers et les juges aient l'obligation déontologique d'éviter de condamner des innocents.

L'objection faite à l'utilitarisme de pouvoir justifier l'oppression du petit nombre par le grand nombre est donc triplement invalide. Ou bien elle reproche à l'utilitarisme une conséquence qu'il a effectivement mais qui est souvent un moyen raisonnable de promouvoir la justice : la redistribution à un grand nombre de pauvres de biens pris à un petit nombre de riches. Ou bien elle suppose une économie invraisemblable où l'appauvrissement d'un petit nombre de pauvres pourrait enrichir de manière importante un grand nombre de riches. Ou bien elle dénonce les conséquences qu'aurait l'utilitarisme dans un monde sans lois et non pas les conséquences qu'ont des lois fondées sur des arguments utilitaristes.

En conclusion, nous ne devons pas nous laisser arrêter par les objections au conséquentialisme faites par Boudon, Kymlicka et Rawls. La discussion de leurs arguments a mis en évidence le rapport qui doit exister entre conséquentialisme et déontologie : pour faire des lois justes, nous avons besoin de législateurs conséquentialistes et ces lois doivent être appliquées de manière déontologique, sauf dans les rares cas où il peut exister des raisons conséquentialistes très sérieuses d'y faire exception.

Un utilitarisme morcelé

L'utilitarisme tente d'évaluer et de comparer entre elles les conséquences de toutes les actions humaines à l'aide d'un critère unique de mesure, l'utilité. L'objection a souvent été faite qu'une telle mesure unique est impossible à définir : ou bien elle l'est de manière assez générale pour s'appliquer à toutes les actions possibles, mais elle est alors trop vague pour être opérationnelle ; ou bien elle est définie de manière plus précise, ce qui permet de l'appliquer assez clairement aux conséquences de certaines actions, mais elle devient alors inapplicable à celles de beaucoup d'autres actions. Regardons, par exemple, comment le problème se pose dans un domaine où il semble assez facile d'être utilitariste, celui de l'attribution des budgets publics.

Un réseau routier comporte des virages et des croisements où les accidents sont fréquents. Il est possible d'y faire des aménagements et de calculer approximativement combien il faut dépenser en travaux pour sauver une vie humaine. Les citoyens peuvent souhaiter que le ministre des travaux publics et ses fonctionnaires décident en priorité de faire les travaux là où le budget disponible permet de sauver le plus grand nombre de vies. Pour ce type de décision, un critère utilitariste semble à la fois justifié et assez clairement applicable.

Un certain nombre d'enfants finissent leur scolarité primaire sans savoir lire. On peut faire diminuer ce nombre en engageant des dépenses supplémentaires en personnel spécialisé. Le calcul de la dépense moyenne permettant d'obtenir un analphabète de moins donnera sûrement un résultat moins précis que dans le cas des vies que l'on peut sauver en améliorant le réseau routier. Mais quelques expériences et des comparaisons internationales peuvent sans doute en donner une idée assez claire pour guider utilement une décision. Les citoyens peuvent souhaiter que le ministre de l'éducation engage des dépenses là où elles sauvent le plus d'enfants de l'analphabétisme.

Après avoir recommandé aux deux ministres d'être utilitaristes, les citoyens peuvent demander au Parlement de l'être aussi pour décider la répartition des budgets entre les travaux publics et l'éducation. Mais on se heurte alors à l'incommensurabilité des

critères d'utilité qui ont été appliqués pour les travaux routiers et pour les écoles. Combien de morts en plus sur les routes est-on prêt à accepter pour avoir moins d'adolescents analphabètes, ou combien d'analphabètes en plus pour avoir moins de morts sur les routes ? Il n'existe aucune méthode qui permettrait de définir une mesure de l'utilité applicable à ces deux types de conséquences et de l'invoquer pour justifier telle ou telle répartition budgétaire.

On peut cependant calculer après coup le taux d'équivalence entre les morts et les analphabètes qui a été accepté implicitement par les décideurs, puisque le budget finit effectivement par être réparti entre les deux ministères. Il y a donc bien une sorte de vérité ultime de la notion d'utilité : nous ne pouvons pas la mesurer, mais nous prenons quand même des décisions comme si nous en étions capables. On devrait sans doute calculer plus souvent les taux d'équivalence qui ont été acceptés implicitement entre des résultats incommensurables en prenant certaines décisions. On pourrait ainsi montrer assez souvent que celles-ci ont été prises à partir de critères de jugement qui, si on avait dû les expliciter à l'avance, n'auraient probablement jamais été acceptés. Mais une telle conclusion restera toujours pifométrique et ne pourra jamais être justifiée par un calcul précis.

Les critères d'utilité applicables dans différents secteurs de l'activité humaine ne sont pas commensurables³⁴. Notre conséquentialisme doit donc accepter d'être un utilitarisme morcelé, applicable à l'intérieur de différents secteurs d'activité, mais incapable d'effectuer des comparaisons rigoureuses entre eux. La pluralité des critères d'utilité est une conséquence de la pluralité des valeurs sur laquelle insistait Max Weber en parlant de « polythéisme³⁵ ». Non seulement les humains n'adhèrent pas tous aux mêmes valeurs, mais chacun d'entre nous adhère à plusieurs valeurs qui sont parfois antinomiques, puisque la réalisation de certaines d'entre elles rend plus difficile celle de certaines autres. Il est par conséquent impossible de faire une théorie de la justice unifiée. On peut seulement montrer quelles sont, dans tel ou tel

34. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009, pages 239 et 395.

35. « Le métier et la vocation d'homme politique », dans *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 1986, pages 175-176.

secteur de l'activité humaine, les injustices qui peuvent être identifiées et devraient être corrigées ; c'est la démarche recommandée par Amartya Sen³⁶.

Cette façon de poser le problème de la justice est analogue à l'épistémologie de Karl Popper, pour qui la méthode scientifique ne permet jamais de démontrer la vérité d'une théorie de manière définitive. Elle permet seulement de démontrer qu'une théorie est fautive, et les progrès de la connaissance procèdent par identification et élimination des erreurs. De la même façon, la pluralité des valeurs antinomiques rend impossible de décrire une société parfaitement juste, mais il est cependant possible d'identifier des injustices et de s'efforcer de corriger au moins certaines d'entre elles.

Cette démarche est diamétralement opposée à celle de John Rawls qui écrit : « ... la définition de la nature et des buts d'une société parfaitement juste est la partie fondamentale de la théorie de la justice.³⁷ » Dans un livre qui est à la fois très admiratif envers Rawls et dévastateur pour sa théorie, Amartya Sen écrit que la question « Qu'est-ce qu'une société juste ? » n'est pas un point de départ utile pour une théorie de la justice³⁸. Il est possible de pousser plus loin cette objection. Non seulement la description d'une société parfaitement juste n'est ni nécessaire ni utile pour voir ce qui est juste ou injuste dans le monde réel, mais faire cette description est une tâche impossible pour la raison humaine. En effet, les valeurs qui devraient être pleinement réalisées dans une société parfaitement juste ont entre elles des antinomies, ce qui a pour conséquence que, si on optimise une valeur dans la description d'une société imaginaire, celle-ci sera inévitablement imparfaite pour d'autres valeurs.

La théorie de Rawls peut sans doute être défendue contre cette objection en rappelant que son projet est de définir le juste indépendamment du bien³⁹, donc peut-être sans avoir à tenir compte des valeurs et de leurs antinomies. Ses principes de la

36. *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009.

37. *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, page 35.

38. *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009, page 105.

39. *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, page 57.

justice sont adoptés dans une « position originelle » où des contractants, qui ignorent la position qu'ils occuperont dans la société, se mettent d'accord sur les règles de base de celle-ci⁴⁰. C'est une façon ingénieuse de mettre en œuvre la notion de contrat social, et je crois qu'elle est utile pour guider la réflexion sur des questions importantes. Mais, comme dans toutes les théories contractualistes, le contrat rawlsien est fictif ou hypothétique. Il n'est moralement contraignant pour nous tous, qui ne l'avons pas signé, que s'il est conforme à des valeurs que nous approuvons. La « position originelle » est une expérience mentale utile pour expliciter les règles de justice qu'implique l'égalité entre les humains, et celle-ci est la valeur qui justifie l'ensemble de cette démarche intellectuelle. Les principes de Rawls ne seront jamais acceptés par un nietzschéen, persuadé que l'égalité est détestable et qu'est injuste tout ce qui empêche les êtres exceptionnels de s'élever au-dessus du troupeau. La « position originelle » n'est donc pas un point de départ suffisant pour justifier des principes de justice. Il faut d'abord expliquer pourquoi l'égalité doit être considérée comme une valeur, ce qui sera fait dans le prochain chapitre.

Le projet rawlsien de construire une théorie de la justice indépendante des valeurs a un coût très élevé, celui de produire une théorie vide⁴¹. Ni dans l'ouvrage principal de Rawls, *A Theory of Justice*, ni dans *The Law of Peoples*, qui porte sur la justice dans les relations entre les États, on ne trouve la moindre allusion à la façon dont la théorie s'applique ou pourrait s'appliquer dans le monde réel : des exemples de décisions politiques ou de législations qui seraient conformes à sa théorie, même de manière approximative, ou qui pourraient être améliorées à la lumière de celle-ci.

L'idée de faire une théorie de la justice en référant le moins possible à des valeurs tente de tenir compte du fait que, dans le monde d'aujourd'hui, cohabitent des humains ayant des idées assez diverses du bien et du mal. Pour qu'une théorie de la justice soit acceptable par le plus grand nombre, il ne faut pas qu'elle tente de prendre en compte toutes les valeurs présentes dans la

40. *Ibid.*, page 168.

41. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009, page 26.

société. Il vaut mieux qu'elle soit fondée sur un petit nombre de valeurs, qui ont plus de chances d'être acceptées par presque tous. Dans le cas de Rawls, cette parcimonie est poussée à l'extrême et aboutit à rendre la théorie à peu près complètement incapable de rien dire de pertinent sur le monde réel.

Une théorie conséquentialiste de la justice ne peut pas se passer de références à des valeurs. Celles-ci servent à évaluer les conséquences des lois et des décisions prises par les humains. Puisque les valeurs sont parfois antinomiques, ces conséquences ne peuvent pas être évaluées à l'aide d'un critère unique. Il est donc impossible de faire une *théorie de la justice* unifiée et cohérente. Il faut plutôt faire une *théorie des injustices*. Comme je l'ai annoncé en commençant et comme je vais tenter de le montrer dans les chapitres suivants, cette théorie sera principalement une *sociologie des injustices*.

2

Liberté, égalité, sécurité

Nous avons vu dans le chapitre précédent que le conséquentialisme est la méthode d'argumentation qui permet de conduire un débat constructif sur les justifications des lois, et que celles-ci doivent très souvent être appliquées de manière déontologique. Nous avons vu aussi que les principales objections qui sont faites à l'utilitarisme ne permettent pas de réfuter un raisonnement conséquentialiste défini et balisé comme je le fais ici. Il est donc possible d'être conséquentialiste sans se heurter à des absurdités rationnelles, et il est permis de l'être sans risquer de produire des monstruosité morales. Nous avons vu enfin que l'évaluation des conséquences les plus fréquentes ou les plus probables des lois suppose la référence à des valeurs. Ces valeurs sont multiples et comportent entre elles des antinomies. Il est donc difficile de dresser une liste complète des valeurs qui ont été inventées et prises au sérieux dans toutes les sociétés humaines, et il est impossible de les présenter sous la forme d'un système achevé et cohérent. Mais certaines valeurs sont beaucoup plus importantes que d'autres dans les sociétés les moins injustes d'aujourd'hui.

Ces valeurs les plus importantes sont au nombre de trois. La liberté et l'égalité ont joué un rôle de premier plan dans les transformations politiques qui ont eu lieu dans quelques pays d'Europe et d'Amérique depuis trois siècles. Leur invocation est aujourd'hui

à peu près universelle, soit comme principes que des législations tentent de mettre en œuvre, soit comme revendications contre des pouvoirs accusés de les violer. La sécurité a été moins souvent que les deux autres l'objet d'enthousiasme collectif, mais, comme nous le verrons plus loin, elle est sans doute celle dont la préoccupation précède celle des deux autres.

Beaucoup de ceux qui adhèrent à ces valeurs le font de manière déontologique, à partir d'une révélation religieuse ou d'une spéculation rationnelle comme celle de Kant. Mais ces valeurs peuvent aussi être découvertes à partir d'une sociologie fondamentale, c'est-à-dire en observant et en comprenant les conditions d'existence et de fonctionnement de n'importe quelle société humaine. Elles n'ont pas été invoquées de manière explicite dans tous les systèmes de lois qui ont été inventés dans le passé, mais elles y ont très probablement joué un rôle implicite, comme des problèmes, avant d'être reconnues comme des idéaux. Elles aident à comprendre rétrospectivement l'évolution de toutes les sociétés humaines. Dans une perspective conséquentialiste, les raisons du succès historique relatif des sociétés où ces valeurs ont été reconnues explicitement sont leurs justifications. Ces justifications reposent donc sur des faits, comme nous le recommande Boudon.

La sécurité, la liberté et l'égalité sont les valeurs les plus importantes des régimes politiques les moins injustes d'aujourd'hui. Elles le sont devenues par un processus de sélection culturelle des règles de vie en société. Avant de l'expliquer pour chacune d'entre elles, il est utile de voir comment fonctionnent ces processus de sélection culturelle.

La sélection culturelle des règles sociales

Je marche ici sur des œufs. Les absurdités qui ont été écrites et les horreurs qui ont été commises au début du siècle dernier au nom d'un prétendu « darwinisme social » rendent dangereux de parler d'évolution, de sélection et de Darwin dans un texte sur la justice. Je demande à mon lecteur de bien vouloir me lire avant de pousser des cris de protestation.

Le darwinisme est une méthode d'explication qui a été extraordinairement féconde en biologie. La question très intéressante de savoir ce qui vient de Darwin lui-même et ce qui a été compris ou précisé par d'autres n'a pas d'importance pour nous ici. Il suffit pour mon propos de rappeler les idées à la fois simples et étonnantes qui sont au cœur de cette méthode d'explication¹.

Le matériel génétique des êtres vivants subit un grand nombre de mutations aléatoires. Beaucoup de ces mutations produisent des individus handicapés, mais certaines ont des effets avantageux pour ceux qui en sont porteurs et augmentent leurs chances de survivre et de se reproduire dans un environnement donné. Les effets de ces mutations sont transmis de génération en génération. Avec le temps, les mutations avantageuses s'étendent à toute l'espèce. La multiplication des mutations, sur de très longues périodes et leur sélection par les contraintes de l'environnement expliquent la téléonomie² des organismes biologiques, c'est-à-dire le fait qu'ils sont équipés d'organes souvent admirablement bien adaptés pour remplir une fonction, sans qu'il soit nécessaire de supposer une intelligence, un plan ou un projet pour expliquer cette adaptation.

Un raisonnement analogue peut expliquer la formation des institutions politiques, comme l'a montré Fukuyama dans un livre remarquable³. Et il peut s'appliquer aussi à un grand nombre de faits culturels, techniques, croyances, règles morales, etc. La sélection culturelle fonctionne selon une logique qui ressemble à celle de la sélection naturelle. Mais il existe aussi entre ces deux types de sélection des différences importantes, et ignorer celles-ci produit des conséquences intellectuelles et morales assez désastreuses.

Au début du siècle dernier, sous l'étiquette du « darwinisme social », certains ont prétendu que la « lutte pour la vie » est le

-
1. Michael Ruse, *Darwin and Design*, Harvard University Press, 2003, souligne certaines des différences qui existent entre la pensée de Darwin et le darwinisme accepté par la plupart des biologistes aujourd'hui, dont on trouve un exposé synthétique, par exemple, dans Jacques Monod, *Le hasard et la nécessité*, Paris, Seuil, 1970.
 2. C'est le mot utilisé par Jacques Monod, *Ibid.*, pour désigner cette notion.
 3. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

moteur de l'histoire humaine comme celui de l'évolution des espèces vivantes : les progrès de l'humanité seraient produits par les victoires des plus forts sur les plus faibles et la domination ou même l'élimination de ceux-ci au profit de ceux-là. Cette argumentation a souvent été utilisée pour justifier les conquêtes coloniales, les bellicismes et les racismes. Elle comporte deux erreurs flagrantes.

La première porte sur la compréhension des mécanismes de la sélection naturelle. La violence intraspécifique, c'est-à-dire entre membres de la même espèce, peut jouer un rôle dans la concurrence entre les individus de certaines espèces pour la nourriture et les chances de reproduction, mais elle n'en est ni le seul facteur, ni le plus important. Le premier oiseau vivant au bord de l'eau qui est né avec des pattes palmées a eu un avantage sur les autres oiseaux pour trouver de la nourriture, et ses descendants ont bénéficié du même avantage. Cela ne veut pas dire que les oiseaux aux pattes palmées ont administré des raclées aux autres oiseaux pour les chasser ou les exterminer. Les membres de certaines espèces animales, notamment beaucoup d'herbivores, ont très peu de capacité de violence intraspécifique. Les végétaux n'en ont pas, et ils sont cependant, comme toutes les espèces vivantes, les produits de processus de sélection naturelle.

La seconde erreur du prétendu « darwinisme social » est d'ignorer la différence la plus importante qui existe entre la sélection naturelle et la sélection culturelle : la première dépend entièrement de la transmission des gènes par la reproduction biologique, la seconde dépend aussi, et même principalement, de la transmission des informations par le langage parlé ou écrit. Tous les canards qui existent aujourd'hui sont très probablement les descendants du premier oiseau qui est né avec des pattes palmées. Pour voyager en avion il n'est pas nécessaire d'être le descendant d'un des frères Wright.

Ces deux erreurs ont conduit à une apologie de la violence et à une surestimation grotesque de son importance dans l'histoire de l'humanité. Celle-ci n'est ni l'histoire de la lutte des classes, ni celle de la lutte des races. Elle est bien davantage l'histoire de la compétition entre des techniques, des croyances et des institu-

tions. Dans cette compétition, les conflits entre des groupes humains jouent un rôle, et ces conflits sont parfois violents, mais il n'est pas vrai que les faits culturels qui se diffusent le plus largement soient toujours ceux qui sont portés par les groupes humains les plus efficaces dans l'utilisation de la violence.

Par exemple, dans la première moitié du siècle dernier, deux régimes politiques, le nazisme allemand et le militarisme japonais, ont pratiqué un culte fanatique de la violence, souvent appuyé par des arguments venus du « darwinisme social ». Cela les a conduits à leur propre destruction, qui a permis à l'Allemagne et au Japon d'exceller ensuite dans les arts de la paix, l'industrie et le commerce, et de devenir deux des sociétés les plus antimilitaristes et les plus pacifistes de toute l'histoire de l'humanité. On observe là un cas flagrant de sélection culturelle : des institutions et des croyances mal adaptées à leur environnement culturel, économique et international ont été éliminées par les conséquences des entreprises mégalomaniaques qu'elles ont suscitées ; leur élimination a laissé la place à d'autres croyances et institutions mieux adaptées au bien-être des Allemands, des Japonais et de tous leurs voisins. Le raisonnement que je viens d'ébaucher ici est de type darwinien, et il contredit l'idée que la domination des brutes est à la fois une fatalité et le moteur du progrès, ce qui était une des affirmations du prétendu « darwinisme social ».

Enfin, il existe une autre différence importante entre la sélection naturelle et la sélection culturelle. La première n'est pas un processus téléologique mais téléonomique. Dans les processus de sélection culturelle, la téléonomie, l'adaptation d'un fait culturel à un environnement naturel ou social, comporte parfois une part de téléologie, de projet conscient⁴. Une innovation est souvent faite par inadvertance, ses auteurs ne se rendant même pas compte qu'ils sont en train d'innover. Si cette innovation se révèle durable parce qu'elle est avantageuse pour ceux qui l'adoptent, elle constitue un cas de téléonomie simple. Mais les innovations peuvent aussi être faites par des gens qui visent consciemment certains résultats. Le projet des innovateurs doit alors être pris en compte pour expliquer l'innovation. Les consé-

4. *Ibid.*, page 446.

quences à long terme d'une innovation ne sont jamais exactement celles qu'en attendaient ses auteurs, mais elles y correspondent parfois en partie. Il est souvent fascinant de découvrir par qui et pour quelles raisons a été faite une innovation, mais, pour la réflexion conséquentialiste, le plus important est de comprendre pourquoi telle innovation a eu dans tel pays et pour telle population des conséquences avantageuses, et donc pourquoi elle a été durable et a été imitée dans d'autres pays et par d'autres populations⁵.

Par exemple, dans l'Angleterre du milieu du 17^e siècle, les quakers décidèrent que marchander est immoral. Leur argument était complètement déontologique : il est interdit de mentir ; pour marchander il faut commencer par mentir sur le prix auquel on est prêt à acheter ou à vendre quelque chose ; il est donc interdit de marchander. Les commerçants quakers décidèrent de marquer les prix sur les produits, et de les vendre à ce prix⁶. L'effet non recherché de cette innovation ne s'est pas fait attendre : en diminuant pour eux-mêmes et pour leurs clients ce que les économistes appellent les « coûts de transaction », les commerçants quakers sont devenus prospères et ont apporté une contribution importante au progrès économique de leur société. Beaucoup de touristes aujourd'hui en visite dans un pays pauvre acceptent de marchander l'achat des souvenirs qu'ils ramèneront avec eux, sans voir là aucun problème moral. Ils pensent qu'il faut respecter les différences culturelles et que marchander fait partie des coutumes locales du pays qu'ils visitent. Un moraliste conséquentialiste leur dirait qu'ils contribuent ainsi à la persistance d'une pratique qui est une des causes de la pauvreté de ce pays, alors que sa disparition dans leur propre pays a favorisé les progrès économiques qui leur permettent d'avoir les moyens de voyager.

Les institutions à peu près justes que nous connaissons ont été produites par des processus de sélection culturelle. Pour réfléchir sur la justice dans les sociétés humaines, il est essentiel de chercher à comprendre pourquoi ces institutions ont pu contribuer plus ou moins longtemps au fonctionnement de ces

5. *Ibid.*, page 449.

6. Hugh Barbour, *The Quakers in Puritan England*, Yale University Press, 1964, pages 173-174.

sociétés. Cette idée ne doit pas être comprise comme l'affirmation simpliste que tout ce qui réussit est juste.

La sélection culturelle, comme la sélection naturelle, ne comporte aucune garantie de perfection du résultat. La sélection naturelle favorise la diffusion des gènes des individus qui sont mieux adaptés à leur environnement que leurs concurrents ; mais ils n'y sont pas pour autant toujours parfaitement adaptés. Dans le cas de la sélection culturelle, les résultats comportent sans doute une marge d'imperfection plus importante. Les humains sont capables de s'adapter à des environnements naturels plus divers que les autres animaux, principalement à cause de la puissance de leur cerveau. Pour la même raison, ils peuvent s'adapter à des situations sociales très différentes, et ils ont presque toujours le choix entre plusieurs façons de s'adapter à une situation donnée. Les contraintes par lesquelles l'environnement social sélectionne les faits culturels qui ont des chances de durer sont par conséquent moins rigides que celles de l'environnement naturel pour la sélection des gènes des espèces animales ou végétales.

Il en résulte pour l'analyse socio-historique un problème analogue à la thèse de Duhem-Quine en épistémologie des sciences : quand une expérience contredit une théorie, elle met en cause l'ensemble de celle-ci et non pas un théorème particulier ; on a donc le choix entre plusieurs théorèmes qui peuvent être changés afin de rétablir l'accord entre les faits et la théorie ainsi modifiée⁷. De la même façon, l'ensemble des lois et des institutions qui existent dans une société forment un ensemble interdépendant dont les conséquences heureuses ou malheureuses ne peuvent pas toujours être imputées à une loi en particulier, comme l'avait déjà vu Montesquieu⁸. Il ne suffit donc pas de constater la réussite ou l'échec d'un groupe humain porteur d'une institution particulière pour en déduire que celle-ci en est la

7. Pierre Duhem, *La théorie physique : Son objet, sa structure*, Paris, Marcel Rivière, 1914, partie II, chapitre VI. Gilles-Gaston Granger, *La vérification*, Paris, Odile Jacob, 1992, p. 251. John C. Harsanyi, « Problems with Act-Utilitarianism and with Malevolent Preferences » dans Douglas Seanor and N. Fotion, *Hare and Critics: Essays on Moral Thinking*, New York, Clarendon Paperbacks, 1990, p. 91.

8. *De l'esprit des lois*, livre XXXIX, chapitre XI.

cause ou une des causes, il faut comprendre le mécanisme par lequel elle y a contribué.

Dans le cas du régime nazi, il est facile d'attribuer son échec à sa propension excessive à la violence, puisque sa défaite finale a été due essentiellement au nombre des ennemis que ses agressions ont suscité contre lui. C'est plus compliqué dans le cas du régime soviétique, dont la disparition peut, elle aussi, être décrite en termes darwiniens: un régime politico-économique qui se prétendait économiquement plus efficace, donc destiné à remplacer tous les autres, s'est effondré de lui-même, sans guerre ni défaite, quand on a tenté d'y faire des réformes rendues nécessaires par son inefficacité économique. Ce régime se caractérisait par trois institutions essentielles: l'absence de propriété privée des moyens de production, la planification centralisée de l'économie par l'État, et le contrôle de l'information et de l'activité politique par un parti unique, donc l'impossibilité de critiquer efficacement les décisions des dirigeants. Ces trois éléments étaient-ils liés entre eux de façon nécessaire? Pourrait-on concevoir l'abolition de la propriété privée des moyens de production sans la planification centralisée, ou cette dernière sans le monopole politique d'un parti? L'échec du régime soviétique doit-il être imputé également à ces trois institutions, ou d'abord à l'une d'entre elles? Les réponses qu'on apporte à ces questions n'ont pas seulement un intérêt historique, elles sont probablement importantes pour l'avenir de nos institutions politiques et économiques. Nous y reviendrons à la fin du chapitre 3.

Nos lois et nos croyances en matière de justice ont été produites par un processus de sélection culturelle. Elles ne sont pas parfaites, mais la survie de l'espèce humaine et son développement permettent de supposer que ces croyances et ces lois ne sont pas complètement détestables ou entièrement injustes. On peut même supposer que, dans les sociétés qui ont atteint aujourd'hui le plus haut niveau de bien-être et le plus bas niveau de violence, les lois sont parmi les moins injustes inventées jusqu'à présent par des humains, ce qui ne veut pas dire que des progrès importants à cet égard ne peuvent ou ne doivent pas être faits.

Les institutions relativement justes, ou les moins injustes, qui existent dans le monde d'aujourd'hui ne correspondent à aucun dessein préétabli et cohérent, et elles n'auraient pas pu être produites de cette façon. Elles l'ont été par un processus très complexe de sélection culturelle qui s'étend sur l'ensemble de l'histoire de l'humanité. Pour évaluer ces institutions, il faut essayer de comprendre pourquoi et comment elles ont pu contribuer à la réussite relative des sociétés qui les ont adoptées. Cette façon d'aborder la question de la justice était aussi celle de Friedrich Hayek⁹, lui-même fortement influencé par le mode de raisonnement darwinien. En avouant cette parenté intellectuelle, je marche de nouveau sur des œufs. Comme on le verra plus loin, mon analyse s'éloigne très vite de celle de Hayek. Je ne pense pas que notre point de départ méthodologique commun conduise nécessairement au fondamentalisme du marché professé par la plupart de ceux qui aujourd'hui se réclament de lui. Dans le processus de sélection culturelle qui a produit notre civilisation, il n'y a pas seulement la libre circulation des biens et des idées, il y a aussi l'école primaire obligatoire et l'impôt progressif sur le revenu.

Il est moins compromettant d'avouer une autre parenté intellectuelle, celle que j'ai avec Jane Jacobs¹⁰. Celle-ci décrit deux systèmes de règles morales, différents et souvent même opposés, celui des commerçants et celui des gardiens, c'est-à-dire les soldats, les policiers et les gouvernants. Ces deux morales se sont développées parce qu'elles correspondaient aux exigences de ces deux domaines d'activité, et elles ont ainsi contribué au bon fonctionnement des sociétés dans leur ensemble. Elles sont des déontologies, mais leur émergence, leur persistance et leur utilité pour la société dans son ensemble peuvent être décrites de manière conséquentialiste comme les résultats d'une sélection culturelle.

9. *La présomption fatale : Les erreurs du socialisme*, Paris, PUF, 1993.

10. *Systèmes de survie : Dialogue sur les fondements moraux du commerce et de la politique*, Montréal, Boréal, 1995.

La sécurité

Au cours de l'histoire humaine, ont émergé des processus de sélection culturelle des règles sociales trois valeurs qui apparaissent aujourd'hui comme les plus importantes pour comprendre les institutions des sociétés les moins injustes : la liberté, l'égalité et la sécurité. La troisième est la moins prestigieuse mais sans doute celle qui précède les deux autres à la fois dans le temps et dans la logique profonde des relations sociales.

Les lois qui existent dans une société doivent contribuer à la sécurité d'au moins une partie des membres de celle-ci. C'est leur fonction la plus fondamentale. Dans les sociétés les plus mal gouvernées, c'est la seule qu'elles remplissent, parfois de manière très imparfaite. Des lois ne contribuent pas nécessairement à la sécurité de tous les membres d'une société, et elles assurent rarement le même niveau de sécurité pour tous. Certaines lois peuvent même augmenter l'insécurité de certaines personnes ou de certains groupes, qui sont généralement les membres les plus faibles de la société. Cependant, pour qu'une législation soit appliquée, même imparfaitement, et ait une certaine durée, il faut qu'elle procure une certaine sécurité aux membres les plus puissants de la société. Une législation qui ne remplirait pas du tout cette fonction disparaîtrait très rapidement pour être remplacée par d'autres lois qui seraient sans doute favorables à la sécurité de certaines personnes ou de certains groupes assez puissants pour les imposer à l'ensemble de la société.

L'absence pure et simple de loi n'est pas une possibilité pour les sociétés humaines. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, une société où n'existerait aucune loi condamnant le vol serait misérable et très probablement promise à une disparition rapide. Encore plus abominable serait la société où n'existerait aucune loi interdisant le meurtre, où chacun pourrait tuer qui il veut quand il en a l'occasion et pour n'importe quelle raison, sans jamais se le faire reprocher par personne et sans qu'aucun processus collectif ne soit mis en œuvre pour tenter de l'en empêcher. Il existe des lois inutiles et des lois qui font plus de mal que de bien, mais il faudrait qu'une législation soit conçue de

manière extraordinairement perverse pour qu'elle ait des effets pires que l'absence complète de loi.

Les deux paragraphes qui précèdent peuvent être vus comme de la sociologie élémentaire, ou comme un ensemble de propositions normatives qui se résument ainsi: toutes les sociétés humaines doivent avoir des lois, dont l'existence est nécessaire à la survie de l'espèce humaine. Cette conclusion normative ne découle pas de la seule observation des faits, mais aussi d'un présupposé normatif: que la survie de l'humanité est souhaitable. On retrouve ici l'argument coriace de Hume que nous avons déjà rencontré dans l'introduction: tout raisonnement qui enchaîne des observations de faits pour arriver à une conclusion normative doit faire appel explicitement ou implicitement à au moins une autre proposition normative antécédente.

Cet argument est logiquement juste, mais il est ici trivial ou sans conséquence. À l'idée que les sociétés humaines doivent avoir des lois parce que celles-ci sont nécessaires à la survie de l'humanité, on peut faire trois ou plutôt deux objections.

La première n'est pas vraiment une objection. C'est la position des délinquants, ceux qui veulent que les lois existent pour les autres sans les observer eux-mêmes. Les voleurs ne demandent pas l'abolition du droit de propriété et protestent quand d'autres tentent de leur prendre leurs biens. Leur attitude ne correspond donc pas à l'affirmation normative que la loi interdisant le vol ne devrait pas exister, mais à la revendication du privilège personnel d'en être exempté. La délinquance est une donnée fondamentale de la vie en société. C'est parce qu'elle est possible que les lois ont besoin de sanctions, qui sont destinées à mettre les délinquants hors d'état de nuire et à dissuader ceux qui voudraient les imiter. Les sanctions sont aussi sans doute indispensables au maintien de la confiance dans les lois: même ceux qui pensent qu'une loi est bonne et doit être respectée auront bien du mal à le faire si les délinquants sont très nombreux et ne sont jamais sanctionnés.

À la proposition normative qu'il faut des lois, la première objection véritable est celle que pourrait faire un misanthrope absolu: l'humanité est détestable et sa disparition n'aurait rien de

regrettable; donc, même en montrant que l'existence de lois est nécessaire à la survie de l'humanité, on ne démontre pas qu'il faut des lois.

Le misanthrope absolu ressemble au solipsiste de Schopenhauer: «un fou enfermé dans une forteresse imprenable». Il est impossible de réfuter logiquement son opinion. On peut même lui avouer qu'on a effectivement un préjugé arbitraire en faveur de la survie de l'humanité, préjugé aussi indémontrable que le préjugé inverse. Cependant, la détestation de l'humanité est peu favorable à la réussite collective de ceux qui en sont atteints, c'est pourquoi l'espèce humaine et les sociétés que nous connaissons ont été produites par une évolution qui doit peu de choses aux misanthropes absolus. On ne pourra jamais obliger ces derniers à sortir de leur forteresse, mais on peut les y laisser sans trop d'inquiétude, puisque leur opinion est en fin de compte à peu près sans conséquence.

La deuxième objection possible est celle que pourrait faire un anarchiste absolu lui aussi mais optimiste: les humains ont une tendance naturelle à se faire du bien les uns aux autres; ou bien ils peuvent agir avec une confiance totale en leur propre spontanéité, ou bien ils ne doivent suivre que des lois tellement évidentes qu'elles sont reconnues sans difficulté par tous. L'intervention d'un législateur institutionnel a pour effet d'empêcher l'expression de cette spontanéité ou de corrompre ces lois naturelles parfaites. L'objection du misanthrope absolu portait sur un choix arbitraire entre des valeurs; celle de l'anarchiste optimiste se discute entièrement sur le terrain de la sociologie fondamentale.

Le premier argument à opposer à l'anarchiste optimiste est le principe d'inévitable imperfection que nous avons déjà rencontré au chapitre 1: quand on réfléchit sur les affaires humaines, on a peut-être le droit de vouloir approcher de la perfection, mais il n'est jamais raisonnable de supposer qu'elle peut être atteinte. La simple observation socio-historique ne permet pas de trancher de manière définitive entre l'opinion optimiste que les humains sont presque tous plutôt bons et l'opinion pessimiste qu'ils sont presque tous plutôt méchants.

Mais elle permet d'être sûr qu'ils ne sont pas tous sans exception entièrement bons ou entièrement méchants. Imaginons une société où l'excellence des croyances morales et le soin mis à l'éducation des enfants produiraient des millions de personnes irrécusablement bienveillantes les unes envers les autres. Dans cette société la coopération entre les humains serait *presque* parfaite, mais nous savons que ce « presque » ne peut pas être omis complètement. Même dans cette société, il se trouvera un jour un individu qui assassinera des petites filles par plaisir, et il faudra décider ce qu'on en fait. L'absence de lois et de sanctions aurait des conséquences terribles pour ses victimes potentielles, et des effets désastreux pour les convictions morales de tous les autres membres de la société, dont la bienveillance serait gravement ébranlée par le spectacle d'un criminel impuni et peut-être triomphant.

Le second argument à opposer à l'anarchiste optimiste est la difficulté de coordonner les actions des humains. Notre sécurité n'est pas seulement menacée par les autres quand ils agissent envers nous avec malveillance, elle l'est aussi par la simple imprévisibilité de leurs actions. Nous avons déjà rencontré au chapitre 1 cet argument, pour montrer qu'un conséquentialisme intégral est impossible.

Pour ces deux raisons, et peut-être quelques autres, la position de l'anarchiste optimiste n'est pas plausible. Même si on a une confiance très grande dans la bonté de la nature humaine, il n'est pas possible de croire que les humains pourraient vivre en société en l'absence complète de lois.

La sécurité n'est pas la valeur la plus exaltante, et elle n'a pas souvent été invoquée par des révolutionnaires, mais elle est sans doute la plus fondamentale. Des humains vivant sans lois et dans l'insécurité presque complète peuvent sembler jouir d'une liberté absolue, mais, en fait, le champ d'action où s'exercerait cette liberté serait très limité. Et la notion même d'égalité entre eux deviendrait complètement impossible à concevoir et à mettre en œuvre. Dans les situations de guerre civile et de violence généralisée, l'aspiration à moins d'insécurité devient la préoccupation première des humains, celle pour laquelle ils peuvent renoncer à

beaucoup de liberté. Ils acceptent alors qu'un tyran mette fin à l'insécurité, Napoléon Bonaparte après la Révolution française, Mustafa Kemal après l'effondrement de l'Empire ottoman, Deng Xiaoping après la Révolution culturelle chinoise. Quand le tyran n'est pas trop stupide et brutal, ses sujets découvrent que la liberté très limitée qu'il leur laisse est plus grande que celle qu'ils pouvaient exercer effectivement dans le chaos de la période précédente.

La sécurité est la valeur la plus fondamentale parce qu'elle doit être partiellement réalisée pour que devienne possible la mise en œuvre des autres valeurs. Mais elle n'est pas une valeur absolue qui aurait toujours la priorité sur toutes les autres. Les humains acceptent très souvent de prendre des risques, c'est-à-dire de mettre en danger leur sécurité, pour défendre leur liberté et même parfois des valeurs moins importantes que celle-ci.

La liberté

Avant d'être une valeur, la liberté est un fait. Il est très difficile de réfléchir sur le rôle des lois dans les sociétés humaines sans faire la supposition de l'existence de la liberté, ceci pour deux raisons.

Le fait d'ordonner ou d'interdire quelque chose à quelqu'un suppose qu'il aurait pu agir différemment et qu'il est capable d'agir de la façon qui lui est ordonnée. Quiconque fait des lois ou cherche à les faire appliquer suppose donc que ceux à qui il s'adresse peuvent décider d'agir d'une façon ou d'une autre, c'est-à-dire qu'ils sont libres, au moins dans certains domaines d'activité et à l'intérieur de certaines limites.

Les accidents dont les lois cherchent à limiter la fréquence, et les conflits dont elles cherchent à limiter les conséquences, sont des effets de la liberté des humains, puisque ceux-ci peuvent se faire du mal les uns aux autres par inadvertance ou par malveillance. La liberté est ce qui rend les lois possibles et aussi ce qui les rend nécessaires. Elle est au cœur même de la raison d'être des lois. Cela est bien connu dans les sociétés occidentales depuis les révolutions du 18^e siècle, mais c'était déjà le cas dans les sociétés

très éloignées de la nôtre, même si le mot « liberté » y intervenait beaucoup moins souvent dans les débats publics.

Expliquer ce qui permet aux humains d'être libres est difficile. Les découvertes des psychologues et des biologistes pourront influencer la conception que nous avons de la liberté et par conséquent notre façon d'agir dans certains domaines. Il est très improbable qu'elles nous obligent à remettre en cause le lien fondamental qui existe entre la liberté et les lois. Si on invente un jour un instrument permettant d'enlever toute liberté à une personne, en lui dictant sa façon d'agir de manière complètement contraignante, il faudra faire des lois pour en interdire l'utilisation ou pour l'autoriser dans certaines situations. En faisant ces lois, on supposera que ceux qui possèdent cet instrument peuvent décider de l'utiliser ou non.

Il est possible d'avoir de la liberté une conception idéale et absolue, d'y voir un caractère essentiel des humains, indépendant des circonstances de leur vie. Ce n'est pas une idée antipathique : au cours de l'histoire récente, la preuve la plus éclatante de la capacité des humains à agir en êtres libres a été donnée par des hommes comme Andreï Sakharov ou Nelson Mandela, quand ils résistaient à des gouvernements oppressifs et vivaient en résidence surveillée ou en prison. Cependant, pour réfléchir sur les rapports entre la liberté, la justice et les lois, il est utile de considérer la liberté des personnes comme une grandeur qui varie selon le nombre et l'importance des choix qu'elles peuvent exercer effectivement. Mandela en prison était un homme libre, il l'est devenu davantage quand il en est sorti. La quantité de liberté dont nous disposons varie dans le temps et certains d'entre nous en ont plus que d'autres. Cependant, personne ne dispose d'une liberté sans limites, et personne n'en est entièrement privé, sauf peut-être ceux qui sont atteints de certaines maladies mentales très graves.

La liberté est une grandeur pour laquelle nous n'avons pas d'unité de mesure. Certaines comparaisons peuvent être faites qui prêtent peu à contestation : les Coréens du Sud ont presque tous plus de liberté que ceux du Nord. D'autres comparaisons sont plus difficiles : les Cubains, moins libres de dire ce qu'ils veulent

mais moins menacés par la maladie ou la criminalité que les Haïtiens, sont-ils au total plus ou moins libres que ces derniers ? Plutôt que de faire des comparaisons entre des pays différents, il est parfois moins difficile de savoir si un changement institutionnel, une nouvelle loi ou un nouveau régime politique, représente pour certaines personnes un gain ou une perte de liberté. C'est très souvent de ce type d'estimation dont on a besoin pour prendre les décisions qui sont nécessaires pour lutter contre les injustices.

L'exercice de la liberté est limité par ce que les lois interdisent. Il l'est aussi par des contraintes non légales, qui peuvent être naturelles, physiques et biologiques, ou sociales, notamment économiques. Les limites légales de la liberté sont évidemment une question centrale pour la justice, mais celle-ci ne doit pas ignorer les autres limites, dans la mesure où elles peuvent être influencées par des lois ou des institutions. Avant le 15^e siècle, aucun Européen n'avait la liberté d'aller en Amérique ; ce n'était pas interdit, mais c'était impossible, et la justice n'était pas concernée. Aujourd'hui c'est un voyage qui peut être fait en quelques heures, sauf pour ceux qui sont en prison ou assignés à résidence, et pour ceux qui n'ont pas les moyens de payer un billet d'avion. Le droit de voyager et la capacité de le faire sont des questions qui concernent la justice.

Des lois ont toujours pour effet de limiter certaines libertés pour certaines personnes dans certaines situations. Cependant, quand des lois sont assez bien faites, elles augmentent le total de liberté dont disposent tous les membres de la société. Il suffit pour s'en convaincre d'imaginer ce que seraient les embouteillages en ville s'il n'y avait pas de code de la route ; celui-ci limite ponctuellement la liberté de chacun de faire ce qu'il veut aux croisements ou de stationner n'importe où, afin d'augmenter globalement la liberté de tous de se déplacer. Par conséquent, la liberté est ce qui rend les lois possibles et nécessaires, comme nous l'avons vu plus haut, elle est aussi ce qui est favorisé par des lois bien faites.

La liberté est une valeur. Même dans les sociétés du passé où on croyait que la liberté est le privilège de quelques-uns, on savait qu'elle est une valeur pour tous : être réduit en esclavage était un

des pires malheurs qui puissent arriver à quelqu'un ; affranchir un esclave était une action méritoire. La liberté est une valeur pour nous parce que nous pensons être la plupart du temps le meilleur juge pour décider ce qui est bon pour nous-même. Mais la liberté n'est pas une valeur absolue, qui devrait toujours avoir la priorité sur toutes les autres valeurs.

Une des menaces principales pour la sécurité et pour la liberté de chacun d'entre nous est l'exercice que les autres font de leur propre liberté. Il est donc impossible de poser comme une règle absolue le droit de tous à une liberté totale ; on peut seulement essayer de déterminer quelles sont, dans une société donnée, les limites à la liberté de chacun qui permettent à tous de jouir de la plus grande liberté possible. Il n'y a aucune raison de penser que ces limites peuvent ou doivent être les mêmes dans toutes les sociétés, quels que soient leurs ressources naturelles, leurs moyens techniques et le nombre de leurs membres.

Il est tout à fait possible, dans un État, de garantir par des lois certaines libertés à tous les citoyens et d'appliquer ces lois de manière déontologique. Cependant ces lois ne sont pas découvertes ou justifiées par une révélation religieuse ou par une spéculation rationnelle qui serait valable pour toutes les sociétés. Bentham considérait la notion de droits naturels imprescriptibles comme une « absurdité montée sur des échasses », et voyait dans la proclamation de tels droits la présomption de ceux qui veulent enchaîner leurs successeurs à des lois qu'il leur serait interdit de modifier¹¹. Les progrès politiques réalisés depuis le 18^e siècle ont été fortement influencés par la croyance en des droits fondamentaux qui préexisteraient aux lois faites par les humains et que celles-ci devraient respecter pour être justes. Cette croyance a contribué à l'invention de règles sociales dont les conséquences et la réussite à long terme ont résulté des mécanismes fondamentaux du fonctionnement des sociétés humaines. Son importance historique est du même type que celle de la croyance en un dieu unique, qui, nous le verrons plus loin, a contribué au développement de la valeur d'égalité. Il est parfaitement possible de faire des lois justes

11. Catherine Audard, *Anthologie historique et critique de l'utilitarisme*, tome 1, Paris, PUF, 1999, pages 243, 250 et 251.

et de reconnaître la valeur de la liberté et de l'égalité, sans adhérer à ces deux croyances. Si certaines lois reconnaissent des droits comme spécialement importants ou comme plus fondamentaux que d'autres, elles doivent être justifiées par leurs conséquences et pouvoir être modifiées selon les circonstances dans lesquelles se trouveront les sociétés humaines dans l'avenir.

Résumons ce qu'il faut retenir sur la liberté. Elle est un fait avant d'être une valeur. Les lois déterminent dans une large mesure l'étendue de l'espace dans lequel elle peut s'exercer, mais ce ne sont pas les lois qui font exister la liberté; même dans le régime politique le plus oppressif certaines personnes restent capables de vivre comme des êtres libres. La liberté est une source très puissante de conflits et d'antinomies. Elle est antinomique avec elle-même: la liberté de chacun est une des principales menaces pour la liberté de tous les autres. Elle est antinomique avec la sécurité, puisque l'insécurité limite gravement la liberté, qui est elle-même une menace pour la sécurité. La liberté est antinomique aussi avec l'égalité; c'est un des thèmes récurrents de la réflexion politique contemporaine, mais cette antinomie est souvent exagérée ou mal comprise, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre.

L'égalité

À l'inverse de la liberté, l'égalité n'est pas un fait qui existait avant qu'elle soit codifiée par des lois puis reconnue comme une valeur. La liberté a été une découverte des humains, qui lui ont accordé au cours de leur histoire de plus en plus de valeur dans leurs institutions. L'égalité a été une invention, une conséquence des lois qui tentent d'en faire une réalité dans certaines sociétés. On a parfois soutenu que l'égalité est une croyance arbitraire, très répandue dans une partie de l'humanité à notre époque, mais qui ne repose sur aucun argument solide¹². À l'opposé de cette opinion, je vais tenter de montrer qu'il est possible d'expliquer l'importance de l'égalité, à partir d'une sociologie fondamentale, donc de justifier la valeur de celle-ci de manière conséquentialiste.

12. Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF, 1988, page 287.

Notre réflexion sur la sécurité et la liberté nous a obligés à accepter que l'existence de lois est nécessaire dans les sociétés humaines. Dans un tout petit groupe, il serait concevable de ne faire que des lois qui seraient des « privilèges », au sens étymologique : chaque « loi privée » ne s'appliquerait qu'à une seule personne. Un chef attribuerait à chaque membre du groupe une liste de droits et d'obligations. Chacun connaîtrait les lois qui s'appliquent à lui-même et celles qui s'appliquent aux autres. Une telle formule ressemble à la façon dont sont gouvernées certaines familles, et elle peut sans doute fonctionner assez bien dans un groupe qui ne dépasse pas quelques dizaines de personnes, et à condition que le chef soit sage et bienveillant.

Dans un groupe plus nombreux, il devient impossible de faire autant de règles qu'il y a d'individus. Le chef législateur, même s'il ne croit pas du tout à l'égalité entre les humains, est obligé de faire des lois qui s'appliquent à des catégories de personnes : des lois pour les hommes et des lois pour les femmes, des lois pour les aînés et des lois pour les cadets, des lois pour les chasseurs et des lois pour les cultivateurs, etc. Au sein de cette construction inégalitaire, les lois créent des groupes d'égaux. Dans une société fondamentalement inégalitaire comme l'Europe féodale, les chevaliers et les barons parlaient de leurs « pairs », leurs égaux, pour désigner ceux qui se trouvaient au même niveau qu'eux dans la très complexe hiérarchie sociale. C'est ainsi que des lois faites avec une intention hiérarchique ont commencé à produire de l'égalité¹³.

Si les membres de la société deviennent nombreux, et surtout s'ils sont très mobiles, chacun rencontre de plus en plus souvent des gens dont il ne peut pas savoir à quelle catégorie légale ils appartiennent, ce qui est à la fois malcommode et dangereux. Il devient donc avantageux de faire des lois qui comportent peu de catégories différentes, et les membres de chaque catégorie deviennent plus nombreux. À la limite, la loi la plus efficace, celle qui remplit le mieux sa fonction de régulation des relations sociales, est celle qui est la même pour tous.

13. Louis Dumont, *Homo hierarchicus*, Paris, Gallimard, 1979, pages 322-323.

Si Tocqueville a raison de penser que «le développement graduel de l'égalité» est «un fait providentiel», une tendance présente dans toute l'histoire de l'humanité¹⁴, là s'en trouve probablement l'explication principale. Emmanuel Todd a critiqué, ou complété, Tocqueville en insistant sur le fait que les progrès de l'égalité en Occident s'expliquent par ceux de l'alphabétisation¹⁵. Cette explication et celle que je viens de proposer sont complémentaires. L'alphabétisation favorise les revendications d'égalité et l'adoption de lois uniformes. Le fait que ces lois sont plus faciles à faire accepter par tous, donc plus efficaces, explique la réussite relative des sociétés qui adoptent des législations égalitaires, donc la persistance de celles-ci.

Cette tendance à l'égalité a pendant longtemps agi de manière souterraine dans des sociétés où les lois avaient le but déclaré de préserver de justes hiérarchies. Dans l'Occident du 18^e siècle, la valeur d'égalité devient proclamée et agit au grand jour, dans un contexte de croissance démographique, de multiplication des échanges, et aussi de déclin des religions. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les religions sont des sources extrêmement puissantes de justification. Si elle est voulue par Dieu, la hiérarchie sociale la plus complexe peut apparaître comme juste, même à ceux pour qui elle a surtout des inconvénients. Dans la société hiérarchique de l'Europe féodale, la règle d'or morale pouvait s'énoncer ainsi: agis envers tes inférieurs comme tu souhaites que tes supérieurs agissent envers toi, et envers tes supérieurs comme tu souhaites que tes inférieurs agissent envers toi. L'intégrité du système était garantie par Dieu, qu'on appelait «Notre Seigneur», et grâce à qui aucun seigneur humain ne pouvait, au moins en principe, se croire tout permis. Avec la perte d'efficacité puis la disparition de la référence à Dieu, il a fallu trouver une autre règle d'or: agis envers les autres comme tu souhaites qu'ils agissent envers toi. Maxime fondamentalement égalitaire.

Dans une société où la religion a perdu son influence, la réciprocité des droits et des devoirs devient la meilleure, ou la

14. *De la démocratie en Amérique*, tome I, Paris, Gallimard, 1986, page 41.

15. *Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008, pages 74-75.

moins faible, justification des lois : chacun doit reconnaître aux autres les droits qu'il revendique pour lui-même, et doit accepter les mêmes devoirs qu'eux. Cette justification n'est ni absolue ni complètement incontestable. Contre elle, un sceptique peut de nouveau invoquer l'argument de Hume : elle dissimule une proposition normative non démontrée, celle de l'équivalence morale entre « moi » et « les autres ». Un nietzschéen pourrait soutenir que la valeur résulte toujours de la rareté, et que l'injustice c'est d'imposer aux êtres exceptionnels les mêmes lois qu'aux gens ordinaires. La justification des lois par la réciprocité n'est pas absolument contraignante pour la raison humaine, mais elle est celle qui a le plus de chances d'être acceptée par le plus grand nombre.

Beaucoup de nos contemporains acceptent l'idée d'être les égaux des autres, ils sont des isothymiques, pour employer le vocabulaire de Fukuyama. Mais il y a aussi parmi nous un certain nombre de mégalothymiques, dont la passion est de se faire reconnaître comme supérieurs aux autres¹⁶. On voit assez bien comment les membres d'une société d'isothymiques peuvent se mettre d'accord sur les règles qui doivent s'appliquer aux relations entre eux. Une société où les lois sont faites par des isothymiques peut même supporter la présence de quelques mégalothymiques. Ceux-ci sont fatigants dans la vie courante, parce qu'ils s'agitent désespérément chaque fois qu'on prétend les traiter comme tout le monde ; ils apportent parfois à la société une contribution exceptionnelle, qui est souvent remarquable dans le domaine artistique et catastrophique dans le domaine politique. Des mégalothymiques peuvent vivre dans une société formée principalement d'isothymiques, mais une société composée entièrement de mégalothymiques serait pour eux un enfer, car ils ne pourraient jamais se mettre d'accord sur des règles de vie en commun. Cela ne montre pas qu'il ne faut pas être mégalothymique, mais il faut souhaiter que les sociétés de l'avenir soient faites principalement par et pour des isothymiques.

Cette justification de la valeur de l'égalité est fondée sur des faits, mais son rapport aux faits est différent de celui de la liberté.

16. Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, page 215.

Celle-ci est une valeur parce que les êtres humains sont, en fait, capables d'agir librement, et parce que la plupart d'entre eux préfèrent la plupart du temps pouvoir agir ainsi. L'égalité est une valeur parce que les lois qui traitent les humains en égaux sont plus facilement applicables, plus acceptables par tous ou presque tous, et remplissent par conséquent mieux leur fonction de régulation de la vie en société.

Cette justification modeste de l'égalité est choquante pour ceux qui pensent qu'une valeur aussi importante doit avoir une justification plus enthousiasmante : les lois doivent traiter les humains en égaux, malgré les différences qui peuvent exister entre les qualités et les performances de chaque individu, parce qu'ils *sont* réellement égaux. La réalité supérieure ou profonde où se situe cette égalité peut être conçue comme biologique, les humains appartiennent à la même espèce, mentale, ils sont doués de raison, morale, ils ont le sens du bien et du mal, affective, ils sont capables de souffrir, ou surnaturelle, ils sont les créatures du même dieu.

Tous ces arguments, qui visent à renforcer la valeur de l'égalité, peuvent facilement se retourner contre elle. La biologie a très longtemps été utilisée pour justifier l'inégalité entre les hommes et les femmes. Tous les humains sont doués de raison, mais ils ne le sont évidemment pas également. Ils ont le sens du bien et du mal, mais ils en ont des idées assez variées. Et certains d'entre nous ont bien plus de résistance à la souffrance que les autres.

Dieu aussi est pour l'égalité un fondement ambigu. Sa volonté a longtemps été invoquée pour recommander l'acceptation de certaines inégalités. Le monothéisme a cependant contribué sans aucun doute à l'émergence de l'idée d'égalité dans notre civilisation : tous les humains sont les créatures d'un seul dieu, qui se préoccupe également du grand savant et du petit enfant, du saint et du criminel. Les églises chrétiennes ont affirmé l'égalité de tous devant Dieu, et leur clergé était recruté de manière moins inégalitaire que les autres positions d'autorité. Comme nous l'avons vu plus haut, le déclin de ces religions a

rendu nécessaire de fonder l'obligation morale sur la réciprocité des droits et des devoirs entre les humains.

Certains antiracistes consacrent de longues études de biologie ou de psychologie pour démontrer qu'il n'existe dans l'espèce humaine aucune différence vraiment sérieuse de capacité ou de performance entre des groupes différents. C'est une argumentation doublement dangereuse. D'abord parce qu'il existe évidemment des différences importantes de capacités entre les individus, et que ces différences ne doivent pas conduire à reconnaître moins de droits aux moins doués, qui sont aussi les plus faibles. Ensuite parce que nous n'avons aucune garantie que les biologistes ne découvriront pas un jour un groupe quelconque d'humains vraiment handicapés par leur patrimoine génétique. Si on a fait croire que l'égalité devant la loi est la conséquence d'une égalité biologique, on risque fort de traiter en ilotes ce groupe de malchanceux.

Ma position sur ce point est la même que celle de Hannah Arendt, pour qui l'égalité est « le principe de fonctionnement d'une organisation politique dans laquelle des personnes par ailleurs inégales entre elles jouissent de droits égaux.¹⁷ » Les faits sur lesquels repose la valeur d'égalité ne sont pas ceux qu'étudient la biologie ou la psychologie, mais la sociologie et l'histoire. Nous ne pouvons plus fonder nos lois sur Dieu et nous devons donc les fonder sur la réciprocité entre personnes égales, parce que les lois qui ont pour principe une forme ou une autre d'inégalité produisent des sociétés détestables, comme l'Afrique du Sud de l'apartheid, ou abominables, comme l'Allemagne nazie. Les inégalités de fait représentent, nous le verrons plus loin, des difficultés pour la mise en œuvre du principe moral et politique d'égalité des droits. Elles ne sont pas des objections à la valeur de ce principe.

Isonomie et inégalités

L'égalité dont nous avons traité dans la section précédente est l'égalité en droits, l'exigence de lois uniformes qui s'appliquent à tous de la même façon. C'est le sens qu'avait ce mot pour les

17. *Les origines du totalitarisme : Sur l'antisémitisme*, Paris, Seuil, 1984, page 126.

révolutionnaires français de la fin du 18^e siècle : l'égalité c'est l'abolition des privilèges, ceux des personnes et des familles, mais aussi ceux des villes et des provinces, c'est la loi la même partout et pour tous. À cette préoccupation on a donné un nom, « l'égalité », qui, avant d'avoir une signification politique, s'appliquait à un rapport entre des quantités. Ce choix terminologique a probablement facilité l'évolution qui a conduit à faire de l'égalité entre les quantités de biens économiques accessibles à chacun la véritable égalité, celle qui doit être l'objectif suprême des lois justes. Dans cette perspective, l'égalité juridique, dite « formelle », devient secondaire ou même complètement illusoire.

Cette dérive quantitative de la valeur politique d'égalité aurait peut-être été moins facile si on avait utilisé un mot différent. Venu du grec, le mot « isonomie » désigne le fait d'être soumis aux mêmes lois. Sans penser qu'il pourra jamais remplacer l'égalité dans les devises et les slogans, il est commode de l'utiliser pour discuter des rapports entre l'égalité devant la loi, l'isonomie, et les nombreuses inégalités qui peuvent exister dans une société. Sur cette question, quatre positions différentes sont possibles. Celle de certains ultralibéraux : l'isonomie seule est une valeur à prendre en compte par un législateur et celui-ci n'a pas à se préoccuper de toutes les autres inégalités. Celle de certains marxistes : l'égalité économique est la seule qui compte et la valeur de l'isonomie n'est qu'une illusion petite bourgeoise. Entre ces deux extrêmes existent deux positions plus nuancées. Celle qui, à cause du sens quantitatif du mot « égalité », est acceptée implicitement par beaucoup de gens : l'égalité économique est ce qui compte vraiment, et l'isonomie n'a de valeur que comme moyen pour réaliser celle-ci ou au moins s'en approcher. Enfin, la position qui sera exposée ici : l'isonomie est la valeur principale, mais on doit se préoccuper quand même des inégalités économiques, parce qu'elles sont pour elle des obstacles ou des dangers.

Des lois uniformes n'ont pas les mêmes conséquences pour tous, selon la situation dans laquelle chacun se trouve. On connaît la boutade d'Anatole France : « La loi, dans un grand souci d'égalité, interdit aux riches comme aux pauvres de coucher sous les ponts... » À notre époque, pour avoir des chances d'être acceptée par tous, une loi doit être la même pour tous, mais, si une loi

uniforme a pour certains des conséquences beaucoup plus pénibles que pour d'autres, il sera très difficile de la faire accepter comme une loi vraiment conforme au principe d'égalité.

Par conséquent, les inégalités naturelles ou accidentelles et les inégalités économiques sont pour l'isonomie des problèmes et des dangers. On peut y faire face de deux façons, en acceptant certaines exceptions à l'isonomie, quand elles sont utiles ou nécessaires pour la préservation de l'isonomie, et en travaillant à réduire les inégalités quand il est possible de le faire, ce qui est souvent le cas des inégalités économiques.

Les **exceptions à l'isonomie** les plus universellement acceptées sont celles qui concernent les enfants. On ne peut pas dans beaucoup de domaines leur appliquer les mêmes lois qu'aux adultes. Il est assez facile de justifier cette différence de traitement. Les lois que l'on applique aux enfants sont justes si elles ont pour but et pour résultat de permettre à ceux-ci de devenir plus tard des adultes capables de vivre tous sous les mêmes lois. Les exceptions à l'isonomie sont justifiées dans la mesure où elles contribuent à la préservation d'une isonomie plus générale.

Une autre exception à l'isonomie présente dans le monde d'aujourd'hui est la différence de traitement légal entre les citoyens et les étrangers. Cette exception est sans doute inévitable et ne pourra pas être supprimée complètement dans l'avenir prévisible. Mais elle est évidemment une source majeure d'injustices. Dans les pays les mieux gouvernés, les citoyens ont des droits réels et bien protégés. Dans d'autres pays, les citoyens ont des droits moins bien protégés que ceux des touristes étrangers qui ont dans leur poche le passeport d'un pays bien gouverné. Cela fait une différence immense, qui s'impose de façon complètement arbitraire aux personnes et qui résulte de faits institutionnels. Il s'agit donc bien d'injustices, parmi les plus graves et les plus difficiles à corriger dans le monde d'aujourd'hui. Nous y reviendrons au chapitre 7.

Enfin, des exceptions à l'isonomie peuvent être faites en faveur de personnes qui sont dans des situations particulières entraînant pour elles des handicaps. En réservant en priorité des places assises dans les transports en commun aux personnes à

mobilité réduite, nous ne pensons pas porter atteinte à la valeur d'égalité. Nous respectons cette valeur, puisque nous corrigeons un peu une inégalité résultant d'un état de fait. Nous semblons reconnaître ainsi que l'isonomie n'est qu'un moyen, qui doit être subordonné à la poursuite d'un objectif supérieur, l'égalité des conditions de vie des humains. Mais cette égalité est très difficile à mesurer de manière univoque, et impossible à atteindre. Il existe une autre façon de justifier les privilèges en faveur des handicapés : les exceptions à l'isonomie qui sont faites dans leur cas sont destinées à leur permettre de vivre le plus souvent possible selon les lois communes. En réservant des places assises pour les handicapés dans les autobus, nous permettons à certains d'entre eux de se déplacer comme tout le monde, ou presque. Le raisonnement fait ici est analogue à celui fait plus haut dans le cas des enfants : les exceptions à l'isonomie pour ces personnes dans certaines situations sont justifiées si elles ont pour effet de préserver l'isonomie dans le reste de leur vie.

Faire de la préservation de l'isonomie l'objectif qui peut justifier les exceptions à l'isonomie a l'avantage de fournir un critère pour juger de la façon dont doivent être reçues certaines revendications. Il y a des handicaps collectifs, habiter dans des îles ou dans des régions éloignées, parler une langue qui a un petit nombre de locuteurs, appartenir à une religion différente de celle de la plupart de ses voisins, etc. On voit bien comment on contribue à la préservation de l'isonomie en faisant payer moins d'impôts à ceux qui vivent dans des îles, ou en accordant davantage de subventions pour éditer des livres scolaires qui ont un tirage plus faible. Mais la mégalthymie de groupe est un phénomène assez répandu. Les groupes qui sont dans une situation particulière ont souvent des porte-parole dont l'objectif est moins l'isonomie que la préservation de cette situation particulière, et accessoirement de leur propre rôle de porte-parole. Il y a là une alternative politique assez fréquente : face à un groupe en situation particulière, doit-on reconnaître et institutionnaliser cette particularité pour «préserver la différence», ou doit-on faire les quelques règles particulières qui sont nécessaires pour permettre aux membres de ce groupe de vivre le plus possible en égaux de tous les autres membres de la société ? Comme nous le verrons au

chapitre 6, la conception de la justice qui est développée ici incline fortement du côté de la deuxième option.

Les **inégalités économiques** sont pour l'isonomie un défi important. Il y a dans le monde d'aujourd'hui une corrélation assez forte entre l'inégalité économique et la criminalité : les pays où l'inégalité est la plus faible, en Scandinavie et au Japon, ont les taux de criminalité les plus bas ; en Amérique latine les taux d'inégalité et de criminalité sont élevés, avec l'exception significative du Costa Rica, pays moins inégal et moins violent que ses voisins. Ce n'est pas, comme on le croit souvent, parce que les pauvres volent les riches pour améliorer leur situation ou les assassinent par ressentiment. Dans les sociétés très inégales, les violences les plus fréquentes sont celles des pauvres entre eux. Les lois sont peu respectables et peu respectées, parce qu'elles sont faites par des riches, qui se préoccupent peu de les faire appliquer pour régler les conflits entre les pauvres, et qui souvent les violent impunément eux-mêmes dans leurs relations avec ceux qui sont trop faibles pour se défendre par des moyens légaux. Il existe beaucoup d'autres situations où on observe que moins d'inégalité économique favorise le respect des lois et le bon fonctionnement des sociétés¹⁸.

Par conséquent, même si on pense que l'isonomie n'est pas un simple moyen en vue de l'égalité économique, mais une valeur qui doit être préservée pour elle-même, il importe beaucoup d'éviter les inégalités économiques qui sont les plus dangereuses pour l'isonomie. On peut tenter de le faire de plusieurs façons.

Égaliser complètement les fortunes ou les revenus est impossible à cause de la capacité de résistance de la liberté individuelle. Réfléchissons sur un exemple simple. Les professeurs d'une université ont des rémunérations égales. Elles augmentent un peu avec l'ancienneté, mais tout le monde finit par vieillir. Les professeurs de la même université se plaignent parfois d'avoir des charges de travail inégales, ils se plaignent rarement des inégalités de rémunération entre eux. Certains professeurs restent locataires toute leur vie et dépensent leur argent en livres, en

18. Richard Wilkinson et Kate Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London, Allen Lane, 2009.

voyages et en restaurants, alors que d'autres font des placements et achètent et revendent plusieurs fois leur logement au cours de leur vie. En fin de carrière, même si leurs rémunérations ont été égales, les uns et les autres se retrouvent dans des situations financières très inégales. Mais personne n'a le droit de s'en plaindre, parce que chacun a fait ce qu'il voulait. Pour que les situations économiques restent égales, il ne suffit pas que les revenus soient égaux, il faudrait aussi obliger tout le monde à utiliser son revenu de la même façon, ce que personne n'accepterait.

L'égalité des résultats économiques, c'est-à-dire des fortunes et des revenus, est impossible parce qu'elle est antinomique avec la liberté. En Amérique du Nord beaucoup de gens règlent cette question en répétant un slogan : « l'égalité des chances ». Ils croient que les inégalités entre les fortunes ou entre les revenus ne sont pas un problème, puisque l'idéal de nos régimes politiques n'est pas l'égalité des résultats mais l'égalité des chances.

Si celle-ci signifie que tous doivent avoir le droit de devenir professeurs s'ils en sont capables, ou d'acheter leur logement s'ils en ont les moyens financiers, elle est seulement un synonyme de l'isonomie, l'égalité devant la loi. Si l'égalité des chances doit signifier quelque chose de plus que l'isonomie et si elle est prise au sérieux, il est impossible de la dissocier de l'égalité des résultats.

L'isonomie ne suffit évidemment pas pour faire disparaître l'inégalité qui existe entre les chances de réussite dans la vie des enfants, selon qu'ils ont des parents absents, négligents et toxicomanes, ou des parents en bonne santé, attentifs et compétents. Il y a là une inégalité immense que les lois et les institutions ne peuvent pas faire disparaître entièrement. Mais les institutions peuvent réduire l'inégalité des chances entre les enfants en réduisant les inégalités de revenus entre les parents. Il est possible de généraliser cette observation : l'égalité des chances économiques entre deux personnes à un moment donné, c'est l'égalité des résultats économiques entre elles au cours de la vie qui a précédé ce moment, entre leurs parents, et entre les membres de leur entourage, avec qui elles travaillent ou coopèrent d'une façon ou d'une autre. Il est donc impossible d'être indifférent aux inéga-

lités de fortunes ou de revenus tout en prétendant sérieusement qu'on se préoccupe de l'égalité des chances.

Dans les pays les mieux gouvernés d'aujourd'hui, il existe de nombreuses institutions qui tentent de réduire les inégalités économiques, ou de les empêcher de devenir trop gigantesques. Elles n'ont pas toutes la même efficacité, comme le montrent les différences importantes qui existent à cet égard entre ces pays. Mais limiter les inégalités de fortunes et de revenus n'est peut-être pas ce qui importe le plus pour préserver au sein d'une société une isonomie bien respectée, c'est-à-dire des lois égales pour tous et perçues comme égales par presque tous.

Amartya Sen a soutenu que la conséquence la plus grave de la pauvreté est la limitation des capacités (*capabilities*) de ceux qui en souffrent¹⁹. Cette notion est identique à celle que nous avons utilisée plus haut dans ce chapitre quand nous avons traité la liberté comme une grandeur qui varie selon le nombre et l'importance des choix que chacun peut exercer. La quantité de liberté, ou des capacités, dont dispose une personne dépend de son revenu, entre autres facteurs, mais l'augmentation du revenu n'entraîne pas toujours une augmentation des capacités, comme le découvrent parfois ceux qui choisissent un emploi en se préoccupant seulement de sa rémunération. Et certaines institutions destinées à aider les personnes à bas revenu ont pour conséquence de réduire de façon dramatique les capacités de ceux qu'elles prétendent aider. C'est le fameux « piège de la pauvreté ». Dans des pays où beaucoup prétendent qu'un taux d'imposition de plus de 50 % aurait pour effet d'empêcher les plus compétents de travailler, les plus pauvres sont parfois soumis, quand ils commencent à travailler, à un prélèvement marginal de 100 % de l'aide qu'ils reçoivent. Certains en déduisent que pour faire baisser le chômage il faut abolir les programmes d'aide au revenu. Il faut plutôt les organiser d'une manière moins stupide, comme on le verra au chapitre 4.

Les capacités dont quelqu'un dispose dépendent de trois types de données : des données personnelles, la santé, l'intelligence ou le talent ; des données économiques, la fortune et le

19. *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999.

revenu ; et des données interactives ou politiques, la puissance ou la force de négociation. Les lois et les institutions doivent tenir compte du fait que ces données ne sont pas toutes transférables de la même façon d'une personne à une autre, et que certaines ne le sont pas du tout.

Les institutions destinées à favoriser la santé publique doivent prendre des décisions d'allocation de ressources qui peuvent avantager certains par rapport à d'autres, mais elles n'ont jamais besoin d'enlever de la santé aux uns pour en donner aux autres. La santé n'est pas transférable d'une personne à une autre. Chacun de nous a même intérêt à ce que ses voisins soient en bonne santé, parce que certaines maladies sont contagieuses et parce qu'il vaut mieux que le conducteur de l'autobus soit en bonne forme. Avoir des voisins intelligents ou talentueux est probablement aussi quelque chose qui ne fait jamais de tort, sauf à ceux qui sont atteints de mesquinerie grave.

Les revenus et les biens sont transférables, et il est par conséquent toujours possible et souvent assez commode de modifier leur répartition en vue de plus de justice. Dans nos sociétés, des institutions organisent ces transferts, mais ceux-ci ne doivent pas être faits n'importe comment. Quand des décisions politiques ignorent certaines lois de l'économie, elles produisent des effets pervers tout à fait opposés aux objectifs qu'elles prétendent viser. C'est pourquoi la justice économique n'est pas un simple problème de répartition des revenus ou de partage des biens. Elle suppose qu'on comprenne les mécanismes élémentaires de l'économie, qui font partie de ce que j'ai appelé plus haut une « sociologie fondamentale ». À partir de cette compréhension, il est possible d'agir sur ces mécanismes pour leur faire produire des résultats qui se rapprochent de ce qu'on tient pour juste.

La puissance et la force de négociation posent à la justice un problème difficile, parce que leur répartition dans la société est un jeu à somme nulle, c'est-à-dire un système d'interaction où tout ce que gagnent certains est perdu par d'autres. Nous venons de voir que la santé est un jeu à somme très positive, puisque la santé des uns favorise celle des autres. Dans une économie en croissance, la répartition des revenus est elle aussi un jeu à somme positive : il

est très souvent possible pour quelqu'un de s'enrichir sans appauvrir personne d'autre. Cette vision optimiste, qui est souvent celle des économistes, conduit certains à conclure que les inégalités ne sont pas des injustices. Souhaiter que quelqu'un d'autre soit malade quand nous le sommes nous-même serait mesquin. De la même façon, certains croient que nous plaindre de l'augmentation des revenus de quelqu'un d'autre, quand notre propre revenu ne change pas, ne peut s'expliquer que par un sentiment immoral, l'envie²⁰.

Cette façon de voir n'est pas justifiée. Si les revenus des riches augmentent et ceux des pauvres restent inchangés, ces derniers peuvent sans doute acheter autant de vêtements et de nourriture, biens dont l'offre est flexible et dont les coûts de production sont décroissants. Mais, pour les biens rares dont l'offre est rigide, leur situation se dégrade, et l'envie n'y est pour rien. L'augmentation des revenus des plus favorisés fait, par exemple, augmenter les loyers des logements situés dans les quartiers les plus agréables des villes, et il devient encore plus difficile d'y avoir accès pour ceux dont le revenu n'augmente pas. Les plus riches n'ont pas seulement la possibilité de consommer davantage que les plus pauvres, ils ont aussi celle d'exercer du pouvoir sur eux²¹. Ils peuvent financer des partis politiques ou des groupes de pression, et augmenter ainsi leur influence pour obtenir des lois qui leur sont favorables, ou pour payer des avocats et gagner des procès contre leurs employés ou leurs clients.

C'est pourquoi l'optimum de Pareto est un critère à peu près complètement inutile pour déterminer ce qui est juste. Une économie constitue un optimum de Pareto quand il est impossible d'y améliorer la situation de quelqu'un sans dégrader celle de quelqu'un d'autre. Certains philosophes ont recours à cette notion pour tenter de surmonter les difficultés qui résultent de l'incommensurabilité des utilités subjectives²². Si une situation économique n'est pas optimale au sens de Pareto, il est possible d'augmenter ce qu'obtient quelqu'un sans que cela coûte rien à

20. Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF, 1988, pages 294-295.

21. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 403.

22. Philippe Van Parijs, *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Seuil, 1991, pages 36-37.

personne. Il n'y a donc aucune raison de ne pas le faire, et il est tentant d'y voir un progrès pour la justice. Une économie en croissance semble offrir cette possibilité, puisqu'elle permet d'améliorer les revenus de certains sans diminuer ceux de personne. Elle fait même parfois augmenter en même temps les revenus de tous.

Mais, comme nous venons de le voir, il n'est presque jamais possible de faire changer une économie sans imposer aucun inconvénient à personne : l'augmentation des revenus des plus riches fait diminuer l'accès des pauvres à des logements agréables ; et l'augmentation des revenus des plus pauvres a fait diminuer au vingtième siècle la possibilité pour les plus riches de se baigner en été sur des plages bretonnes désertes. L'optimum de Pareto n'est donc pas un critère utile pour déterminer ce qui est juste, parce qu'à peu près toutes les situations économiques sont optimales en ce sens. Les mesures d'utilité sont toujours approximatives, et les comparaisons intersubjectives toujours incertaines, mais il faut cependant faire des calculs d'utilité : les changements économiques justes sont ceux qui ont pour certains des inconvénients moins graves que les avantages qu'ils ont pour d'autres, surtout si les seconds sont plus nombreux que les premiers. Ce type de calcul comporte toujours des incertitudes, mais en s'en abstenant complètement on renoncerait à toute possibilité de rendre plus justes les situations économiques.

Même dans les économies en croissance, où les revenus de tous augmentent, les inégalités économiques sont un problème sérieux pour la justice. Une des découvertes les plus étonnantes d'Amartya Sen est que, dans le monde d'aujourd'hui, les différences d'espérance de vie entre les habitants de différents pays sont corrélées davantage avec les inégalités de revenus qu'avec le niveau moyen de ces revenus : on vit plus longtemps dans des pays plus pauvres ou les inégalités sont faibles que dans des pays plus riches où les inégalités sont plus importantes²³.

L'explication en est sans doute à peu près celle-ci : la répartition de la puissance dans une société est un jeu à somme nulle, c'est-à-dire que, quand la puissance de certains augmente, celle de tous les autres diminue. C'est pourquoi les inégalités extrêmes

23. *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999, pages 21-23.

ont toujours des conséquences répugnantes. Les choses qui nous semblent intuitivement les plus choquantes, comme les petites filles dans les bordels et les petits garçons dans les mines de charbon, sont toujours les conséquences de rapports de puissance très inégaux. Il ne faut pas croire qu'on peut fonder la justice sur la conscience morale des puissants. Il faut la fonder sur la capacité des faibles de leur résister. Pour cela, il faut que les puissants ne soient pas trop puissants, et que les faibles ne soient pas trop faibles.

Résumons les conclusions de cette section. L'égalité la plus fondamentale, celle qu'exige la justice, c'est l'isonomie, les lois les mêmes pour tous. L'égalité économique complète entre les individus n'est pas possible. Les inégalités de fortune et de revenus, là où elles sont très importantes, rendent difficiles le respect des lois et leur application effective. Les inégalités de puissance sont celles qui sont les plus dangereuses pour l'isonomie. Les sociétés les plus injustes sont celles où la puissance est répartie de la manière la plus inégale. Les institutions qui visent à réduire les inégalités de revenus sont utiles pour réduire les inégalités de puissance, mais doivent éviter de le faire d'une façon qui aggrave ces inégalités.

L'antinomie de la liberté et de l'égalité

L'idée qu'il existe une incompatibilité entre l'égalité et la liberté a été exprimée par Karl Popper dans un texte admirable : « Si la conjonction du socialisme et de la liberté individuelle était réalisable, je serais socialiste aujourd'hui encore. Car rien de mieux que de vivre une vie modeste, simple et libre dans une société égalitaire. Il me fallut du temps avant de réaliser que ce n'était qu'un beau rêve ; que la liberté importe davantage que l'égalité ; que la tentative d'instaurer l'égalité met la liberté en danger ; et que, à sacrifier la liberté, on ne fait même pas régner l'égalité entre ceux qu'on a asservis.²⁴ » Dans ce texte, la belle profession de foi d'isothymie est suivie de deux vérités partielles sur les conséquences des régimes politiques qui ont prétendu avec

24. *La quête inachevée*, Paris, Presses Pocket, 1989, pages 46-47.

le plus d'arrogance réaliser l'égalité, et d'un jugement global erroné sur les rapports entre celle-ci et la liberté dans le fonctionnement réel des sociétés.

Il est vrai que l'égalité absolue n'est imaginable qu'en l'absence totale de liberté. Comme nous l'avons vu plus haut, il faudrait, par exemple, non seulement que tous aient le même revenu, mais qu'ils soient obligés de l'utiliser tous de la même façon. Il est vrai aussi qu'en prétendant réaliser une égalité absolue on crée nécessairement une autre inégalité. Les prisons sont des sociétés très inégalitaires ; elles peuvent traiter les prisonniers en égaux, mais comportent une inégalité très grave entre ceux-ci et les gardiens, et il n'y a pas de prison sans gardiens. Pour la même raison, en URSS, l'inégalité était extrême entre ceux qui exerçaient le pouvoir et ceux qui y étaient soumis sans recours ni droit de protester. Ce n'était donc pas la réalisation de l'égalité qui entravait la liberté en URSS, mais un mouvement politique fanatique qui avait utilisé le slogan de l'égalité pour s'emparer du pouvoir.

Tocqueville avait bien vu cette puissance et cette ambivalence de l'égalité : « Tous les hommes et tous les pouvoirs qui voudront lutter contre cette puissance irrésistible seront renversés et détruits par elle. De nos jours, la liberté ne peut s'établir sans son appui, et le despotisme lui-même ne saurait régner sans elle.²⁵ » La prétention de réaliser entièrement une valeur sans tenir compte des autres valeurs, produit des désastres, ce qui n'est pas étonnant. Au nom de l'égalité on détruit la liberté sans réaliser l'égalité, mais en ne fixant aucune limite à la liberté on détruit aussi la liberté, comme l'écrit ailleurs Popper²⁶. La volonté de faire régner la liberté comme un absolu, c'est-à-dire de ne jamais rien interdire à personne, donnerait une société abominable, où presque tous auraient très peu de liberté à cause de l'insécurité et de la terreur que quelques-uns feraient régner.

Si on observe non les abus qui peuvent être commis en utilisant des slogans égalitaires, mais la réalité des effets de l'égalité là où elle est le moins mal mise en œuvre, on arrive à une conclusion beaucoup moins pessimiste que celle de Popper.

25. *De la démocratie en Amérique*, tome II, Paris, Gallimard, 1986, page 142.

26. *La Société ouverte et ses ennemis*, tome 2, Paris, Seuil, 1979, pages 31 et 84.

Certains pays, dans le monde d'aujourd'hui, ont des sociétés moins inégales que celles de leurs voisins, les pays scandinaves en Europe, le Costa Rica en Amérique latine, le Botswana en Afrique, Taïwan en Asie. Les habitants de ces pays sont aussi plus libres que ceux des pays voisins. La Nouvelle-Zélande, où Popper a vécu quelques années et qu'il évoque sans la nommer en parlant d'« une vie modeste, simple et libre dans une société égalitaire », était un pays dont les habitants avaient moins d'inégalités entre eux et plus de liberté que presque partout ailleurs.

L'égalité renforce la liberté au lieu de lui nuire, principalement pour deux raisons. Comme nous l'avons vu plus haut, le respect des lois par les puissants dépend dans une large mesure de la force de résistance des autres membres de la société face à eux, force qui diminue quand les inégalités augmentent. Et nous avons vu au chapitre 1 que, même si nous ne possédons pas d'unité de mesure de l'utilité, il est raisonnable de supposer que l'utilité marginale d'un bien, ou d'une unité de revenu, est plus grande pour ceux qui en ont moins. On peut faire la même supposition pour d'autres quantités non mesurables, comme la liberté ou les capacités d'Amartya Sen : la redistribution des revenus par l'impôt et les réglementations étatiques enlèvent de la liberté ou des capacités aux plus riches et aux plus puissants, et en donnent aux moins riches et aux moins puissants. Les seconds sont les plus nombreux et ce qu'ils gagnent a davantage de valeur pour eux que n'en a pour les premiers ce qu'ils perdent. À la limite, la plus grande somme de liberté pour l'ensemble de la population concernée serait obtenue lorsque la répartition des revenus, de la puissance et des capacités serait exactement égalitaire. Ce résultat ne peut pas être atteint, mais s'en approcher entraîne un progrès pour la liberté du plus grand nombre.

L'antinomie de la liberté et de l'égalité n'est donc une incompatibilité absolue que dans l'univers des idéologies dogmatiques. Dans le fonctionnement des sociétés réelles elle se présente ainsi : la liberté est une valeur qui a une importance immense, mais elle est un danger pour l'égalité, comme elle est un danger pour la sécurité, comme elle est un danger pour la liberté elle-même ; l'égalité est un idéal impossible à atteindre et difficile à approcher, mais s'en approcher n'est dangereux ni pour elle-même, ni pour la

sécurité, ni pour la liberté. Dans une société peu inégale, il existe toujours un risque que de nouvelles inégalités soient produites par l'action des décisions libres; c'est pourquoi la prétention de réaliser définitivement une société parfaitement égalitaire est à la fois absurde et dangereuse; les efforts ne doivent jamais prendre fin pour préserver l'isonomie en empêchant le développement d'inégalités excessives. Dans une société très inégale, la liberté de quelques-uns impose à tous les autres des contraintes qui limitent gravement leur liberté. C'est dans les sociétés où l'égalité devant la loi est renforcée par l'absence d'inégalités économiques extrêmes que la liberté est la plus grande pour le plus grand nombre. La justice ce n'est ni la liberté avant tout, ni l'égalité avant tout, c'est la répartition aussi peu inégale que possible de la liberté.

Ce que je viens d'écrire correspond à une conviction personnelle, conviction assez banale, qui est heureusement partagée par beaucoup de mes contemporains. Popper avait raison de souhaiter vivre dans une société égalitaire, et tort d'écrire que ce n'est qu'un rêve. Tocqueville avait raison de penser que la liberté a besoin de l'appui de l'égalité. Ma conviction n'est pas un choix arbitraire. J'ai tenté de montrer qu'elle repose sur des raisons objectives, qui ne satisferaient peut-être pas les disciples les plus intransigeants de Hume, mais qui sont cependant très fortes.

* * *

La sélection culturelle qui produit les institutions humaines ressemble à celle des objets techniques. La bicyclette a été inventée en Europe au 19^e siècle; elle aurait pu l'être ailleurs plus tôt ou plus tard, et elle aurait pu ne jamais être inventée. Elle s'est répandue dans le monde entier, notamment en Asie, où elle est un moyen de transport merveilleusement commode et économique. Cette réussite a été rendue possible par un phénomène physique fondamental, l'effet gyroscopique des roues, qui est complètement indépendant du temps et du lieu où a été faite l'invention, et qui assure la stabilité des cyclistes, y compris ceux d'entre eux qui n'en ont jamais entendu parler.

La volonté de faire des régimes politiques fondés sur la liberté et l'égalité est apparue en Occident au 18^e siècle. Les historiens peuvent l'expliquer, mais aucun déterminisme n'imposait

que cela arrive dans cette région et à cette époque. Le lien étroit qui existe entre les lois, la liberté et l'égalité n'est pas un phénomène naturel comme l'effet gyroscopique, mais c'est très probablement un phénomène social fondamental, qui est présent dans les sociétés humaines depuis qu'on a commencé à y faire des lois : celles-ci doivent toujours et partout réglementer l'usage de la liberté pour assurer un minimum de sécurité ; les lois les plus efficaces pour remplir cette fonction, et les plus faciles à faire accepter et respecter par ceux à qui elles s'appliquent, sont celles qui traitent ceux-ci en égaux.

Les institutions inventées en Occident fonctionnent donc en utilisant des tendances profondes qui sont présentes et plus ou moins actives dans toutes les sociétés humaines. C'est pourquoi ces institutions ont été durables et ont eu des avantages importants pour ceux qui les ont adoptées. Elles en auront aussi pour ceux qui, en dehors de l'Occident et sous des formes parfois assez différentes, ont déjà adopté ou adopteront à l'avenir des régimes politiques ayant pour principe et pour objectif la répartition peu inégale de la liberté et de la sécurité.

Les injustices économiques

Les injustices économiques sont des atteintes aux valeurs fondamentales rencontrées dans le chapitre précédent : la sécurité, la liberté et l'égalité. Dans certaines sociétés elles ont des formes extrêmes : le pillage, c'est-à-dire enlever par la force à des gens tout ou presque tout ce dont ils ont besoin pour survivre, et l'esclavage, obliger des gens à travailler non par la promesse d'une rémunération mais par la menace de la violence. Ces injustices sont encore fréquentes dans certains des pays les plus mal gouvernés d'aujourd'hui¹. Elles sont très rares dans le pays où je vis. Certains immigrants illégaux peuvent se trouver dans des situations d'exploitation et de privation de liberté proches de l'esclavage, mais cela n'est possible que parce qu'ils sont en situation illégale. Dans les pays les mieux gouvernés, l'application effective des lois empêche les formes les plus graves de pillage et d'esclavage. Ces lois permettent ou favorisent quand même d'autres relations économiques qui sont injustes, parce qu'elles limitent gravement la liberté de certains et leur imposent de vivre dans l'insécurité ou parce qu'elles produisent des inégalités qui, comme nous l'avons vu au chapitre 2, rendent plus difficile l'application effective de lois égales pour tous.

1. Kevin Bales, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, University of California Press, 1999.

Pour identifier et décrire certaines de ces injustices économiques, il est utile de montrer comment notre définition de celles-ci se situe par rapport à des conceptions différentes des relations entre économie et justice : l'idée que la justice économique est exclusivement une question de respect déontologique de la liberté, qui sera discutée dans les quatre premières sections de ce chapitre ; l'idée que l'économie est une science qui décrit et explique des faits sur lesquels il est futile ou absurde de porter des jugements normatifs, qui sera abordée dans les quatre sections suivantes ; et l'idée qu'il est possible d'utiliser un critère unique pour déterminer si des inégalités sont justes ou injustes, sur laquelle portera l'avant-dernière section du chapitre. La dernière section portera sur l'injustice peut-être la plus spécifique des relations économiques dans les sociétés où l'esclavage et le pillage ont à peu près disparu : l'exploitation.

Les injustices économiques du point de vue déontologique

Dans l'analyse des injustices, il y a toujours une place pour la déontologie. Nous avons vu au chapitre 1 que des lois relativement justes doivent, la plupart du temps, être appliquées de manière déontologique. Dans les sociétés les mieux gouvernées, beaucoup de lois sont relativement justes, et certaines injustices économiques ont lieu dans l'illégalité, comme nous venons de le voir dans le cas de l'esclavage aujourd'hui. Mais certaines lois peuvent cependant être injustes. Est-il possible de le montrer à l'aide d'une argumentation entièrement déontologique ?

C'est la position qui est exposée dans l'ouvrage de Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*. J'en résume l'essentiel. La justice économique dépend exclusivement du respect de la liberté des individus. Une répartition quelconque des biens entre des personnes est juste ou non selon la façon dont elle a été obtenue, à l'exclusion de toute autre considération. Le caractère plus ou moins inégal de cette répartition, et les conséquences qu'elle peut avoir, ne sont ni justes ni injustes. La répartition de certains biens est juste si elle est le résultat d'échanges, de dons ou de legs librement consentis entre leurs propriétaires légitimes. On

devient le propriétaire légitime d'un bien en l'acquérant par échange, don ou legs, ou en transformant par son travail une ressource naturelle. Sont injustes toutes les interventions par la force dans le jeu des libres transactions entre les individus, y compris les politiques étatiques visant à en modifier le résultat au nom d'une prétendue justice distributive².

Pour être juste envers Nozick, il faut rappeler que ce livre a été publié pour la première fois en 1974, et qu'il en a lui-même critiqué le contenu de façon assez sévère dans un autre livre publié en 1989³. Ce n'est donc pas la pensée de Nozick sous sa forme achevée que je discute ici, mais le contenu du livre de 1974. Celui-ci est un point de départ utile pour la réflexion, parce qu'il expose de manière très cohérente une position extrême et parce qu'il a eu une assez grande influence.

Cette conception déontologique et ultralibérale de la justice économique débouche sur des difficultés qui n'ont pas de solution déontologique. Un de ses points faibles est la légitimité de l'acquisition primitive, idée qui vient de Locke. Celui qui puise de l'eau dans une rivière ou qui transforme un terrain vierge en champ cultivé devient propriétaire légitime de l'eau qu'il a puisée ou du champ qu'il a défriché, à condition, précise Locke, qu'il reste assez d'eau dans la rivière et assez de terres vierges pour que n'importe qui d'autre puisse en prendre autant et d'aussi bonne qualité⁴. Cette dernière condition n'est pas difficile à respecter dans le cas de l'eau de la rivière, qui est une ressource renouvelable. Elle l'est davantage dans le cas du champ, pour deux raisons. Même si les terres non utilisées sont abondantes, toutes ne sont pas aussi fertiles ou aussi bien situées; donc celui qui s'en approprie une partie ne laisse jamais des ressources exactement équivalentes à la disposition des autres. Et, surtout, la condition devient impossible à respecter si on tient compte du temps qui passe: il faut laisser des terres disponibles pour ceux qui voudront en prendre demain, dans six mois, dans dix ans ou n'importe quand dans l'avenir. Après trois siècles et une croissance démographique

2. Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF, 1988, pages 188-192.

3. Robert Nozick, *The Examined Life: Philosophical Meditations*, New York, Simon and Schuster, 1989, pages 286-288.

4. John Locke, *Traité du gouvernement civil*, 1690, chapitre 5, paragraphes 27-33.

importante, les héritiers légitimes du premier propriétaire ou de ses acheteurs légitimes peuvent se trouver en situation de priver un grand nombre de leurs contemporains d'un accès aux terres cultivables nécessaires à leur propre subsistance.

Pour appliquer de manière sérieuse la restriction mise par Locke au droit d'appropriation primitive, il faudrait donc pouvoir remettre en cause à tout moment chacune de ses applications selon les conséquences à long terme qui en résultent. On a là un autre cas d'un phénomène que nous avons déjà rencontré au chapitre 1 : un raisonnement qui se veut intégralement déontologique débouche sur un problème qui n'a de solution que dans une perspective conséquentialiste.

On trouve dans le livre de Nozick un exemple d'argument déontologique destiné à justifier n'importe quelle inégalité de revenus. Supposons, écrit-il, que la répartition des revenus dans une population soit entièrement juste, quel que soit le critère de justice retenu ; dans cette population, des millions de personnes décident de donner chacune une somme minimale à un joueur de basket exceptionnellement doué pour le voir jouer, et celui-ci obtient ainsi un revenu plus énorme que celui de n'importe qui d'autre. Au nom de quels principes pourrait-on contester son droit à ce revenu⁵ ?

De nouveau, il est possible ici de montrer les limites du raisonnement déontologique. Dans le monde d'aujourd'hui, personne ne vit seulement de son travail. Un joueur de basket ou un professeur d'université obtiennent une rémunération parce qu'ils fournissent un travail *et* parce qu'ils vivent dans une société où il y a un ordre public, une monnaie, des terrains de sport et des salles de cours, d'autres basketteurs contre qui jouer et d'autres enseignants pour former les étudiants avant qu'ils entrent à l'université, etc. Par conséquent, ce n'est ni un vol ni une injustice de prendre une partie du revenu du sportif et du professeur pour contribuer au financement de l'ensemble de l'environnement social qui est nécessaire pour qu'ils puissent faire leur travail et gagner leur revenu. Quel doit être le taux de ce prélèvement et comment doit être utilisé son produit sont des questions qui n'ont

5. Robert Nozick, *Anarchie, État et utopie*, Paris, PUF, 1988, pages 201-202.

pas de réponse déontologiquement juste. Pour y répondre il faut procéder à une analyse des conséquences d'un taux d'imposition pour le nombre et la compétence des sportifs ou des professeurs, le niveau d'inégalité entre eux et les autres membres de la société, la qualité des services publics, etc. Mon point, pour l'instant, est seulement de montrer que l'argument déontologique contre l'impôt sur le revenu ignore une part très importante de la réalité : le fait que personne ne vit seulement de son propre travail, comme pouvait sans doute le penser un paysan primitif vivant seul à la lisière d'une forêt gauloise.

Nozick établit une équivalence entre l'impôt sur les revenus du travail et les travaux forcés : enlever à quelqu'un les revenus qu'il a gagnés par un certain nombre d'heures de travail équivaut à décider à sa place ce qu'il doit faire pendant le même nombre d'heures⁶. Il y a pourtant une différence très importante entre l'impôt et le travail forcé. Dans notre société la plupart des travailleurs ont un métier qu'ils ont choisi, qui ne leur déplaît pas trop et pour lequel ils ont de l'expérience. Si on institue une corvée qui oblige les plombiers et tous les autres travailleurs à consacrer gratuitement une partie de leur temps au ramassage des ordures, la plupart d'entre eux n'aimeront pas cela du tout, et on aggravera la pénurie de plombiers. Si on les laisse faire leur métier en acquittant un impôt pour payer des éboueurs, les plombiers seront moins mécontents et les ressources de la société mieux employées. Ce raisonnement est évidemment conséquentialiste.

La plupart des arguments en faveur d'une limitation des inégalités de fortunes et de revenus le sont aussi. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, toute augmentation des revenus des plus favorisés diminue l'accès de tous les autres à certains biens dont l'offre est rigide, et aggrave les inégalités de puissance dans la compétition sociale et politique. Il est justifié de limiter la taille des camions et la vitesse des voitures les plus puissantes, parce que les véhicules les plus lourds ou les plus rapides rendent plus difficile et plus dangereuse la circulation de tous les autres. De même, il peut être justifié d'empêcher une concentration excessive de la propriété et d'imposer une limite aux revenus les plus élevés,

6. *Ibid.*, pages 210-215.

à cause du danger que ceux-ci représentent pour tous les autres membres de la société. Et ce ne sont pas les sportifs millionnaires qui sont les acteurs économiques les plus dangereux. Certains hommes d'affaires et certains opérateurs boursiers le sont davantage. Le danger qu'ils représentent augmente en même temps que l'écart entre leurs revenus et ceux des autres membres de la société.

Il n'est pas très facile de limiter les inégalités de revenus et la concentration de la propriété sans provoquer des effets économiques non souhaitables. J'y reviendrai plus loin. J'ai seulement voulu montrer, pour l'instant, que des arguments fondés sur une conception déontologique de la liberté ne nous obligent pas à conclure qu'il est interdit de le faire.

La propriété et les inégalités

Nous avons vu au chapitre 2 que, pour Bentham, une conception déontologique des droits fondamentaux correspondait à la volonté d'enchaîner les humains de l'avenir par des lois qu'il serait interdit de modifier. La conception déontologique ultralibérale, ou libertaire dans le vocabulaire de Nozick, du droit de propriété a le même type de conséquence pour les relations entre le présent et le passé. Elle supprime presque entièrement la possibilité de modifier la répartition des biens dans une société pour corriger les inconvénients parfois très graves qu'elle peut avoir. Dans cette perspective, les inégalités de répartition des biens sont des injustices qu'on a le droit de corriger seulement si on peut montrer qu'elles sont les conséquences d'infractions commises dans un passé plus ou moins lointain aux règles de l'appropriation primitive ou à celles des échanges libres entre propriétaires légitimes. Il est facile de comprendre pourquoi cette façon de penser représente un obstacle très efficace pour les politiques visant à réduire les inégalités économiques.

Le débat public sur les inégalités a été dominé pendant longtemps en Occident par l'opposition entre deux conceptions absolues de la propriété : celle des libéraux qui, dans la tradition de Locke, voient dans la propriété une condition de la liberté

individuelle, donc un droit qui préexiste aux lois faites par les humains ; et celle de Proudhon ou Marx, pour qui la propriété est la cause première des inégalités sociales. Ces opinions opposées ont en commun une vision monolithique du droit de propriété, qui aboutit à une conception déontologique positive ou négative de celui-ci : ou bien le propriétaire a un droit absolu de décider toutes les utilisations des biens qu'il possède ; ou bien certaines de ces utilisations sont inacceptables et le droit de propriété doit être limité ou même aboli. Il est préférable de réfléchir sur la propriété en la traitant comme un droit variable, qui n'a pas toujours été défini et appliqué de la même façon dans toutes les sociétés humaines.

Le lien entre propriété et liberté est incontestable. Chacun d'entre nous aurait bien peu de possibilités d'agir librement s'il n'avait aucune garantie de pouvoir utiliser de manière continue ses vêtements, son logement ou les instruments avec lesquels il travaille. Une société sans aucun droit de propriété serait abominable, identique à la société sans aucune interdiction du vol que nous avons envisagée au chapitre 1. Mais cette observation fondamentale ne suffit pas pour déterminer quelles doivent être les modalités d'exercice et les limites de ce droit : quelles sont les choses qui peuvent ou non être la propriété d'un seul individu, ou celles qui peuvent être possédées par une personne mais ne peuvent être vendues ou laissées en héritage à quelqu'un d'autre, etc. Le droit de propriété ne préexiste pas aux lois inventées par les humains, et des législations différentes ne répondent pas toutes de la même façon à ces questions. Il est légitime de se demander quelles sont les codifications du droit de propriété qui sont les moins injustes. Pour cela, il faut examiner leurs conséquences les plus fréquentes ou les plus probables, qui ne sont pas forcément les mêmes dans toutes les sociétés et à toutes les époques.

Dans les sociétés traditionnelles, où les trois quarts de la population active travaillaient dans l'agriculture, la propriété héréditaire de la terre remplissait une fonction économique essentielle. L'héritage est une institution utile dans une économie agricole, où la propriété individuelle permet une bonne gestion des ressources économiques : il faut que celui qui défriche une

terre ou plante des arbres puisse en récolter les fruits pendant plusieurs années pour que cet investissement soit rentable, et il ne faut pas qu'il soit tenté de dilapider celui-ci quand il approche de la fin de sa vie. L'héritage incite le paysan investisseur à se préoccuper du bien-être de ses descendants, ou incite ces derniers à surveiller le vieux bonhomme égoïste pour l'empêcher de faire des folies.

Le même raisonnement a été appliqué pendant longtemps à beaucoup d'autres fonctions : le colonel était propriétaire de son régiment et le seigneur laissait son fief en héritage à son fils. La motivation morale la plus forte d'un roi n'était pas ses devoirs envers ses sujets, mais sa responsabilité envers ses descendants, à qui il devait transmettre intact ou agrandi l'héritage qu'il avait lui-même reçu. Cela le conduisait parfois à gouverner d'une manière prudente et avantageuse pour ses sujets, mais pas toujours. Quand Louis XIV a fait une guerre longue et meurtrière pour placer un de ses petits-fils sur le trône d'Espagne, il poursuivait un intérêt dynastique qui n'était à l'avantage ni des Français ni des Espagnols.

La petite propriété a presque toujours permis des économies rurales plus prospères et des sociétés moins injustes que les très grands domaines dont les propriétaires sont oisifs et irresponsables, et où les travailleurs n'ont ni la motivation ni les moyens de veiller à une bonne gestion des ressources agricoles⁷. Mais, même dans l'agriculture, la petite propriété n'est pas sans inconvénients. Aujourd'hui dans les pays développés, les agriculteurs doivent parfois s'endetter très lourdement pour avoir accès à leur outil de travail, ce qui n'est le cas ni des ouvriers ni des professeurs. Ils vivent ensuite pauvres en travaillant beaucoup et meurent riches en laissant un héritage important.

Il n'est pas sûr que ce régime de la propriété soit le meilleur possible pour l'efficacité économique ou pour la justice. Les effets combinés de l'héritage et de l'endettement des paysans les plus pauvres ont produit souvent des processus de concentration de la propriété qui ont fait disparaître progressivement les petits

7. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: from Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, pages 142 et 368.

propriétaires travailleurs au profit des grands propriétaires oisifs. Certaines formes de propriété collective, qui ont existé au Mexique au 20^e siècle ou en Chine depuis 1980, ont permis de concilier l'efficacité de l'exploitation agricole individuelle et la limitation du risque que l'endettement des pauvres et l'héritage des riches fassent réapparaître les grands domaines inefficaces et injustes.

Très longtemps fonctionnelle dans l'agriculture, la propriété héréditaire des moyens de production est beaucoup plus contestable dans toutes les autres activités. L'idée simpliste que chacun a le droit de disposer comme il veut des fruits de son travail, et éventuellement de les laisser à ses enfants après sa mort, ne peut pas et ne doit pas être appliquée toujours et partout de la même façon. Un diplôme, qui est le fruit d'un travail parfois très intense, ne peut pas être vendu ou donné en héritage. Le fils du colonel n'hérite plus du régiment de son père et, dans les pays les mieux gouvernés, les fonctions politiques héréditaires qui existent encore n'ont plus de pouvoir de décision. Que beaucoup de fonctions de chef d'entreprise soient encore héréditaires aujourd'hui apparaîtra sûrement un jour comme une anomalie au même titre que l'hérédité des fonctions de décision politique.

La difficulté principale n'est pas de voir que c'est une anomalie, mais de savoir par quoi la remplacer. Il est en effet difficile d'interdire ou de limiter l'héritage sans limiter la liberté de toutes les autres transactions économiques⁸. Il peut sembler raisonnable non d'interdire complètement l'héritage, mais de laisser une personne léguer ses biens personnels à ses enfants ou aux héritiers qu'il choisit, et de taxer très lourdement, éventuellement jusqu'à 100 %, tout ce qui dépasse une valeur préétablie. Cette règle fiscale est efficace pour limiter l'héritage des biens des personnes qui meurent dans des accidents, et l'est beaucoup moins pour ceux qui meurent dans leur lit et ont la possibilité de donner leurs biens juste avant de mourir. Si on tente d'imposer les donations au même niveau que les héritages, comme on le fait dans certains pays⁹, il faut réglementer les autres transactions,

8. Philippe Van Parijs, *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Seuil, 1991, pages 148-149.

9. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, pages 623-624.

pour empêcher que les donations soient maquillées en ventes à un prix fictif.

Plusieurs méthodes peuvent être imaginées pour surmonter cette difficulté. On peut, par exemple, obliger les propriétaires de biens immeubles et de biens meubles ayant une grande valeur, bijoux, œuvres d'art, à en déclarer la valeur et à payer un impôt annuel proportionnel à cette valeur. Le propriétaire pourrait modifier cette valeur déclarée, ce qui ferait augmenter ou diminuer l'impôt correspondant, mais il ne pourrait la faire varier en hausse ou en baisse que d'un pourcentage limité, par exemple plus ou moins 5 % par an. Le bien déclaré à une certaine valeur pourrait être vendu à un prix librement négocié avec un acheteur privé, mais la vente devrait être annoncée aux agents de la collectivité, qui auraient un droit de préemption à un prix égal à la valeur déclarée; cette préemption pourrait s'exercer chaque fois que le prix convenu avec l'acheteur privé serait beaucoup plus élevé que la valeur déclarée. Un propriétaire n'aurait donc intérêt ni à surévaluer ses biens, ce qui augmenterait ses impôts, ni à les sous-évaluer, ce qui pourrait l'obliger à les vendre à perte. Une telle réglementation permettrait sans doute de faire des droits de succession très élevés tout en limitant les possibilités d'évasion fiscale; et elle aurait aussi l'effet tout à fait souhaitable de freiner la spéculation immobilière en empêchant les variations très rapides des prix des immeubles ou des terrains à bâtir.

Il est étonnant, et presque certainement regrettable, que les droits de succession, après avoir atteint des taux assez élevés dans plusieurs pays occidentaux à partir de la Deuxième guerre mondiale, aient beaucoup diminué depuis 1980¹⁰. De tous les impôts, le plus juste est sans doute celui sur les successions, parce qu'il freine la croissance des inégalités sans nuire à la motivation des travailleurs ou à l'activité économique.

Le droit de propriété n'est pas un absolu, ni sacré ni maudit. Il doit être réglementé d'une façon qui préserve sa contribution à la liberté individuelle et à l'activité économique, tout en empêchant la concentration excessive de la richesse, concentration qui nuit à la fois à l'activité économique et à la liberté du plus grand nombre.

10. *Ibid.*, page 811.

Les inégalités et le dynamisme des économies

Avec l'industrialisation, la propriété a encore des effets inégalitaires, mais son importance relative a diminué. Dans les économies très complexes d'aujourd'hui, il est possible de faire partie de ceux qui ont les conditions de vie les plus agréables, et beaucoup d'influence sur des décisions administratives ou politiques, en possédant un diplôme et beaucoup moins de capital qu'un paysan petit propriétaire. Il était naïf de croire que l'abolition de la propriété privée des moyens de production aurait pour effet de faire disparaître les inégalités sociales. Aujourd'hui, la répartition de la propriété n'est qu'un des facteurs qui produisent des inégalités, dont la cause la plus difficile à neutraliser est le dynamisme des économies.

Il est facile de comprendre pourquoi des changements économiques rapides produisent sans cesse de nouvelles occasions d'inégalités. Un nouvel outil ou une nouvelle méthode d'organisation ne peut pas entrer en service partout en même temps. Une innovation est adoptée d'abord à certains endroits et par certains groupes mieux préparés à l'accepter et à en retirer des avantages. Au 19^e siècle, la révolution industrielle a fait augmenter l'écart économique entre la Grande-Bretagne et les autres pays, puis entre l'Occident et le reste du monde. Elle a aussi d'abord fait augmenter les inégalités dans les pays en voie d'industrialisation. À partir du dernier quart du 19^e siècle, l'extension du droit de vote, l'école obligatoire, les droits syndicaux et l'impôt sur le revenu ont permis d'utiliser la richesse produite par le développement économique pour faire diminuer les inégalités dans les pays industrialisés¹¹. Aujourd'hui, le développement très rapide de la Chine s'accompagne d'une inégalité croissante entre les régions de ce pays. Il est impossible d'exiger des Chinois qu'ils soient capables de réaliser un développement qui aille à la même vitesse à Shanghai et dans la province de Anhui. Et on peut

11. Thomas Piketty écrit : « Au cours des années 1870-1914 on assiste au mieux à une stabilisation des inégalités... » *Ibid*, page 26. On peut sans doute penser que l'école obligatoire, la fin du travail des enfants et l'amélioration des conditions de travail des adultes ont représenté un progrès réel et très important des conditions de vie des plus pauvres. L'inégalité des revenus ne diminue pas et celle de la répartition des patrimoines augmente, mais, du point de vue des capacités d'Amartya Sen, l'inégalité diminue pendant ces années.

supposer qu'ils seront capables, comme les Européens l'ont été avant eux, d'utiliser leur nouvelle richesse pour financer des institutions destinées à réduire les inégalités entre eux.

Le lien étroit qui existe entre le dynamisme économique et l'inégalité est souvent mal interprété. Certains en déduisent que celle-ci est une chose presque glorieuse, la source d'énergie dont l'économie a besoin pour ne pas tomber dans la stagnation. Cette déduction est presque certainement fautive, comme le montre une comparaison entre le troisième et le quatrième quart du 20^e siècle. Entre 1950 et 1975, les pays occidentaux ont eu des taux de croissance élevés, accompagnés d'une réduction des inégalités de revenus au sein de leurs populations¹². Après 1975 ou 1980, les inégalités augmentent aux États-Unis et en Grande-Bretagne, et cessent de diminuer dans les autres pays occidentaux, alors que la croissance économique y est moins rapide que pendant la période précédente. Il est donc probable que l'inégalité n'est pas une condition du dynamisme des économies. Elle en est plutôt une conséquence, qui peut sans doute être limitée mais ne peut pas être entièrement évitée. Si on compare une économie à un moteur thermique, les inégalités n'en sont pas le carburant mais les gaz d'échappement. On ne peut pas faire fonctionner un moteur thermique sans produire des gaz d'échappement, mais ce ne sont pas eux qui font avancer la voiture, et c'est en améliorant l'efficacité des moteurs qu'on a pu, depuis 40 ans, réduire la pollution produite par eux.

Laissés à eux-mêmes, les mécanismes économiques sont générateurs d'inégalités. Cette tendance peut être freinée et même inversée par des lois et des institutions. Lorsque celles-ci sont bien conçues, elles réduisent les inégalités sans nuire au

12. Piketty, qui est fondamental pour discuter ces questions, donne des chiffres qui montrent aux États-Unis une diminution des inégalités très importante entre 1930 et 1950 et faible jusque dans les années 70, et une augmentation importante ensuite (*ibid.*, page 461). Pour la France, la séquence historique qu'il décrit est différente : une « forte hausse » des inégalités de 1945 à 1967, une certaine diminution de 1970 à 1983, et une augmentation ensuite (*ibid.*, pages 455-457). J'ai tendance à penser que les revenus non monétaires des plus pauvres, soins de santé presque gratuits, logements HLM, meilleure accessibilité de l'enseignement secondaire et supérieur, ont entraîné entre 1945 et 1970 une diminution de l'inégalité des conditions de vie en France, même si celle-ci n'apparaît pas dans les statistiques de revenus.

développement économique, et même sans doute en le favorisant. Il est probable que la réduction séculaire des inégalités qui s'est amorcée en Occident dans le dernier quart du 19^e siècle, a contribué à la prospérité des économies capitalistes, en empêchant la polarisation de la société en deux classes de plus en plus inégales et antagonistes, comme l'avait annoncé Marx. L'amélioration des conditions de vie des plus pauvres a permis de former la main-d'œuvre compétente dont le progrès technique avait besoin et d'augmenter la demande solvable pour les produits de l'industrie. Il est bien possible que le ralentissement de la croissance économique en Occident dans le dernier quart du 20^e siècle s'explique en partie par l'arrêt des progrès de l'égalité. Depuis 1980, l'augmentation très rapide des revenus les plus élevés au détriment de tous les autres a alimenté des masses financières spéculatives et instables qui sont un des facteurs qui ont produit la crise commencée en 2008¹³. Si ces revenus avaient été répartis de manière moins inégale, ils auraient sans doute été utilisés d'une façon plus productive et moins dangereuse pour le bon fonctionnement du système économique.

Depuis un peu plus d'un quart de siècle, on assiste à une perte d'efficacité des institutions de lutte contre les inégalités. Ce phénomène a des causes multiples. Les idéologies qui attribuaient à l'inégalité une source unique, le régime de la propriété, conduisaient à la croyance que c'était un problème qui pouvait avoir une solution définitive. Le déclin de l'efficacité des institutions égalitaires, face à des conditions économiques nouvelles à partir de 1970 environ, a entraîné une forme de lassitude politique. Il aurait fallu, et il faut encore, accepter l'idée que la lutte contre les inégalités n'aura jamais de fin, puisque les économies dynamiques inventent sans cesse de nouvelles formes d'inégalité. Quand des institutions égalitaires deviennent moins efficaces, il ne faut pas remettre en cause leur raison d'être, il faut les réformer pour les adapter aux situations nouvelles.

Une autre cause probable du déclin des politiques de lutte contre les inégalités est la mobilité sociale. Dans les sociétés où l'inégalité résultait principalement de la propriété héréditaire, les

13. *Ibid.*, pages 468-471.

très pauvres étaient la majorité de la population. Parmi eux, les personnes les plus douées et les plus ambitieuses avaient peu de possibilités de promotion individuelle et devenaient souvent des leaders syndicaux ou politiques travaillant à l'amélioration du sort de l'ensemble de leur classe sociale. Dans les sociétés individualistes et méritocratiques de la fin du 20^e siècle, les très pauvres ne sont plus qu'une minorité de la population, ce qui est certainement un progrès. Les enfants les plus doués nés dans cette minorité ont de bonnes chances d'en sortir par l'école et le travail, ce qui est un autre progrès. Mais ces deux progrès ont pour conséquence de rendre beaucoup plus difficile l'organisation de la lutte politique des plus défavorisés.

Enfin, la lutte contre les inégalités peut souvent être handicapée par une priorité excessive accordée aux raisonnements juridiques et déontologiques¹⁴. C'est certainement le cas dans les milieux intellectuels et probablement aussi parmi les politiciens. Les États-Unis sont le pays occidental où la culture politique fait le plus de place à la déontologie, qui est présente dans la sacralisation de la Constitution, le pouvoir des juges, l'importance des avocats dans la vie sociale et l'influence des religions. Ils sont aussi le pays où l'égalité des conditions émerveillait Tocqueville, mais où aujourd'hui les inégalités sont plus grandes et ont augmenté davantage depuis 30 ans que dans les autres pays développés. En Europe continentale et au Canada, cette tendance est moins marquée mais quand même présente. De nouvelles règles constitutionnelles donnent aux juges un rôle plus important dans l'élaboration des lois. Les militants politiques se préoccupent de moins en moins de réduire les inégalités économiques, et préfèrent se concentrer sur des enjeux d'identité ou de choix de mode de vie, abordés presque toujours avec des arguments déontologiques¹⁵. Pour gagner contre leurs adversaires, les politiciens cherchent de plus en plus à les accuser de fautes légales ou morales plutôt que de proposer des politiques différentes.

14. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, page 353.

15. Walter Benn Michaels, *The Trouble with Diversity: How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality*, New York, Metropolitan Books, 2006.

Le dynamisme des économies ne peut pas prendre fin, parce qu'il a beaucoup d'avantages et parce que personne ne peut empêcher ou interdire les innovations techniques. Donc les économies continueront à produire de nouvelles inégalités. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, celles-ci sont et seront à l'avenir une menace pour des systèmes politiques fondés sur l'isonomie, l'égalité devant les lois. Ces systèmes politiques devront donc continuer à s'efforcer de limiter et de réduire ces inégalités. Et ils devront le faire dans des conditions toujours changeantes. Pour y parvenir, les gouvernants et les citoyens devront être guidés par des conceptions conséquentialistes de la justice, les seules qui permettent de prendre en compte la diversité des situations particulières et leur évolution. Les théories déontologiques de la justice ne sont pas toujours aussi extrêmes que celle exposée en 1974 par Nozick, qui en déduisait une indifférence totale envers les inégalités économiques. Mais elles représenteront toujours des blocages faisant obstacle à des politiques réalistes et efficaces de lutte contre celles-ci.

Justifications et limites du paternalisme étatique

La priorité absolue accordée au respect de la liberté individuelle comme critère de la justice produit, comme nous venons de le voir, la sacralisation du droit de propriété et l'impossibilité à peu près complète de réduire les inégalités de revenus ou de fortunes. Elle conduit aussi à la dénonciation de plusieurs législations, qualifiées souvent de paternalistes, qui ont l'objectif apparent de protéger les personnes non pas contre les conséquences des actions des autres, ce que les libéraux même les plus radicaux acceptent, mais contre celles de leurs propres actions. Dans nos sociétés, des législations de ce type s'appliquent, de façon d'ailleurs fort peu cohérente, à des domaines aussi divers que les ceintures de sécurité dans les voitures, la consommation de drogue ou les loteries.

Comme son nom l'indique, le paternalisme est légitime quand il s'applique à des enfants. Dans de nombreux pays, le port du casque par les cyclistes est obligatoire pour les enfants et ne l'est pas pour les adultes ; la vente d'alcool ou de tabac est interdite

aux enfants et permise aux adultes. Ces lois sont fondées sur la supposition que les enfants ne sont pas entièrement qualifiés pour décider ce qui est bon pour eux-mêmes, et que leurs parents peuvent être négligents ou incapables de les surveiller en permanence. L'obligation scolaire relève de la même logique; elle a protégé des enfants contre des parents qui ne comprenaient pas l'importance de l'instruction ou préféreraient les utiliser comme main-d'œuvre non rémunérée.

Le même type de justification pourrait, et devrait sans doute, être davantage utilisé pour réglementer certaines activités. J'en donne deux exemples.

Une quantité considérable de matériel diffusé sur Internet ne devrait pas être accessible à des enfants. Mais quand on évoque la possibilité de leur appliquer une censure, on soulève des cris de protestation au nom de la liberté d'expression des adultes. La protection des enfants devrait être la responsabilité du « contrôle parental », argument qui ignore complètement ce que sont aujourd'hui les conditions réelles de vie de la plupart des parents. On devrait imposer à tous les adultes qui veulent voir des spectacles pornographiques ou violents d'aller acheter des enregistrements dans des magasins dont l'accès serait interdit aux enfants. Les acheteurs qui ont des enfants auraient l'obligation de garder ces enregistrements sous clé, comme les armes à feu dans certains pays, pour éviter qu'en leur absence leur gamin en fasse profiter ses petits camarades.

La circulation automobile dans les villes a rendu à peu près impossible cette chose merveilleuse qu'était le chemin des écoliers, espace de liberté entre la surveillance de l'instituteur et celle des parents, lieu d'apprentissage et d'épanouissement physique et intellectuel. Pour la plupart des enfants, il a été remplacé par de lugubres autobus scolaires ou par la voiture maternelle qui va jusqu'à la porte de l'école. Dans une société vraiment civilisée, l'urbanisme et le code de la route auraient été faits avec la préoccupation que les enfants puissent continuer à aller à l'école à pied ou en vélo. Ceux d'entre nous qui n'ont pas d'enfant devraient accepter certaines limitations de leur propre liberté afin de simplifier la vie de ceux qui en ont.

Dans les deux cas, ce serait difficile à faire. Depuis qu'Internet existe, les informaticiens affirment qu'il est impossible de le contrôler, et les législateurs ont choisi lâchement de les croire. Mais il est très probable que les techniciens trouveront des moyens de contrôle de plus en plus efficaces afin de protéger les droits d'auteur et la propriété commerciale, préoccupations bien plus puissantes aujourd'hui que la tranquillité d'esprit de ceux qui élèvent des enfants. Réaménager certaines villes serait extrêmement coûteux, mais l'enjeu serait analogue à celui de la construction des autoroutes : pour faciliter la circulation automobile, on a construit de nouvelles routes dont l'accès a été interdit à un grand nombre de véhicules, vélos, tracteurs agricoles et voitures à cheval. En interdisant aux automobiles d'accéder à une part importante de la voirie urbaine pour permettre la circulation sécuritaire des piétons et des cyclistes, y compris les enfants, on procéderait à l'opération inverse : limiter la liberté des automobilistes pour augmenter celle de tous les autres.

Les lois réputées paternalistes sont plus difficiles à justifier dans les cas où les droits ou les intérêts des enfants ne sont pas en cause. Les législations limitant ou interdisant la consommation du tabac ou des drogues, même par des adultes, et celles qui rendent obligatoire le casque de moto ou la ceinture de sécurité en voiture, ont pour effet principal de protéger des adultes contre les conséquences éventuelles de leurs propres décisions.

Le fait que la fumée n'est pas dangereuse seulement pour le fumeur mais aussi pour ses voisins a aidé à faire accepter des réglementations de plus en plus restrictives de l'usage du tabac, en invoquant l'argument libéral classique qu'il est permis d'interdire ce qui fait du tort aux autres. L'interdiction de la publicité commerciale pour le tabac s'est heurtée à l'argument que si la vente du produit est légale, la publicité doit l'être aussi, les fabricants de tabac mettant ainsi le législateur au défi de traiter le tabac soit comme la cocaïne soit comme le chocolat. Cet argument pseudo-déontologique suppose qu'entre le permis et l'interdit il ne peut ou ne doit exister aucune catégorie intermédiaire. Dans une perspective conséquentialiste, certaines activités, sans être obligatoires ou interdites, peuvent être encouragées ou découragées par les lois et la fiscalité, en vue du plus grand bien du plus

grand nombre. La lutte contre le tabagisme, par la taxation, l'interdiction de la publicité promotionnelle et la publicité négative sur les paquets de cigarettes, a permis dans certains pays des progrès remarquables de la santé publique et de l'espérance de vie. Rien n'est parfait : la taxation des cigarettes au Canada entraîne une certaine contrebande, mais celle-ci a des conséquences moins graves que celles du commerce illégal de la cocaïne.

L'interdiction des drogues qui ne produisent pas de fumée et ne sont nocives que pour ceux qui les consomment est plus difficile que celle du tabac à justifier avec l'argument du danger pour les autres. C'est pourtant contre les drogues non traditionnelles ou exotiques, dérivées du cannabis, du pavot et de la coca, que les interdictions sont les plus strictes, avec des résultats beaucoup moins positifs que ceux obtenus dans le cas du tabac. Il est sans doute possible de justifier une réglementation de la consommation de certaines drogues par des adultes, avec l'argument que les personnes intoxiquées peuvent être dangereuses pour les autres dans l'exercice de certaines activités. Cet argument vaut au moins autant pour l'alcool, dont la consommation n'est pas interdite dans des pays où l'est celle de la cocaïne. La prohibition de l'alcool aux États-Unis entre 1919 et 1933 a eu des effets désastreux pour l'ordre public et aussi pour la santé à cause du commerce clandestin d'alcool frelaté. La prohibition de la cocaïne a aujourd'hui les mêmes effets aux États-Unis, et des effets encore pires dans les pays où ont lieu la production et le transit du produit illégal. La lutte contre le tabagisme sans interdiction complète a eu de bien meilleurs résultats et beaucoup moins d'effets pervers. Elle a été efficace parce qu'elle a échappé au tout ou rien pseudo-déontologique du permis et de l'interdit, mais a été conçue et mise en œuvre de manière conséquentialiste.

L'obligation pour les motocyclistes de porter un casque ou pour les automobilistes de boucler leur ceinture de sécurité semble encore plus difficile à justifier. Le motard est sûrement plus dangereux s'il est intoxiqué, mais il est difficile d'imaginer une situation où il deviendrait plus dangereux pour les autres s'il ne porte pas de casque. Il est cependant possible de justifier ce type de réglementation avec des arguments non paternalistes.

Dans les pays où existe un système public de soins de santé gratuits, le motard qui prend le risque de blessures plus graves en ne portant pas de casque, impose un risque de coûts supplémentaires aux autres, ce qui donne à ces derniers le droit de lui imposer de porter un casque. On pourrait imaginer une réglementation qui autoriserait à faire de la moto sans casque, à condition de payer une prime d'assurance plus élevée couvrant le risque assumé par le système de santé. La difficulté serait de faire appliquer cette règle, qui obligerait les policiers à arrêter fréquemment les motards qui aiment sentir le vent dans leurs cheveux, pour vérifier leur attestation d'assurance. Pour que les motards ne soient pas victimes de harcèlement par la police, et pour que celle-ci puisse s'occuper de choses plus importantes, la règle la plus simple est que le port du casque en moto soit obligatoire pour tous.

Mais on peut aussi accuser le système public de santé d'être lui-même une institution paternaliste, argument libéral individualiste qui a de nombreux adeptes : chacun devrait assumer lui-même le coût des soins de santé dont il a besoin, et être libre de souscrire ou non une assurance à cette fin. À cela on peut opposer deux arguments. Le premier est celui de la méfiance envers celui qui, en bonne santé, décide de ne payer aucune assurance et risque quand même de supplier qu'on le soigne s'il tombe malade. Cet argument est sans doute paternaliste : celui qui n'a pas d'assurance pourrait dire qu'il paiera lui-même les soins dont il aura éventuellement besoin, et acceptera d'être privé de ceux qu'il ne pourra pas payer. Un deuxième argument peut être utilisé : nous ne voulons pas vivre dans une société où des gens meurent sans soins dans les rues ; cela offense notre sensibilité morale et nuit gravement à notre qualité de vie ; nous nous engageons donc à vous soigner et avons le droit de vous obliger à payer des impôts à cette fin.

L'idée que la sensibilité morale commune donne le droit d'imposer des obligations à ceux qui ne la partagent pas est juste dans certains cas, mais elle peut aussi être dangereuse. Elle me semble juste quand elle est invoquée pour imposer des règles de décence vestimentaire dans les lieux publics, ou pour justifier l'obligation de financer un système universel de santé. Mais c'est le même type d'argument qui a été utilisé, et l'est encore parfois,

pour interdire des pratiques sexuelles que certains trouvent dégoûtantes, ou l'expression de certaines opinions religieuses tenues pour blasphématoires. Les limites de ce qui peut ou ne peut pas être imposé à certains au nom du respect de la sensibilité des autres ne peuvent pas être fixées partout et toujours de la même façon. Il est normal qu'elles soient l'objet d'un débat public continu. Je crois, par exemple, qu'on a le droit d'interdire aux motards de risquer leur vie en ne portant pas de casque, et qu'on devrait donner aux personnes adultes la possibilité de se suicider paisiblement si elles pensent que leur propre vie est devenue insupportable. Mais il faut continuer à en discuter.

Deux politiques ont connu des succès spectaculaires pour la santé publique au cours des dernières décennies, les mesures destinées à décourager l'usage du tabac sans l'interdire et l'obligation de la ceinture de sécurité dans les voitures. Dans ces deux domaines ont prévalu des raisonnements conséquentialistes, libéraux mais non dogmatiques. Dans la lutte contre les drogues exotiques, ce sont des raisonnements non libéraux et dogmatiques qu'on applique encore, malgré les échecs flagrants qui en résultent. Toutes les drogues ne peuvent pas être réglementées de la même façon que le tabac, parce que certaines sont plus dangereuses et parce qu'on invente sans cesse de nouvelles drogues. Mais les problèmes de santé et d'ordre public qu'elles posent devraient être abordés dans l'esprit conséquentialiste et non dogmatique qui a donné de si bons résultats dans le cas du tabac.

Il existe une autre activité, qui devrait être découragée avec les mêmes méthodes que le tabac, mais dont beaucoup d'États font au contraire la promotion, ce sont les loteries.

D'un point de vue déontologique, les loteries sont au vol ce que les duels sont au meurtre. Celui qui joue à la loterie ou au casino accepte le risque de se faire prendre son argent par d'autres pour avoir une chance de prendre le leur, comme celui qui se bat en duel accepte le risque de se faire tuer par son adversaire afin d'avoir une chance de le tuer. Dans une perspective libérale individualiste absolue, il n'y a pas de raison de condamner ou d'interdire les duels; chacun est propriétaire de sa propre vie et tout est permis entre adultes consentants. Les duels ont été interdits dans

beaucoup de pays pour des raisons utilitaristes, quand les gouvernements ont été las de voir les officiers de leur armée s'entretenir pour des niaiseries. De la même façon, il existe des raisons conséquentialistes très sérieuses de condamner tous les jeux de hasard pour de l'argent.

Nous avons vu au chapitre 2 que l'utilité marginale d'un bien est plus grande pour ceux qui en ont moins que pour ceux qui en ont plus. Une loterie a toujours pour effet d'enlever un peu de ressources à un grand nombre de gens, pour en donner beaucoup à un petit nombre, avec l'effet automatique de diminuer l'utilité totale des ressources ainsi transférées. Une loterie est donc toujours un mécanisme d'appauvrissement collectif, ce qui justifierait qu'elle soit, comme le tabac, une activité découragée par la loi. Quand elle est gérée par un État qui en fait la promotion et en retire un revenu, une loterie est un impôt volontaire mais régressif, qui pèse en priorité sur les plus pauvres et les plus ignorants.

Pour limiter le risque que des criminels exploitent des tripots clandestins, il est peut-être sage de ne pas interdire les loteries, et même dans certains cas d'en faire un monopole d'État, comme l'est le commerce du tabac ou de l'alcool dans certains pays, et comme devrait sans doute l'être celui d'autres drogues, afin d'en limiter les effets les plus néfastes. Mais, comme dans le cas du tabac, la publicité promotionnelle des loteries devrait être interdite ; les médias qui annoncent les gains des heureux gagnants devraient être tenus d'annoncer d'abord le total de l'argent perdu par tous ceux qui ont joué ; la même information devrait obligatoirement être affichée à l'entrée des casinos, et sur chaque billet de loterie, comme le sont sur les paquets de cigarettes des photos de cancer de la gorge.

Beaucoup de mesures destinées à décourager les activités qui ont des effets négatifs peuvent ainsi être justifiées dans une société libérale avec des arguments non paternalistes. Elles ont effectivement pour effet de protéger des gens contre les conséquences de leurs propres décisions, mais ce n'est pas leur seule justification.

L'économie comme science amoral

Nozick en 1974 condamnait les politiques de redistribution avec des arguments de philosophie morale. Beaucoup d'économistes arrivent à des conclusions proches des siennes à partir d'un point de départ intellectuel assez différent : l'idée que l'économie est une science ayant ses lois propres, et que toute tentative pour en modifier les résultats doit soit échouer soit produire des effets désastreux. Cette idée, on la retrouve de façon assez inattendue dans les écrits d'un philosophe français, André Comte-Sponville.

Une remarque personnelle en commençant : je pense depuis longtemps du bien de ce qu'il dit et écrit. Il a un talent remarquable pour s'exprimer clairement et semble peu influençable par les modes intellectuelles, deux qualités assez rares parmi les professionnels de la philosophie en France. Quand est sorti son livre *Le capitalisme est-il moral ?*, je me suis précipité pour le lire et j'en ai été gravement désappointé.

La thèse de Comte-Sponville est que le capitalisme n'est ni moral ni immoral, mais amoral¹⁶. Pour arriver à cette conclusion, il adopte une conception de la morale strictement individuelle et une conception de l'économie assez étrange. Pour lui, celle-ci appartient, comme la physique ou la météorologie, à « l'ordre techno-scientifique », qui est distinct de « l'ordre juridico-politique », lui-même distinct de l'ordre de la morale. Chacun de ces ordres a ses lois propres, et il serait aussi absurde de porter des jugements moraux sur l'économie que de le faire sur la physique¹⁷. Pour expliquer la position différente qu'il attribue à l'économie et à la politique par rapport à la morale, il précise que l'économie est « un phénomène objectif, qui ne se réduit pas à la simple volonté des individus, ni même à leur somme ». Et il cite Alain : « il suffit d'une loi ou d'un décret pour envoyer à la mort des millions de jeunes gens [...] alors qu'aucun décret ni aucune loi ne peut faire baisser le prix du beurre.¹⁸ »

16. *Le capitalisme est-il moral ?*, Paris, Albin Michel, 2004, page 79.

17. *Ibid.*, pages 49 et 73.

18. *Ibid.*, page 204.

La différence entre l'économie et la politique est moins grande que le croyait Alain et que le pense Comte-Sponville. La science économique est un peu plus rigoureuse que la sociologie politique, parce qu'elle étudie des faits moins hétérogènes et plus facilement quantifiables, ce qui permet aux économistes d'être souvent les plus arrogants parmi les spécialistes de sciences sociales. Mais la politique, tout autant que l'économie, est faite de phénomènes objectifs qui ne se réduisent pas à la simple volonté des individus. Cela ne signifie pas que les décisions des individus ou des institutions n'ont aucune prise sur les faits économiques ou politiques, mais que ces décisions doivent tenir compte des lois de fonctionnement propres au domaine d'activité où elles tentent d'intervenir.

Pour que l'ordre de mobilisation auquel pensait Alain, en France en 1914, soit suivi d'effet, il fallait qu'existe depuis longtemps un service militaire obligatoire, qu'aient été formés un grand nombre d'officiers et de sous-officiers et fabriquées des quantités énormes de fusils, de mitrailleuses et de godillots. Il fallait aussi qu'existent des plans détaillés pour répartir les armes entre les hommes, les hommes entre les officiers, et pour rentrer le tout dans des trains circulant selon des horaires préparés des mois ou des années à l'avance. Bref, pour que la décision soit efficace, il fallait tenir compte des lois propres du phénomène collectif concerné. Sans cela, il ne se serait rien passé du tout, ou seulement une belle pagaille comme en Grèce en 1974, où un ordre de mobilisation et un ultimatum à la Turquie ont provoqué l'effondrement du gouvernement militaire qui venait d'annoncer ces deux décisions aventureuses.

Faire baisser le prix du beurre est moins difficile que d'organiser une guerre. On peut baisser les droits de douane sur les importations de lait, subventionner les fermes qui élèvent des vaches, etc. On peut même décréter le prix du beurre sans provoquer pénurie et marché noir à condition de fixer ce prix à un niveau qui tient compte des rapports entre l'offre et la demande de beurre. Il faut, comme pour faire la guerre, tenir compte des lois propres du phénomène concerné.

La production agricole a une caractéristique qu'on ne retrouve dans aucune autre activité économique : les producteurs ne décident pas le volume de leur production, qui dépend des caprices du climat. Un fabricant de chaussures peut se tromper dans ses prévisions et en produire plus que ce qu'il pourra vendre, mais il n'arrive jamais que son usine en fabrique 40 % de plus ou de moins que ce qu'il a décidé. C'est exactement ce qui arrive tout le temps aux agriculteurs, pour qui un marché complètement libre est une source permanente d'insécurité par l'alternance de mauvaises récoltes et de récoltes trop abondantes qui font s'effondrer les prix. Pour assurer la sécurité alimentaire de leur population et éviter que les routes soient barrées trop souvent par les tracteurs des paysans révoltés, beaucoup de pays réglementent les prix de plusieurs produits agricoles, soit directement, soit indirectement par des systèmes de subventions et de quotas, ce qui crée des excédents plus souvent que des pénuries. C'est le cas dans l'Union européenne, au Canada, aux États-Unis, en Suisse et au Japon, entre autres. Il est vrai que la production agricole a été ravagée en URSS par une planification étatique rigide et brutale, mais, dans le monde d'aujourd'hui, l'agriculture est réglementée d'une façon ou d'une autre dans tous les pays où elle est efficace, et elle obéit aux lois du marché sans réglementation étatique là où les paysans sont misérables et où la population a du mal à se nourrir. Cela devrait suggérer une sage méfiance envers les deux positions simplistes opposées : « tout par l'État » et « tout par le marché ».

À partir de l'idée que la morale est strictement individuelle et que l'économie est un phénomène objectif impossible à influencer par des décisions humaines, on est obligé de conclure au caractère amoral du capitalisme, comme d'ailleurs de n'importe quel autre type d'organisation économique. Nous avons vu au chapitre 1 que, dans un autre livre, Comte-Sponville distingue entre la morale, qui est individuelle, et la justice, qui est ce que doivent viser les lois¹⁹. Si on accepte cette distinction, qui me semble bien faite, la question pertinente est celle de savoir si le capitalisme est *juste*, plutôt que *moral*, puisqu'il n'est pas un

19. *Petit traité des grandes vertus*, Paris, Seuil, 2001, page 99.

comportement individuel mais un mode d'organisation économique, encadré par un ordre légal particulier. Puisque cette organisation est complexe, il est possible d'en distinguer différentes composantes et d'estimer que certaines d'entre elles sont plus ou moins justes ou injustes, comme on peut le faire pour n'importe quel type de relation sociale.

Comte-Sponville n'entre guère dans ces distinctions. Il accorde une exemption de tout jugement moral au capitalisme dans son ensemble, et il renforce son argument en affirmant l'efficacité, elle aussi globale, de ce type d'organisation économique. Il écrit que le capitalisme n'a plus de « modèle alternatif crédible », a « assez démontré son efficacité », « a fait ses preuves depuis assez longtemps pour qu'on n'ait plus besoin de lui inventer de fallacieuses justifications morales »²⁰. Cette adhésion presque totale à l'idéologie économique dominante en Occident depuis trente ans le conduit à faire, sur divers aspects du capitalisme, des affirmations très peu critiques. J'en retiens deux, qui méritent d'être discutées et le seront plus loin : « Si nul ne peut s'enrichir, à quoi bon travailler plus et mieux que le strict minimum ?²¹ » « Mais si l'on supprime la Bourse, où trouvera-t-on les capitaux nécessaires aux investissements, donc à la croissance ?²² »

La nécessité du marché

Est-il possible de distinguer, parmi les différents aspects des économies contemporaines, ceux qui sont inévitables, parce qu'il est impossible de les changer ou parce qu'en le faisant on produirait des catastrophes, et ceux qui pourraient être changés et rendus moins injustes ? Je vais d'abord proposer une réponse à cette question, avant d'en venir aux conséquences de cette réponse pour les rapports entre l'enrichissement et le travail, et entre la bourse et les investissements.

Partons d'une observation très générale : toute économie est une économie de marché, mais tous les marchés ne fonctionnent

20. *Le capitalisme est-il moral ?*, Paris, Albin Michel, 2004, pages 79, 129, 85.

21. *Ibid.*, page 152.

22. *Ibid.*, pages 217-218.

pas de la même façon. Un marché s'établit dès que des biens rares sont échangés entre des personnes ; certaines n'en ont pas et en demandent, d'autres en ont et souhaitent les échanger contre d'autres biens qui leur manquent ; des prix s'établissent, qui sont des rapports de valeur entre des biens échangeables, et qui varient pour adapter l'offre à la demande. Il existe une grande diversité de marchés possibles, qui ne donnent pas tous les mêmes résultats, marchés de troc, marchés utilisant une seule monnaie à la valeur à peu près fixe, marchés utilisant plusieurs monnaies à la valeur variable, comme les marchés médiévaux où il fallait peser toutes les pièces d'or, qui avaient été émises par des autorités multiples et rognées par leurs utilisateurs successifs.

Si on tente de bloquer par la loi ou par la force un marché, c'est-à-dire un mécanisme d'adaptation de l'offre à la demande, on le modifie mais on ne le supprime pas. L'expérience de l'URSS est très instructive à cet égard. Les prix, fixés autoritairement, ne pouvaient pas varier pour remplir leur fonction normale d'adaptation de l'offre à la demande. Cette adaptation se faisait par les variations de la longueur des files d'attente devant les magasins : quand l'offre augmentait par rapport à la demande, les files devenaient plus courtes ; quand l'offre diminuait, les files allongeaient et une partie des consommateurs, découragés, rentraient chez eux. En URSS, le marché fonctionnait par les variations des files d'attente plutôt que par celles des prix. Cela avait de gros inconvénients. Dans un marché fonctionnant par les prix, ceux-ci montent quand la demande de certains biens excède l'offre, ce qui augmente les ressources disponibles pour produire davantage de ces biens. Les files d'attente ne créent aucune ressource supplémentaire pour réduire les pénuries, et augmentent même celles-ci en étant une des causes du célèbre absentéisme des travailleurs dans l'Union soviétique finissante. Le marché régulé par les files d'attente est donc un mauvais système, mais on l'utilise pourtant dans les économies efficaces, quand il serait trop compliqué d'utiliser un procédé différent. Il y a des files d'attente aux guichets des cinémas, à l'enregistrement des bagages dans les aéroports, aux stations de taxis devant les gares et pour les soins de santé au Canada. Ces deux derniers exemples sont des cas intéressants de marchés qui présentent des difficultés spécifiques.

Les taxis sont un défi intellectuel intéressant pour le dogmatisme ultralibéral du marché qui devrait être régulé seulement par des prix librement négociés. Dans les villes bien administrées, les taxis ont des tarifs uniformes et des compteurs étalonnés. Les passagers qui attendent les taxis y embarquent dans l'ordre de la file d'attente. Quand ce sont les voitures qui attendent, le passager doit prendre celle qui est en tête de la station, même s'il préférerait le véhicule plus confortable qui se trouve en quatrième position. Il est difficile de concevoir un système qui abolirait ces règles pour permettre aux chauffeurs de taxi de se faire de la concurrence par les prix, et donc aux clients de choisir une voiture selon son tarif²³. On imagine les disputes entre clients quand les taxis sont rares, les bagarres entre chauffeurs quand les clients le sont, et les arnaques si le prix se négocie pendant la course, comme cela se fait dans les pays où les taxis ont tous, comme par hasard, des compteurs en panne. Comme l'agriculture, les taxis sont soumis aux lois du marché sans aucune réglementation seulement dans les pays où ils sont inefficaces.

Les soins de santé au Canada sont en principe gratuits, et ils le sont effectivement très souvent, mais les délais d'attente pour obtenir certains soins sont très longs. On pourrait corriger cette situation en faisant payer les patients et en laissant monter les prix jusqu'au point où il n'y aurait plus de délais d'attente. Ceux qui peuvent payer seraient soignés immédiatement et les autres ne seraient pas soignés du tout. Ou bien on pourrait maintenir la gratuité et tenter de réduire les temps d'attente en améliorant certaines structures et surtout en augmentant l'offre de soins ; cela ne devrait pas être impossible, puisque le nombre de médecins par rapport à la population est plus bas au Canada que dans plusieurs autres pays occidentaux²⁴. Entre ces deux extrêmes, il

23. Les téléphones portables reliés à des ordinateurs ont permis récemment de créer des services de transport à la demande qui offrent plus de choix aux clients et permettent davantage de concurrence entre les transporteurs. Certaines des réglementations actuelles deviendront sans doute inutiles, mais il est improbable que cela puisse fonctionner sans aucune réglementation.

24. Le nombre de médecins pour 10 000 habitants est environ 21 au Canada, 24 aux États-Unis, 34 en France et 40 en Espagne, où le revenu par habitant est pourtant 40 % plus bas qu'au Canada (Organisation mondiale de la santé, *Statistiques sanitaires mondiales 2013*, pages 120-122).

existe plusieurs solutions intermédiaires : maintenir la gratuité de certains soins et rendre les autres payants ; imposer un ticket modérateur, c'est-à-dire un prix partiel destiné à dissuader les gens qui encombrant le système sans raison, méthode efficace seulement si ces gens sont nombreux, ce qui est douteux.

Ces trois exemples, l'URSS, les taxis et les soins de santé, montrent qu'il existe des formes très différentes de marché, qui ont des effets plus ou moins souhaitables selon les types de biens qui s'y échangent. On ne peut pas faire en sorte que la répartition de biens rares ne forme pas un marché, c'est la vérité très partielle de l'acceptation fataliste du capitalisme par Comte-Sponville. Mais le marché n'est jamais, à lui seul et sans qualification supplémentaire, la meilleure ou la seule solution à un problème économique. Faut-il fixer autoritairement le prix des chaussures ? Faut-il abolir la tarification uniforme des taxis ? Faut-il rationner les soins de santé par le prix ou par les délais d'attente ? Faut-il sélectionner les étudiants admis à l'université, et faut-il le faire selon leur capacité de payer ou par un examen d'entrée ? Les réponses diverses qui peuvent être apportées à ces questions ont des enjeux de justice évidents. Il ne suffit pas de décréter que le capitalisme est efficace et qu'il n'y a pas d'autre solution.

Les inégalités de rémunération

J'en viens maintenant à la première des deux questions rhétoriques de Comte-Sponville annoncées plus haut : « Si nul ne peut s'enrichir, à quoi bon travailler plus et mieux que le strict minimum ?²⁵ » Cette évidence apparente comporte une vérité partielle et beaucoup de simplification des motivations réelles de nos semblables.

Les salaires des employés et les honoraires des travailleurs indépendants sont les prix de leur travail. Ces prix, comme ceux des biens de consommation, doivent pouvoir varier pour adapter l'offre de travail à la demande. En tentant de payer tout le monde de la même façon, ou en fixant une fois pour toutes une hiérarchie des rémunérations qui serait impossible à modifier, on créerait

25. *Le capitalisme est-il moral ?*, Paris, Albin Michel, 2004, page 152.

une économie paralytique, de moins en moins capable d'adaptation avec le temps qui passe. De nouveau, l'expérience de l'URSS est instructive à cet égard.

L'espoir de s'enrichir est dans certains cas et dans une certaine mesure une condition du travail bien fait. Presque personne ne peut se permettre de travailler sans être payé. Des travailleurs ne seront pas très efficaces s'ils ont le sentiment que leur salaire reflète le peu de respect qu'on a pour eux et le peu de valeur qu'on attribue à ce qu'ils font. Les historiens de l'économie ont montré que le métayage est moins favorable que le fermage à la prospérité des campagnes : un métayer doit partager sa récolte avec le propriétaire de la terre, qui s'en approprie parfois plus de la moitié, alors qu'un fermier verse un loyer fixe et garde pour lui tous les gains de productivité qu'il est capable de réaliser.

Là s'arrête la vérité partielle de la question rhétorique de Comte-Sponville. Car il existe d'autres motivations pour travailler plus et mieux, aussi fortes ou même plus fortes que l'appât du gain. J'en donne quelques exemples.

Les porte-parole des médecins insistent sur l'idée que, pour accepter de travailler, ceux-ci doivent être payés à l'acte ; dans les hôpitaux du Québec des médecins payés de cette façon coopèrent avec d'autres professionnels, techniciennes en radiologie, infirmières, etc., qui sont payées à l'heure et s'acquittent pourtant avec diligence de charges de travail parfois très lourdes. Des professeurs d'université n'augmentent pas leur revenu en acceptant d'enseigner à des classes plus nombreuses ou de rencontrer davantage d'étudiants dans leur bureau. Je crois que leurs motivations principales sont l'intérêt qu'ils portent à leur discipline et la satisfaction de voir les progrès réalisés par certains étudiants sous leur direction. Il y a des tire-au-flanc qui en font le moins possible, et ils sont peut-être un peu plus nombreux parmi les professeurs que parmi les médecins payés à l'acte ou les avocats payés à l'heure. Chaque mode de rémunération a ses avantages et ses inconvénients. Celui des avocats a l'effet pervers d'inciter ceux-ci à rendre les procédures toujours plus compliquées, ce qui nuit gravement à la rapidité des procès et à l'accessibilité de l'institution judiciaire pour les gens modestes. Comme nous le verrons

au chapitre 5, c'est sans doute un problème plus grave pour l'ensemble de la société que les universitaires qui travaillent un peu moins que leurs collègues.

Pour réfléchir aux rapports entre motivation et rémunération, un des cas les plus frappants est celui des militaires. Au 17^e siècle, les soldats ne recevaient pas une médaille quand ils avaient fait preuve d'héroïsme, mais une gratification monétaire versée par le roi ou par leur colonel; et on croyait que pour qu'ils acceptent d'assiéger une ville, il fallait leur promettre qu'ils pourraient la piller après l'avoir prise. Les capitaines des navires de guerre devenaient parfois très riches grâce à la part qui leur revenait sur les prises, les bateaux de commerce capturés par eux. On imagine facilement un philosophe parisien du 17^e siècle affirmant que le pays serait sans défense si les militaires ne pouvaient plus s'enrichir. Dans les grandes guerres du 20^e siècle, les soldats et les marins n'avaient ni la possibilité ni l'espoir de faire fortune, ils ont pourtant combattu avec bien plus de compétence et de dévouement que les soudards du 17^e siècle et leurs officiers nobles, prétentieux, ignorants et cupides.

La possibilité de s'enrichir n'est pas du tout la même dans les différentes activités. Elle peut être modifiée par des réglementations, et celles-ci n'ont pas toujours pour effet de nuire à l'efficacité du travail. En première approximation, on peut supposer que les métiers qui permettent les rémunérations les plus élevées sont ceux qui sont les plus difficiles et ont le plus d'utilité pour l'ensemble de la société. C'est une partie de l'explication. Elle rend compte assez bien du fait que, dans le pays où je vis, les professeurs d'université ont des revenus plus bas que les médecins. Ceux-ci ont des conditions de travail plus exigeantes et leurs services sont perçus, souvent avec raison, comme plus indispensables. Mais l'écart de salaire entre ceux qui enseignent dans les universités et ceux qui le font dans les écoles primaires s'explique assez peu par la différence d'utilité entre ces deux activités, et pas du tout par des différences de difficulté entre elles. Si les rémunérations des enseignants du primaire devenaient égales à celles des professeurs d'université, mes collègues seraient très peu nombreux à changer d'emploi pour aller enseigner à des enfants dans une école.

Les revenus les plus élevés ne s'obtiennent pas dans les activités les plus utiles ou les plus difficiles, mais dans celles qui sont très compétitives et celles qui consistent en la gestion de transactions financières.

Certains sportifs de haut niveau, comme le joueur de basket de Nozick, ont des revenus plus élevés que ceux des neurochirurgiens, ce qui ne s'explique ni par la difficulté relative de ces deux activités ni par leur utilité sociale. Il y a d'autres sportifs, dans les mêmes disciplines qui gagnent des revenus beaucoup plus bas, et même des amateurs qui pratiquent les mêmes sports sans aucune rémunération. On observe le même phénomène dans les arts. Certains acteurs, actrices, chanteuses, écrivains sont célèbres et gagnent des fortunes, beaucoup d'autres sont inconnus et tirent le diable par la queue. L'écart des revenus entre les vedettes et les autres est beaucoup plus important dans les sports ou les arts qu'entre les professeurs ou les médecins les plus célèbres et leurs collègues moins talentueux ou moins connus.

Il est facile d'expliquer cette différence. Un hôpital américain très riche peut chercher à embaucher une chirurgienne vedette ; s'il n'y parvient pas, il engagera un autre médecin, moins connu et un peu moins coûteux, qui fera le même travail aussi bien que la première, ou presque. Une équipe de cyclistes très riche cherchera à engager un des deux ou trois coureurs qui, à un moment donné, semblent capables de gagner le Tour de France. Les coureurs qui peuvent finir à la dixième place sont beaucoup moins intéressants. Ceux qui font seulement de la figuration dans les pelotons ont du mal à trouver un employeur et leur salaire est dans un rapport de 1 à 100 avec celui des meilleurs coureurs. La même différence existe entre les acteurs et les actrices qui sont capables d'attirer des foules dans les cinémas et tous les autres, ou entre les écrivains qui ont de très gros tirages et ceux pour qui les droits d'auteur représentent une rémunération horaire inférieure au salaire minimum. On ne peut pas empêcher les acheteuses de livres de se précipiter toutes sur les mêmes best-sellers.

Les écarts extrêmes de rémunération qui caractérisent les activités très compétitives sont-ils nécessaires au bon fonctionnement de celles-ci ? C'est très douteux. Si on limitait d'une façon ou d'une autre l'argent disponible pour payer les coureurs cyclistes,

celui qui est capable de gagner le Tour de France recevrait un salaire annuel en centaines de milliers plutôt qu'en millions de dollars ou d'euros, mais il ne cesserait pas de faire du vélo et de gagner des courses. Il n'existe en effet aucun autre emploi où il pourrait obtenir un revenu aussi élevé, sauf peut-être s'il est capable de se reconverter dans un autre sport mieux rémunéré que le cyclisme. Le raisonnement est sans doute le même pour les acteurs et les écrivains. Avant d'être des vedettes ils ont été de bons comédiens ordinaires ou de bons romanciers confidentiels, qui faisaient ce métier par plaisir et en tiraient un revenu modeste. Si le succès leur permet d'améliorer ce revenu, mais sans atteindre des sommets astronomiques, ils continueront à jouer ou à écrire et ils ne deviendront pas moins bons.

Par conséquent, si quelques sportifs, artistes et écrivains ont des revenus beaucoup plus élevés que leurs contemporains, y compris la plupart de ceux qui font le même métier qu'eux, ce n'est pas parce que c'est nécessaire pour produire de bonnes performances sportives, de bons films ou de la bonne littérature. C'est seulement parce qu'on ne sait pas comment faire autrement, ou parce qu'on n'ose pas le faire. La quantité d'argent disponible pour payer des coureurs cyclistes dépend de ce que certaines compagnies décident d'y investir dans le cadre de leurs dépenses publicitaires, dépenses qui servent parfois à augmenter leurs ventes et toujours à diminuer leurs charges fiscales. La compétence première des agences de publicité est de persuader leurs clients et le grand public que ce qu'elles font est utile, et elles prétendent parfois que le mécénat en faveur des équipes sportives est une des justifications des dépenses de publicité et des règles fiscales qui les favorisent. Si on décidait de taxer plus lourdement les dépenses de publicité des entreprises, le cyclisme professionnel serait financé de manière plus frugale, mais les performances des champions et la qualité des spectacles sportifs n'en seraient pas diminuées.

Pour réduire les inégalités de revenus entre les vedettes du sport ou des arts et tous leurs concitoyens, la méthode la plus simple est un impôt avec un très fort taux marginal, c'est-à-dire un prélèvement très élevé sur les plus hautes tranches de revenus. Et la difficulté principale est alors d'empêcher les écrivains à

succès d'aller habiter en Suisse et les meilleurs joueurs de hockey de quitter le Canada pour les États-Unis. Cette difficulté, nous la rencontrerons souvent plus loin : la division du monde en États est une cause d'injustices entre les peuples, elle est aussi un obstacle à la réduction des inégalités à l'intérieur de chaque pays.

L'autre secteur d'activité permettant des revenus très élevés est celui de la gestion des transactions financières, commerçants, dirigeants de grandes entreprises, banquiers, opérateurs en bourse. Là aussi, on observe des inégalités extrêmes entre ceux qui font le même métier : des revenus mirobolants pour certains, des faillites spectaculaires pour d'autres. Comme celles des sportifs, les rémunérations des chefs d'entreprise et des banquiers s'expliquent très peu par la difficulté de leur métier.

Par exemple, le dirigeant de l'entreprise étatisée de production d'électricité, Hydro-Québec, touche une rémunération trois fois plus élevée que celle du Premier ministre de la province de Québec. Il fait un métier comportant peu de décisions difficiles ou risquées : il est entouré de bons ingénieurs pour régler les questions techniques ; il est sûr de vendre sa production et à peu près sûr d'être payé par ses clients. Un Premier ministre fait un travail plus complexe, plus fatigant et beaucoup plus coûteux pour sa vie personnelle ; ses décisions sont plus risquées et ont souvent des conséquences plus graves, y compris celles qui concernent les investissements dans la production d'électricité, décisions qui sont prises par le gouvernement plus que par la direction d'Hydro-Québec. Les chefs de quelques grandes entreprises privées canadiennes reçoivent des rémunérations qui sont dix fois plus élevées que celle du dirigeant d'Hydro-Québec²⁶. Ils affrontent parfois plus d'incertitudes que ce dernier, mais rarement autant que les décideurs politiques. Ceux-ci commettent de nombreuses erreurs, mais les décideurs économiques en commettent aussi, qui provoquent des faillites et des crises. En économie comme en politique, le métier des décideurs est fait de bricolage, d'improvisation, d'expérience et de chance, bien plus que d'expertise

26. En 2010 le Premier ministre du Québec gagnait 175 000 dollars, le PDG d'Hydro-Québec 546 000 dollars, incluant une prime de 125 000 dollars, et celui de Bombardier, une compagnie qui fabrique, entre autres, des avions et du matériel ferroviaire, 3,89 millions, incluant des primes diverses.

véritable, comme celle des hémodynamiciens ou des ingénieurs en aéronautique. Il y a une corrélation très forte entre les revenus des sportifs et leurs performances, mais ce n'est pas le cas des hommes d'affaires, qui touchent parfois des millions en quittant la direction d'entreprises qui vont bientôt faire faillite.

L'explication des revenus des hommes d'affaires est assez simple : ceux qui prennent des décisions ayant des enjeux financiers très importants sont les mieux placés pour s'assurer des revenus très élevés. Pendant longtemps, c'était aussi le cas des décideurs politiques. C'est devenu plus difficile avec le développement des institutions modernes. L'Italie gouvernée par l'homme le plus riche du pays apparaissait récemment comme une bizarrerie, mais c'est un phénomène encore fréquent en Afrique. Il n'est pas sûr qu'il soit impossible de contrôler beaucoup plus strictement les revenus des décideurs économiques comme on a appris à le faire pour les décideurs politiques dans les pays les mieux gouvernés. Et on pourrait même découvrir que, comme dans le cas des militaires, on peut le faire tout en améliorant leur compétence et leur honnêteté.

Limiter les revenus des hommes d'affaires présente cependant une difficulté spécifique, parce que des revenus élevés ont pour eux une fonctionnalité qu'ils n'ont pas dans d'autres secteurs d'activité. Un dentiste plus riche n'inspire probablement pas davantage confiance à ses patients. Pour engager un sportif de haut niveau, il faut tenir compte du salaire que lui offrent d'autres employeurs potentiels, mais ses performances sont le critère principal pour prendre la décision. Pour choisir un banquier ou engager un dirigeant d'entreprise, l'argent qu'il a été jusqu'à présent capable de gagner est un critère pertinent. Quand un homme d'affaires qui gagne déjà des millions insiste pour en gagner davantage, il agit rarement par gloutonnerie et désir de consommer encore plus. Il est guidé par une ambition professionnelle presque aussi normale que celle du sportif qui cherche à battre un record, ou celle du professeur qui veut que l'étudiant dirigé par lui termine sa thèse.

Un impôt au taux marginal très élevé peut servir à diminuer le revenu net des hommes d'affaires, tout en leur laissant la satis-

faction d'amour-propre et la notoriété résultant d'un revenu brut spectaculaire. On pourrait même publier régulièrement le palmarès des revenus les plus élevés et des impôts correspondants, afin d'inviter le public à admirer et honorer les plus gros contribuables. Comme pour les sportifs et les écrivains millionnaires, les possibilités d'émigration vers les paradis fiscaux sont un des principaux obstacles à la mise en place de ce type de législation. Et la difficulté est plus grande dans le cas des hommes d'affaires très riches, puisqu'ils peuvent ajouter à l'évasion fiscale la fuite des capitaux.

Le marché des investissements et la spéculation

Ceci nous amène à la deuxième question rhétorique de Comte-Sponville : « Mais si l'on supprime la Bourse, où trouvera-t-on les capitaux nécessaires aux investissements, donc à la croissance ?²⁷ » De nouveau, il y a là une vérité partielle, accompagnée d'une acceptation naïve des formes parfois les plus critiquables du capitalisme contemporain.

Une bourse est un marché où s'échangent des capitaux financés par les épargnes des particuliers et les profits des entreprises. Dans une économie dynamique, il faut qu'existe une forme ou une autre de marché des capitaux, sinon les épargnes des particuliers resteront thésaurisées et stériles, et les entreprises seront limitées à leur capacité d'auto-investissement. Il n'en résulte pas que les bourses telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui soient la seule forme que peut prendre ce marché, ni la plus efficace pour l'économie, ni la plus juste.

Les titres qui s'échangent en bourse, les actions qui sont des titres de propriété et les obligations qui sont des reconnaissances de dettes, ont des prix. Ceux-ci doivent pouvoir fluctuer, comme ceux des biens de consommation et comme les salaires, pour permettre l'adaptation de l'offre de capitaux à la demande d'investissements, et pour que l'argent disponible soit utilisé par les entreprises capables d'en faire le meilleur usage.

27. *Le capitalisme est-il moral?*, Paris, Albin Michel, 2004, pages 217-218.

Ce mécanisme, normalement utile au bon fonctionnement de l'économie, se détraque parfois et devient nuisible quand un grand nombre d'opérateurs y interviennent sans se préoccuper de la véritable capacité d'investissement des entreprises, et se contentent de réagir à la hausse ou à la baisse des titres. Ce comportement, la spéculation, amplifie les fluctuations des prix. Sans spéculation, les actions d'une entreprise montent ou baissent selon les performances de celle-ci, mécanisme régulateur normal du marché des capitaux ; mais la spéculation amplifie cette hausse ou cette baisse d'une façon qui n'a aucun rapport avec les données de l'économie réelle. Nous avons vu plus haut que le dirigisme soviétique bloquait les prix et les empêchait de remplir leur fonction d'adaptation de l'offre à la demande des biens de consommation. Dans les pays capitalistes, c'est la spéculation qui empêche les prix des titres boursiers de remplir adéquatement leur fonction, en amplifiant leurs fluctuations et en dégradant leur fiabilité comme indicateurs économiques.

Comte-Sponville ne voit rien de répréhensible dans la spéculation, parce que ceux qui investissent à long terme et ceux qui spéculent à très court terme ont le même but, gagner de l'argent. « Que ce soit amoral, c'est bien clair. Mais pourquoi serait-ce immoral ?²⁸ » On a là une illustration des limites d'une morale des intentions. Imaginons qu'on applique le même raisonnement à la circulation automobile. Ceux qui roulent à 80 km/h et ceux qui roulent à 150 ont le même but, se rendre d'un point à un autre. Pourquoi serait-il immoral de rouler à 150 ? La réponse est évidemment que c'est plus dangereux pour les autres, et c'est pourquoi il faut imposer des limites de vitesse. De la même façon, en déplaçant à répétition et à très court terme d'énormes masses financières sur les marchés boursiers, les spéculateurs sabotent le travail des véritables investisseurs, ceux dont les opérations à plus long terme sont la raison d'être d'un marché des capitaux. Ils déclenchent parfois des crises, qui coûtent très cher en « plans de relance » à leurs concitoyens et font dans certains pays des millions de chômeurs. Ce sont des malheurs provoqués par des décisions

28. *Ibid.*, page 217.

humaines, donc des injustices, et il est immoral, pas seulement amoral, d'y contribuer.

Pour limiter le nombre des accidents sur les routes, il ne suffit pas de faire la morale aux chauffards et de leur recommander la prudence, il faut fixer une limite de vitesse et la faire respecter. De la même façon, pour remédier aux injustices produites par la spéculation boursière, il ne faut pas faire la morale aux spéculateurs ou leur proposer un quelconque « code d'éthique ». Il faut réglementer les bourses pour rendre la spéculation plus difficile. Il est impossible de l'interdire complètement, parce qu'il n'existe aucune limite claire entre les opérations boursières qui correspondent à de véritables décisions d'investissement et celles qui sont purement spéculatives. Il y aura toujours de la spéculation, mais on devrait faire en sorte qu'il y en ait moins et qu'elle nuise moins au fonctionnement de l'économie. C'est dans ce but que l'économiste James Tobin a proposé une taxe sur les opérations de change des monnaies, idée qui a été étendue ensuite à l'ensemble des transactions financières. Cette taxe devrait être assez faible pour ne pas empêcher les transactions qui correspondent à des échanges commerciaux et à des investissements, mais suffisante pour rendre trop coûteuses les opérations répétitives des spéculateurs.

À ce type de proposition on fait trois objections principales. La première est que réglementer ou taxer les transactions va faire diminuer le nombre de celles-ci. C'est le but recherché, puisque les opérations boursières utiles au bon fonctionnement de l'économie sont accompagnées d'un grand nombre d'opérations parasites. En faisant diminuer le nombre des secondes on améliorerait le fonctionnement du marché pour les premières.

La deuxième objection est que réglementer les transactions monétaires est incompatible avec le secret bancaire. Mais il n'est pas sûr que ce secret soit une règle juste. Chaque client d'une banque engagé dans des opérations commerciales serait désavantagé par rapport à ses concurrents si ceux-ci avaient des informations sur son compte bancaire. Mais ce désavantage disparaît si tous les comptes bancaires peuvent être connus de tous et l'économie dans son ensemble n'en souffrirait pas. Les

manuels d'économie expliquent que l'acteur économique rationnel est supposé avoir toutes les informations pertinentes pour prendre une décision. Pour une entreprise qui passe un contrat avec un fournisseur ou pour un salarié qui est engagé par un employeur, il serait très utile de pouvoir vérifier si ceux-ci sont dans une situation financière saine ou au bord de la faillite.

À cet argument, qui est conséquentialiste, certains opposent une objection déontologique : la protection de la vie privée. Mais, au-delà d'un certain niveau, des opérations financières n'appartiennent plus à la vie privée d'une personne et ont des conséquences importantes pour d'autres. Il serait possible d'autoriser chacun à avoir un compte bancaire personnel secret, avec un montant maximum. Si la même personne a plusieurs autres comptes, ceux-ci ne seraient pas secrets et, si le compte personnel dépasse le plafond autorisé, il cesserait d'être secret.

Enfin, il existe un argument égalitaire très fort en faveur de l'abolition du secret bancaire. Pour tous ceux qui ont pour seul revenu un salaire dont le montant est facile à connaître par déduction à partir des règles de l'entreprise ou de l'institution qui les emploie, le secret bancaire ou celui des déclarations fiscales n'existe guère. Ce qui est une impossibilité pour certains, dissimuler ce qu'ils gagnent, peut-il être un droit légitime pour d'autres ?

L'abolition des secrets bancaire et fiscal ne mettrait pas fin à toutes les formes de fraude qui nuisent à la justice économique, mais elle rendrait moins difficile de lutter contre elles. L'objection la plus redoutable contre une taxation des transactions boursières est que celle-ci devrait être internationale, sinon les capitaux vont quitter les bourses qui l'appliquent au profit de celles des autres pays. De nouveau, comme pour la limitation des inégalités de revenus, la division du monde en États est le principal obstacle à des mesures qui seraient favorables à la fois au bon fonctionnement des économies et à la justice.

La justification des inégalités par le « principe de différence »

Contrairement à Comte-Sponville, Rawls prend au sérieux la notion de justice économique et, contrairement à Nozick, il en propose une conception égalitaire. Nous avons vu au chapitre 1 que l'architecture générale de sa théorie est déontologique. Son premier principe est que « chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égales pour tous... ». Ce principe a une priorité absolue sur le second, le « principe de différence », qui porte sur les inégalités économiques et sociales. Celles-ci sont justes si elles sont « au plus grand bénéfice des plus désavantagés... », et elles doivent aussi être « attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous... »²⁹, ce qui correspond à la notion d'isonomie, d'égalité devant les lois.

Pour appliquer ce « principe de différence », on doit analyser le fonctionnement d'une société, afin de savoir quelles sont les conséquences pour certains, les plus désavantagés, des positions occupées par les autres. Comme Rawls ne donne jamais d'exemple pour montrer comment sa théorie s'applique dans le monde réel, j'ai dû en inventer un. L'inégalité qui existe au Canada entre les revenus des médecins et ceux de presque tous les autres citoyens est justifiée si elle est bénéfique pour les plus désavantagés ; par conséquent, il serait probablement juste de faire baisser les revenus des médecins, mais il faudra arrêter de le faire lorsque le départ de beaucoup d'entre eux pour les États-Unis aura pour conséquence de faire augmenter la mortalité infantile au Canada. Dans ce cas il est assez facile d'identifier le groupe désavantagé, celui des bébés à la santé fragile, dont on doit tenir compte, et la conclusion à laquelle on arrive est assez convaincante.

L'idée de prendre l'intérêt des plus défavorisés comme critère de la justice des inégalités sociales n'est pas antipathique, mais on peut lui faire trois objections. La première est que ce critère est très difficile à rendre opérationnel. Je ne suis jamais arrivé à l'appliquer à mon propre revenu de professeur, qui est plus élevé que le revenu moyen des Canadiens, faute de savoir quel était le

29. *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, page 341.

groupe des plus désavantagés que je devais prendre comme référence. J'ai suggéré plus haut que l'écart est injuste entre les salaires des professeurs d'université et ceux des enseignants des écoles primaires, mais je l'ai fait avec un raisonnement différent de celui de Rawls. Le « principe de différence », s'il est pris au sérieux, semble fortement égalitaire, mais la façon dont il doit s'appliquer reste très incertaine, ce qui explique peut-être que ceux qui en ont disserté dans les universités depuis quarante ans n'en ont guère tiré de conséquences politiques effectives. Rawls le concevait sûrement comme une exigence, mais je l'ai souvent entendu invoquer, avec plus ou moins de mauvaise foi, comme un prétexte ou une excuse : la croissance économique est dans l'intérêt des plus pauvres, les revenus très élevés sont nécessaires à la croissance économique, donc l'augmentation des inégalités de revenus est juste puisqu'elle est dans l'intérêt des plus défavorisés.

La deuxième objection est qu'une décision de réduction des inégalités peut devenir injuste parce qu'elle a des conséquences négatives pour des membres de la société qui ne sont pas les plus défavorisés. Le « principe de différence » repose sur la supposition sociologique implicite que l'amélioration du sort des plus défavorisés a toujours pour effet de pousser vers le haut la situation de ceux qui sont dans une situation un peu meilleure. Très souvent ce n'est pas le cas. Beaucoup des programmes d'aide qui existent aujourd'hui créent des seuils au-dessus desquels il n'est pas du tout agréable de se trouver. Les étudiants qui ont le plus de difficultés financières ne sont pas ceux qui ont les parents les plus pauvres et reçoivent une bourse, mais ceux qui ont des parents moins pauvres, ce qui les empêche d'en obtenir une. Les gens les plus mal logés ne sont pas ceux qui habitent dans un HLM, mais ceux qui ont un revenu un peu trop élevé pour y avoir droit et ne peuvent louer qu'un taudis sur le marché des logements non subventionnés. Rawls et son « principe de différence » ont peut-être servi de caution morale aux intellectuels occidentaux qui ont souvent été plus préoccupés par les droits des immigrés chômeurs que par les conditions de vie de leurs concitoyens les plus modestes qui travaillent.

À cette objection, il est possible de répondre que, si on applique sérieusement le « principe de différence », les moins pauvres qui n'ont pas le droit aux HLM ou aux bourses deviennent alors les plus défavorisés dont on doit tenir compte pour décider si les inégalités sont justifiées ou non. Cela nous ramène à notre première objection, la difficulté de savoir quel est le groupe défavorisé dont on doit tenir compte pour appliquer le « principe de différence ».

Il est préférable de poser le problème de la justification des inégalités d'une façon qui semble moins précise que celle de Rawls, mais dont il est moins difficile de savoir comment elle s'applique dans des situations concrètes : toutes les inégalités économiques sont dangereuses pour l'isonomie, l'égalité devant la loi ; elles doivent donc toutes être réduites, si elles peuvent l'être sans créer pour certains membres de la société des inconvénients représentant une somme d'utilités négatives plus grande que l'utilité positive de la réduction d'inégalité qu'on veut réaliser. Nous avons vu plus haut que l'utilité n'a pas de mesure précise, mais le « bénéfice des plus désavantagés », dont l'évaluation serait nécessaire pour appliquer le principe de Rawls, n'en a pas non plus. Si on accepte la façon de formuler le problème de la justification des inégalités que je viens de suggérer, une réduction de celles-ci est toujours souhaitable si elle est réalisable à un coût acceptable et même si elle n'est pas à l'avantage des plus défavorisés.

La troisième objection au « principe de différence » est que celui-ci correspond assez peu à la façon dont se font les progrès de la justice dans les sociétés réelles. Les progrès les plus importants qui ont été réalisés dans le passé l'ont rarement été avec la préoccupation d'améliorer en priorité la situation des plus défavorisés, et ils ont parfois aggravé cette situation, au moins temporairement. L'alphabétisation de masse, par exemple, ne s'est pas faite en un jour, et elle a d'abord laissé de côté les individus et les groupes sociaux les plus isolés ou marginaux. Ceux-ci ont vu leur situation s'aggraver, parce qu'il est plus handicapant d'être analphabète là où presque personne ne l'est, que là où c'est le sort de la majorité de la population. L'alphabétisation du plus grand nombre a pourtant été un progrès immense pour la justice dans les pays où elle a été réalisée.

Rawls pourrait sans doute répondre à cela que son propos n'était pas de proposer des stratégies de réduction des inégalités, mais de montrer quelles doivent être les règles de base d'une société parfaitement juste. J'ai discuté cette idée à la fin du chapitre 1 et je pense que ce dont nous avons besoin n'est pas d'imaginer une société parfaitement juste, mais de trouver des stratégies efficaces pour lutter contre les injustices qui existent dans les sociétés réelles.

L'exploitation

Là où le pillage et l'esclavage ont à peu près disparu, l'injustice spécifiquement économique est l'exploitation. Cette notion est centrale pour les marxistes : l'exploitation des travailleurs correspond à la différence entre le salaire qu'ils reçoivent et la valeur des biens produits par leur travail, différence accaparée par les propriétaires des moyens de production, qui sont des exploiters. Cette idée est évidemment très contestable : les moyens de production ont un coût, qui ne se limite pas aux salaires de ceux qui ont travaillé pour les produire ; et l'activité de l'entrepreneur, propriétaire ou non, qui organise l'achat des moyens de production et la vente des produits fabriqués, doit être rémunérée.

Mes professeurs d'économie m'ont expliqué jadis que la notion d'exploitation n'avait pas de sens : les objets et le travail ont un prix, qui n'est ni juste ni injuste mais le résultat normal du jeu de l'offre et de la demande ; il est donc impossible de déterminer ce qui, dans la répartition des revenus produits par l'activité économique, serait ou non de l'exploitation. Je pense au contraire que, définie correctement, cette notion est très utile.

De nombreuses tentatives ont été faites pour définir l'exploitation de manière rigoureuse. Philippe Van Parijs en a dressé un tableau critique dans un chapitre d'un livre excellent³⁰. Toutes ces définitions présentent des difficultés. Celles-ci résultent, je crois, du fait qu'elles cherchent à donner de l'exploitation une mesure précise, ce qui est presque toujours impossible. Ma propre

30. Philippe Van Parijs, *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Seuil, 1991, pages 97-113.

définition, qui accepte d'être approximative, est celle-ci : celui qui participe à un système d'échanges économiques et en retire un revenu est un exploiteur quand sa participation au système a pour effet de diminuer le total des revenus reçus par les autres participants au même système.

On sait, au moins depuis Adam Smith, que les relations économiques ne sont pas un jeu à somme nulle, où quelqu'un ne pourrait gagner que ce qu'il fait perdre à quelqu'un d'autre, mais un jeu à somme positive, où la contribution de chacun produit normalement des avantages pour tous. Il reste cependant un grand nombre de situations économiques où on peut montrer que certains participants aux échanges sont seulement nuisibles, et que leur disparition n'aurait que des avantages pour tous les autres.

Les cas les plus flagrants sont ceux du pirate en haute mer et du brigand de grand chemin. Non seulement ils dépouillent leurs victimes, mais ils entravent le développement du commerce maritime ou terrestre. Ils sont des parasites dont la contribution à l'activité économique est purement négative, et ils sont presque partout et presque toujours considérés comme des criminels³¹.

Certains ultralibéraux ont tendance à penser que la fiscalité, et notamment les droits de douane, sont de la piraterie non violente, une nuisance qui empêche le libre marché de produire toute la prospérité dont il est capable. Cette analogie était assez juste dans le cas du seigneur féodal qui prélevait un droit de passage sur une route qu'il n'entretenait même pas, et elle l'est encore dans le cas des présidents de certains pays tropicaux qui accumulent des fortunes dans des banques suisses. Ils sont, tout autant que des brigands, des exploiters dont l'activité a pour effet d'appauvrir ceux qu'ils rançonnent, et leurs banquiers sont leurs complices. Dans les pays moins mal gouvernés, les impôts cessent d'être de l'exploitation s'ils servent à entretenir les routes et à scolariser les enfants. Ils représentent un coût pour chacun de

31. Réponse anticipée à une objection prévisible : les kolkhoziens voleurs de céréales dont j'ai fait l'éloge au chapitre 1 n'étaient pas des exploiters, puisque leurs vols amélioraient les performances d'un système d'échanges économiques handicapé par une planification étatique absurde.

ceux qui les paient, mais produisent un bénéfice pour l'ensemble de la société.

Les spéculateurs, qui s'enrichissent en entravant le bon fonctionnement du marché des investissements et en augmentant les risques de crise, sont clairement des exploiters, puisque s'ils n'existaient pas cela vaudrait mieux pour tous les autres acteurs économiques. Le fait que certains d'entre eux se ruinent au lieu de s'enrichir n'y change rien : les pirates qui font naufrage sont quand même des pirates. Nous avons vu plus haut que la frontière est difficile à tracer avec précision entre les spéculateurs et les véritables investisseurs, dont les opérations en bourse sont utiles au fonctionnement de l'économie. Cela rend difficile de faire des règles pour empêcher complètement la spéculation, mais cela ne change rien au jugement qu'on a le droit de porter sur ceux qui sont très clairement du mauvais côté de cette frontière imprécise.

Les commerçants, comme les douaniers et les opérateurs en bourse, peuvent être ou non des exploiters selon les cas. Les religions traditionnelles leur ont souvent été hostiles. Les anarchistes et les marxistes du 19^e siècle ont repris cette tradition, considérant le commerce comme une activité parasitaire, qui pourrait être avantageusement remplacée par une planification étatique ou par des échanges spontanés entre des coopératives de travailleurs. Ces condamnations sont injustifiées et ont été très nuisibles à la compréhension du fonctionnement des sociétés humaines. La croissance économique a trois moteurs principaux, le commerce, le progrès technique et l'investissement dans des moyens de production. Le commerce est sans doute le plus fondamental des trois. Même en l'absence des deux autres, il permet des gains de productivité, alors que les investissements et les progrès techniques seraient à peu près impossibles dans une économie sans échanges, donc sans division du travail et sans spécialisation. Les échanges spontanés ne sont possibles qu'entre les habitants d'un village primitif. Dans les sociétés plus étendues et plus complexes, les échanges ont besoin d'être gérés par des agents, les commerçants.

Ceux-ci ont évidemment besoin d'être rémunérés. Comme ils occupent une position centrale dans l'activité qui rend possible

les gains de productivité, ils sont bien placés pour en recueillir les plus gros bénéfices. Il a presque toujours été plus facile de s'enrichir par le commerce que par l'agriculture ou l'artisanat. Un libertarien raisonnant comme Nozick en 1974 penserait sans doute que, si le commerçant est capable, sans utiliser aucune violence, de s'approprier toute la richesse supplémentaire créée grâce aux échanges qu'il gère, personne n'a le droit de s'en plaindre. Pour une conception de la justice préoccupée du plus grand bien du plus grand nombre, la conclusion est différente. Le commerçant a droit à une rémunération, et il est sans doute inévitable que celle-ci soit supérieure à celle des travailleurs dont il échange les produits. Mais l'accaparement par le commerçant de toute la richesse supplémentaire résultant des échanges n'est pas la solution la plus avantageuse pour la prospérité de l'ensemble de ceux qui sont concernés. Il vaut mieux que ses fournisseurs et ses clients en obtiennent une partie, pour pouvoir améliorer leur bien-être et surtout pour augmenter leur capacité de production, ce qui est à l'avantage de tous, y compris celui du commerçant, s'il est capable de voir au-delà de ses gains les plus immédiats.

Le commerce n'est donc pas en soi une activité d'exploitation comme la piraterie ou la spéculation. Mais certains commerçants peuvent devenir des exploiters, dont l'activité nuit au bien-être général au lieu d'y contribuer, quand ils prélèvent sur les échanges qu'ils contrôlent des revenus si importants qu'ils appauvrissent leurs fournisseurs et leurs clients. Le rapport des commerçants à l'exploitation ressemble à celui des opérateurs en bourse, qui peuvent être les gestionnaires utiles de la répartition des investissements dans l'économie, ou devenir des spéculateurs qui nuisent à cette répartition. La concurrence entre les commerçants est souvent suffisante pour éliminer ceux d'entre eux qui agissent de la façon la moins avantageuse pour les autres acteurs économiques, mais il est parfois nécessaire de faire des lois pour empêcher certaines formes de monopole ou de cartel, qui limitent la concurrence et facilitent l'exploitation par le commerce.

Pour les marxistes, les propriétaires de moyens de production étaient les exploiters par excellence. Nous venons de voir que l'écart entre les salaires des travailleurs et ce que rapporte la vente de ce qu'ils fabriquent sert à rémunérer les moyens de production

et l'activité commerciale de l'entreprise. Cet écart sert aussi à rémunérer des droits de propriété. Certains moyens de production doivent eux-mêmes être produits, ils ont des coûts de production qui contribuent à déterminer leur prix. Mais la terre et les ressources naturelles non encore extraites n'ont pas de coût de production. Elles ont cependant un prix, et il faut qu'elles en aient un pour que des ressources rares ne soient pas utilisées n'importe comment. On peut de nouveau tirer une leçon de l'économie de l'URSS, où aucun prix n'était attribué aux ressources naturelles. En conséquence, certaines usines étaient des unités de destruction plutôt que de production, puisque les objets qu'elles fabriquaient avaient moins de valeur que les matières premières qu'elles consommaient.

Dans les économies capitalistes, les ressources naturelles ont des propriétaires qui en retirent une rente. Pour Nozick, un propriétaire légitime peut demander le prix qu'il veut pour louer ou vendre ce qu'il possède, et il a droit à ce qu'un acheteur libre accepte de lui payer. Dans une perspective conséquentialiste, il est nécessaire de faire payer les ressources naturelles rares, et elles le sont presque toutes. Une rente peut être trop élevée si elle entrave une activité économique souhaitable, ou trop basse si elle entraîne le gaspillage d'une ressource rare, mais les rentes ne sont, en elles-mêmes, ni des formes d'exploitation ni des injustices. Elles peuvent le devenir si elles reviennent à des gens qui en font un usage nuisible au bien commun, ce qui est certainement le cas des grands propriétaires terriens oisifs que nous avons rencontrés plus haut. Les lois doivent en tenir compte et codifier les règles de la propriété en vue du plus grand bien du plus grand nombre.

Enfin, quand certaines catégories de salariés bénéficient d'un rapport de forces favorable dans la société, ils peuvent se trouver en situation d'exploitation envers d'autres catégories de salariés. J'ai déjà mentionné l'écart qui existe entre la rémunération des professeurs d'université et celle des enseignants des écoles primaires, écart qui n'est justifié ni par la difficulté ni par l'utilité sociale de ces deux professions, mais s'explique par la rareté relative des détenteurs de doctorat et par la capacité des universitaires d'influencer la répartition des budgets publics. Il est impossible de déterminer quelle serait la rémunération juste

des universitaires et de mesurer la part qui correspond à de l'exploitation dans celle qu'ils reçoivent aujourd'hui. Mais il est possible de faire une des trois suppositions suivantes : ou bien tous les enseignants sont des exploités du reste de la société, mais ceux qui travaillent dans les universités le sont davantage que ceux qui sont dans les écoles et la lutte contre l'exploitation doit faire baisser en priorité la rémunération des premiers ; ou bien tous les enseignants sont des exploités, mais ceux des écoles le sont davantage et on doit augmenter leur rémunération avant celle des universitaires ; ou bien ces derniers sont des exploités qui accaparent une part excessive des budgets d'éducation, et on doit augmenter la rémunération des enseignants des écoles, même si pour cela il faut geler ou diminuer celle des universitaires.

J'incline à penser que la vérité se trouve quelque part entre la deuxième et la troisième supposition, qui conduisent toutes deux à accorder la priorité aux écoles dans la répartition des budgets d'enseignement. Et j'ajouterai, même si c'est une autre question, qu'on découvrirait sans doute ainsi que c'est la meilleure façon d'améliorer le travail qui se fait dans les universités, travail souvent entravé par le nombre des étudiants qui y entrent en ignorant des choses qu'ils auraient dû apprendre dans les écoles primaires ou secondaires.

La définition de l'exploitation que j'ai proposée ne permet pas de mesurer celle-ci, ni même de savoir exactement quand la propriété, le commerce, les impôts, les transactions boursières ou les revendications de salaires commencent à produire de l'exploitation. Mais elle permet de voir assez facilement où sont les cas les plus graves d'exploitation dans un système économique, et de savoir dans quelle direction il faudrait agir, non pour y mettre fin complètement, mais pour les réduire efficacement.

* * *

En conclusion de ce chapitre, il est possible de revenir à la question qui a été posée au chapitre 2 : quelles sont, parmi les caractéristiques principales du système soviétique, celles qui expliquent l'échec de ce système ? Plusieurs des points abordés dans le présent chapitre y apportent des éléments de réponse.

L'économie soviétique était excessivement rigide et incapable d'adaptation parce que les prix n'y remplissaient nulle part leur fonction normale, ni dans la distribution des biens de consommation, ni dans la répartition des travailleurs entre les emplois, ni dans l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. À cette rigidité s'ajoutait celle du système politique qui ne permettait aucun débat ni aucune critique. Les gouvernants, même ceux qui étaient compétents et bien intentionnés, étaient donc incapables de connaître les effets de leurs décisions et de les corriger. Si on donne un rôle central à l'État dans une économie, il ne faut pas adopter un régime politique qui rend cet État aveugle et sourd.

Les limitations, très réelles, du droit de propriété et celles, plus théoriques que réelles, des inégalités de revenus ont eu dans l'échec soviétique un rôle plus difficile à démontrer. Dans les pays où les gouvernants sont obligés de tenir compte des opinions et des demandes des gouvernés, il semble donc possible de faire des lois qui encadrent l'exercice du droit de propriété et réglementent les revenus, afin de rendre les économies bien moins inégalitaires qu'elles le sont aujourd'hui, tout en évitant l'oppression politique et la paralysie économique qui ont conduit à l'effondrement de l'URSS.

Lutter contre les injustices économiques

Dans les pays les moins mal gouvernés d'aujourd'hui, les injustices économiques sont soit des relations d'exploitation, telles que nous les avons définies au chapitre précédent, soit des situations qui, sans être de l'exploitation à proprement parler, favorisent le développement ou la persistance d'inégalités économiques importantes, qui rendent difficile l'isonomie, l'égalité devant les lois.

Ces injustices ne forment jamais un tout cohérent explicable par une cause unique ou un ensemble de causes interdépendantes. Les actions qui peuvent être entreprises pour lutter contre les injustices économiques ne forment pas non plus un tout cohérent. Dans le présent chapitre nous allons examiner quatre des principales méthodes qui sont utilisées dans les pays les moins mal gouvernés pour tenter de réaliser plus de justice économique : la croissance, les services publics, la fiscalité et la redistribution des revenus.

La croissance économique

La plupart des progrès réalisés depuis deux siècles dans beaucoup de pays auraient été impossibles sans l'augmentation de leur production économique. Celle-ci a créé les ressources qui ont été utilisées pour assurer l'ordre public par des méthodes

moins brutales, pour scolariser tous les enfants, pour diviser par presque cent les taux de mortalité infantile et pour multiplier par deux et demi les espérances de vie¹. Le développement économique n'a pas produit ces progrès à lui seul et automatiquement. Ceux-ci ont résulté aussi de la diffusion de connaissances élémentaires, ce qui ne dépend pas seulement du niveau de production économique². Il a fallu que les institutions politiques et les lois y contribuent. Cependant, l'augmentation de la production a créé les ressources qui ont facilité la diffusion des connaissances et permis de faire fonctionner des services publics. Dans les pays les plus pauvres d'aujourd'hui, une part importante de la population est en situation de malnutrition et de misère physiologique. Il est à peu près impossible d'y remédier sans augmenter la production économique. La croissance n'est pas la seule exigence de la justice dans ces pays, mais elle est celle sans laquelle tous les autres progrès sont très difficiles.

Même si elle ne s'accompagne d'aucune réduction des inégalités de revenus ou de fortunes, la croissance économique peut représenter un progrès de la justice pour les plus pauvres des pays pauvres, si elle leur permet de franchir certains seuils de consommation qui améliorent de façon décisive à la fois leurs conditions de vie et leurs rapports de forces face à leurs concitoyens plus riches : la fin des carences alimentaires, l'accès à l'eau potable, la possibilité de scolariser les enfants. Dans les pays plus riches, l'utilité marginale des augmentations de revenus est moins grande. Ce sont les inégalités qui déterminent les rapports de forces dans la société et ont le plus de conséquences négatives pour la qualité de la vie du plus grand nombre, donc pour la justice, comme l'a montré Amartya Sen³.

L'augmentation de la production économique limite la concentration des patrimoines hérités, donc l'inégalité des fortunes⁴. Elle a aussi l'avantage de rendre moins difficile une

-
1. Benjamin M. Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, New York, Alfred A. Knopf, 2005.
 2. Angus Deaton, *The Great Escape: health, wealth and the origins of inequality*, Princeton University Press, 2013, page 93.
 3. *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999, pages 21-23.
 4. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 77, entre autres.

gestion pacifique des conflits. Dans une économie en croissance, les conflits pour la répartition des revenus ne sont pas des jeux à somme nulle, mais des jeux à somme positive, c'est-à-dire des situations où il est possible d'augmenter les avantages reçus par certains sans diminuer ceux de personne. C'est le cas pour ce qui est le plus immédiatement perceptible par les protagonistes de ces conflits, les revenus, mais, comme nous l'avons vu au chapitre 2, la répartition de la puissance ou de l'influence sociale est toujours un jeu à somme nulle, où il est impossible pour quelqu'un de faire un gain sans que cela produise, volontairement ou non, une perte équivalente pour quelqu'un d'autre.

Remarquons en passant que l'inflation monétaire, qui est une croissance illusoire, peut elle aussi remplir une fonction d'atténuation des conflits. Les taux d'inflation très élevés sont nuisibles parce qu'ils rendent très difficiles l'épargne et les calculs économiques à moyen ou long terme ; et l'inflation risque toujours d'aggraver les injustices, en favorisant les propriétaires au détriment de ceux qui reçoivent des revenus monétaires fixes. Mais, dans un pays où des politiques assez bien conçues visent à réduire les inégalités, un taux modéré d'inflation peut rendre ces politiques moins difficiles, car, pour modifier la répartition des revenus, il n'est pas nécessaire de diminuer ouvertement certains d'entre eux, un revenu stationnaire étant érodé progressivement par l'inflation. Les progrès économiques réalisés en Occident entre 1945 et 1970 ont été favorisés par un niveau d'inflation modéré ou assez élevé selon les pays. Après 1973, des taux d'inflation très élevés ont créé des difficultés économiques importantes. Les politiques monétaires adoptées pour y mettre fin ont produit à partir de 1985 des taux d'inflation très bas, qui ont peut-être contribué à rendre la lutte contre les inégalités plus difficile qu'avant 1973.

Une politique qui accorde une priorité absolue à la lutte contre l'inflation est donc une erreur. Une priorité absolue à la croissance économique l'est aussi, parce que celle-ci n'a pas seulement des effets positifs pour la justice. Souvenons-nous du principe d'inévitable imperfection rencontré au chapitre 1 : n'importe quelle politique adoptée en vue de certains objectifs peut avoir aussi des effets non souhaitables, et en a effectivement

presque toujours. Pour définir et mettre en œuvre une politique, il faut donc estimer et comparer les effets positifs qu'on en attend et les effets négatifs qu'elle peut avoir. Et cette évaluation doit être refaite régulièrement, parce que le rapport entre les effets négatifs et les effets positifs peut s'inverser après quelques années ou quelques dizaines d'années.

La croissance économique a trois types principaux d'effets négatifs potentiels: de nouvelles inégalités, l'insécurité qu'imposent des changements économiques rapides, et le fait que les coûts à long terme de la croissance peuvent se révéler plus élevés que ses bénéfices immédiats.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, une économie dynamique produit sans cesse de **nouvelles inégalités**. La croissance économique des pays occidentaux au 19^e siècle a d'abord fait augmenter les inégalités entre leurs habitants, et elle a créé les moyens matériels qui ont été utilisés ensuite par leurs institutions politiques pour réaliser plus de justice au sein de leur population. Ces progrès économiques ont aussi accru l'écart de puissance entre les Occidentaux et le reste de l'humanité, ce qui a rendu possibles des injustices comme, par exemple, la Guerre de l'opium de 1841 ou les abominations du prétendu État indépendant du Congo après 1885.

Aujourd'hui, la croissance très rapide de la Chine et de l'Inde fait augmenter les inégalités à l'intérieur de ces deux pays. Au Brésil, lui aussi en croissance rapide, les institutions politiques semblent devenues capables depuis quelques années de réduire les inégalités entre Brésiliens. Le développement économique de ces trois grands pays et de quelques autres, en faisant diminuer l'écart entre eux et les pays les plus riches, crée sans doute des conditions favorables à une réduction des injustices dans les relations entre les peuples du monde.

On rencontre souvent l'argument que, même si elle profite surtout aux plus favorisés, toute croissance est bonne tant que la situation des plus pauvres ne se dégrade pas. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, cet argument est faux, parce que le revenu est un des déterminants de l'influence sociale, qui est un jeu à somme nulle. L'augmentation des revenus des plus riches a presque

toujours pour conséquence de dégrader la situation sociale des pauvres, dont les revenus sont stationnaires ou augmentent moins vite que ceux des riches. Et il en va de même au plan international : la croissance de la Chine, de l'Inde et du Brésil est une évolution positive pour les chances de la justice entre ces pays et les pays les plus développés, mais elle comporte le risque de marginaliser et handicaper davantage les habitants d'autres pays moins efficaces économiquement.

Les changements économiques rapides sont une **source d'insécurité**. Celle-ci apparaît souvent comme un prix à payer acceptable pour les avantages bien plus importants qu'apporte l'augmentation de la production. Cet argument est très contestable dans deux cas : quand le changement est vraiment très rapide et quand l'insécurité qu'il génère est supportée principalement par une minorité de la population.

Certaines innovations dans les techniques ou les méthodes de gestion représentent des progrès importants, et les coûts de transition qu'elles entraînent sont pleinement justifiés. Mais, pour d'autres innovations, ce sont les coûts de transition qui l'emportent. Beaucoup de nouveaux programmes d'ordinateur et de nouvelles méthodes de facturation du téléphone ou de réservation dans les trains, par exemple, compliquent la vie des usagers qui étaient habitués à des procédures plus simples et presque aussi efficaces. Ces innovations entraînent pour eux des coûts supplémentaires en attention et en temps consacrés à l'apprentissage de nouvelles routines. Ces coûts leur sont imposés par des décideurs économiques, dont le but est de l'emporter dans la concurrence avec des rivaux, ou qui sont simplement persuadés que ce qui est nouveau est automatiquement meilleur.

La concurrence est une dimension essentielle de l'activité économique, et il est normal que des entrepreneurs soient animés par une bonne dose d'esprit de compétition. Mais beaucoup d'entre nous attendent seulement de l'économie qu'elle leur procure les moyens matériels de leur existence, et veulent pouvoir consacrer l'essentiel de leur attention et de leur énergie à autre chose que l'amélioration de leur efficacité économique, à aimer une personne, à élever des enfants, à faire de la musique, à lire des livres ou même à en écrire. Il ne faut donc pas que les décideurs

économiques puissent obliger tous leurs concitoyens à partager leur obsession de la compétitivité. Il y a des lois pour limiter la vitesse de la minorité de conducteurs qui voudraient que toutes les routes soient des pistes de course. On devrait, de la même façon, faire des lois pour empêcher les entrepreneurs les plus compétitifs de créer trop d'insécurité dans l'économie, ce qui aurait sans doute pour effet d'améliorer nettement la qualité de vie du plus grand nombre.

Cela ralentirait peut-être la croissance économique, mais ce n'est pas certain. Dans les années 1960, quand les États-Unis ont commencé à avoir un déficit commercial avec le Japon, les dirigeants américains critiquaient le protectionnisme japonais, qui maintenait en vie un grand nombre de petites exploitations agricoles, alors que le riz importé des États-Unis aurait coûté moins cher. Avec une certaine mauvaise foi, les Japonais répondaient que le riz cultivé dans leur pays était d'une qualité unique, à laquelle ils n'accepteraient jamais de renoncer. Il est remarquable que ce Japon, auquel des Américains tentaient de donner des leçons d'efficacité économique, était alors le pays du monde ayant la croissance la plus rapide. Les paysans japonais n'étaient pas seulement des producteurs inefficaces de riz. Ils contribuaient à la stabilité de la société et du système politique, et ils élevaient des enfants et des petits-enfants, qui apprenaient dans des écoles excellentes les techniques dont avaient besoin les secteurs les plus dynamiques de l'économie japonaise. Dans tous les pays qui ont connu un développement rapide, on observe cette persistance de secteurs économiques moins dynamiques et plus stables, souvent mais pas toujours dans l'agriculture. Il est très improbable que l'insécurité économique généralisée crée des conditions favorables au progrès d'une société.

Dans les pays les plus prospères d'aujourd'hui, l'insécurité produite par la compétition économique est subie en priorité par les plus faibles de leurs habitants. L'intérêt de chaque entreprise est, sur ce point, antinomique avec le plus grand bien du plus grand nombre. Si les ventes d'une entreprise diminuent pour une raison quelconque et si elle doit réduire sa production, la façon la plus commode et la plus courante de le faire est de débaucher une partie de ses employés. C'est un mécanisme d'adaptation qui

semble nécessaire dans une économie dynamique afin que les travailleurs mis en chômage par certaines entreprises deviennent disponibles pour celles dont les besoins de main-d'œuvre augmentent. Il est dans l'intérêt de chaque entreprise qui veut diminuer sa main-d'œuvre de débaucher en priorité ses employés les moins productifs, mais ce sont eux qui auront le plus de mal à trouver un autre emploi. On a là sans doute l'explication d'un des paradoxes de l'évolution des économies occidentales depuis une trentaine d'années : le dogme de la nécessaire mobilité de la main-d'œuvre, appliqué dans les faits en priorité aux plus faibles, a produit à la fois une augmentation du nombre des chômeurs chroniques et un ralentissement de la croissance.

Du point de vue de l'intérêt de l'ensemble de la société, il vaudrait sans doute mieux qu'une entreprise en difficulté, plutôt que de mettre certains employés en chômage, diminue les rémunérations de tous, en commençant par les plus élevées. Les travailleurs qui décideraient alors de quitter l'entreprise seraient les plus efficaces, ceux pour qui il serait le moins difficile de trouver un autre emploi mieux rémunéré. Ce serait sûrement préférable pour la sécurité des membres les plus faibles de la société. Et, pour le dynamisme de l'économie dans son ensemble, la mobilité des plus qualifiés serait peut-être plus utile que celle des moins qualifiés.

Pour obtenir ce type de résultat il faudrait changer la législation du travail. Il ne faudrait évidemment pas créer un marché de l'emploi complètement rigide à la soviétique. Et il ne suffirait pas d'exhorter les chefs d'entreprise à prendre leurs décisions en fonction de l'intérêt général. Chacun d'entre eux continuera de toute façon à décider ce qui lui semble le plus avantageux pour lui-même ou pour son entreprise. Il faudrait modifier les règles de la fiscalité et les structures des rémunérations afin de rendre les intérêts de l'entreprise, tels qu'ils apparaissent à ses dirigeants, plus compatibles avec l'intérêt général.

Les **coûts à long terme** de la croissance économique sont plus difficiles à prévoir que ses avantages immédiats. C'est une des causes de ce que Raymond Aron a appelé « les désillusions du

progrès⁵»: le fait que des changements, qui ont été espérés avidement par des populations entières, créent, quand ils sont réalisés, beaucoup moins de satisfaction que ce que celles-ci en attendaient. Aujourd'hui, les coûts à long terme les plus inquiétants de la croissance économique concernent l'environnement: l'épuisement de certaines ressources et surtout la dégradation des sols, des mers et de l'atmosphère.

Le scepticisme de quelques scientifiques quant à la réalité ou la gravité de la menace de réchauffement climatique ne devrait pas empêcher de faire des règles pour limiter la consommation des combustibles fossiles. En effet, même si les émissions de gaz carbonique n'ont pas les effets catastrophiques pour le climat qu'annoncent la plupart des spécialistes, il existe plusieurs autres bonnes raisons de limiter l'utilisation des hydrocarbures pour chauffer des maisons ou faire rouler des automobiles: améliorer la qualité de l'air dans les villes et préserver à très long terme les réserves de pétrole pour les utilisations où il est difficilement remplaçable, comme carburant pour les avions et comme matière première pour l'industrie chimique. Limiter la consommation d'hydrocarbures est donc aujourd'hui un objectif vital si la majorité des spécialistes du climat ont raison, et c'est un objectif souhaitable même s'ils se trompent et sont exagérément alarmistes.

Les gains marginaux de justice produits par une augmentation de production économique sont décroissants avec l'enrichissement des sociétés, ses effets négatifs en inégalités, en insécurité et pour l'environnement ne le sont pas. Dans les pays les plus pauvres, la croissance économique doit être une priorité politique. Dans les pays les plus riches, cette préoccupation devrait avoir une importance beaucoup moindre.

Une économie complètement stationnaire est très probablement impossible, parce qu'on ne peut empêcher ni les innovations techniques ni la liberté des individus qui inventent de nouvelles formes d'organisation. Mais il est tout à fait possible de chercher à réaliser une croissance économique qui n'entraîne presque aucune consommation supplémentaire de ressources

5. Raymond Aron, *Les Désillusions du progrès*, Paris, Calmann-Lévy, 1969.

naturelles. On peut améliorer les conditions de vie en développant les services qui consomment peu de biens matériels, notamment dans l'éducation, la santé et la culture. On peut aussi faire une utilisation plus parcimonieuse de l'énergie, et utiliser des matières premières récupérées en démontant des machines plus anciennes, plus lourdes et moins efficaces, pour fabriquer des machines plus légères et plus efficaces. L'évolution de la production dans certains pays européens et au Japon va déjà dans cette direction.

Celle-ci devrait être encouragée par les modes de tarification et les règles fiscales dans tous les pays développés, et d'abord en Amérique du Nord, centre mondial du gaspillage de l'énergie et des ressources naturelles. Au Québec, la production électrique est presque entièrement hydraulique, ce qui permet de très bas prix de vente au public. Il en résulte un gaspillage de l'électricité ahurissant aux yeux de ceux qui ont vécu dans des pays où elle coûte beaucoup plus cher. Le prix de l'électricité pour les consommateurs pourrait être augmenté progressivement, jusqu'au niveau qu'il a dans beaucoup d'autres pays développés⁶. On pourrait ainsi faire baisser la consommation locale et exporter davantage vers les autres provinces canadiennes et les États-Unis. La qualité de l'air au Québec en serait améliorée parce que nos voisins brûleraient moins de charbon ou de gaz dans leurs centrales thermiques. L'État québécois aurait des revenus supplémentaires qui pourraient être utilisés pour donner aux plus pauvres une aide au moins aussi importante que l'augmentation de leur facture d'électricité. Les Québécois pourraient payer moins d'impôts ou bénéficier de services publics moins coûteux, et ils apprendraient à éteindre la lumière quand ils quittent une salle de cours vide et à couper le chauffage quand ils ouvrent les fenêtres en hiver.

Aujourd'hui les habitants les plus efficaces des pays riches utilisent les gains de productivité qu'ils réalisent pour mettre au chômage leurs concitoyens moins efficaces, et pour maintenir l'écart entre leur propre niveau de vie et celui des pays plus

6. En 2014, le kilowattheure de consommation domestique est facturé 5,41 cents au Québec. Il est 65 % plus cher en France, 88 % aux États-Unis et 170 % en Allemagne (aux taux de change au moment où j'écris). Je ne tiens pas compte ici des tarifs d'abonnement, parce que c'est le prix de l'unité supplémentaire consommée qui influence les comportements plus ou moins économes.

pauvres. Il vaudrait peut-être mieux qu'ils soient moins compétitifs et utilisent ces gains de productivité pour profiter de davantage de loisirs. Tous les citoyens des pays riches devraient surtout exiger de leurs décideurs politiques qu'ils invoquent un peu moins la croissance de la production économique comme une exigence absolue ou comme la solution à tous les problèmes, et qu'ils se préoccupent davantage de la façon dont cette production est utilisée et répartie. Si en protégeant mieux l'environnement, en améliorant les services publics, en répartissant les revenus de manière moins inégale, et en aidant davantage les plus pauvres, on ralentit un peu la croissance du produit national brut, c'est là un prix que les pays les plus riches peuvent parfaitement se permettre.

En faisant passer la justice au sein de leur propre population avant la croissance économique, les gouvernements des pays riches contribueraient aussi à faire diminuer les injustices au plan international. Les frontières dans le monde d'aujourd'hui apparaissent tout à fait civilisées quand elles séparent des pays dont les habitants ont à peu près le même niveau de vie, comme entre le Canada et les États-Unis ou entre la France et l'Allemagne. Ce sont les frontières séparant des populations très inégales économiquement qui sont aujourd'hui les théâtres d'injustices multiples, de discrimination, d'exploitation et de violence, comme la frontière terrestre entre les États-Unis et le Mexique ou la frontière maritime entre l'Europe et l'Afrique. Si les pays riches étaient préoccupés de justice plus que de croissance, si les pays pauvres, sans négliger la justice, étaient plus efficaces pour développer leur économie, et si l'écart de niveau de vie entre eux diminuait, il serait moins difficile de faire reculer certaines des injustices les plus graves du monde d'aujourd'hui.

Les services publics

Les progrès des sociétés occidentales depuis deux siècles ont été rendus possibles par l'augmentation de leur production économique, et aussi parce que celle-ci a été utilisée par leurs gouvernements pour développer des services publics qui ont transformé très profondément les conditions de vie de leur

population : service postal, adduction d'eau dans les villes, réseau routier, écoles, etc.

La gestion de certaines activités sous la forme de services publics est plus ou moins justifiée, du double point de vue de l'efficacité économique et du bien-être d'une population, selon la nature et la structure de ces activités. Pour le comprendre, il est utile de partir de la notion voisine de « bien public ». Pour les économistes, un bien est un bien public s'il a deux caractéristiques : ceux qui l'utilisent ne diminuent pas son accessibilité pour les autres, et il est impossible d'en interdire l'accès à ceux qui ne peuvent pas ou ne veulent pas le payer.

Certains biens publics, comme l'air respiré par les humains, n'ont pas de coût de production, sauf à bord des sous-marins, des capsules spatiales et même des avions puisque la pressurisation des cabines consomme du carburant. D'autres biens publics ont des coûts de production, mais il est impossible de les faire payer par les usagers, et ils doivent donc être financés par une forme ou une autre d'impôt. C'est le cas de la défense d'un pays contre les agressions extérieures et du maintien de l'ordre interne, dont bénéficient tous les habitants du pays, même ceux qui ne font pas de service militaire ou ne paient pas d'impôt.

Le réseau routier a un coût de construction et d'entretien. C'est un bien public imparfait : la plupart du temps, ceux qui circulent sur les routes n'empêchent pas les autres de le faire, mais l'accessibilité de certaines routes est parfois limitée par le trop grand nombre des véhicules ; des péages peuvent être établis sur certains ponts et certaines autoroutes, mais il est impossible de clôturer toutes les routes pour faire payer ceux qui les utilisent. Le coût du réseau routier est donc couvert presque entièrement par l'impôt.

Certains services publics concernent des secteurs d'activité qui pourraient être gérés par des entreprises commerciales. C'est le cas de la poste, qui est un des services publics les plus anciens, ou des écoles. Ces activités ne sont pas des biens publics toujours et partout, comme le sont l'air ou la plupart des routes, mais ils le deviennent là où ils sont rendus accessibles à tous les utilisateurs potentiels de façon partiellement ou complètement indépendante

de leur capacité de payer. La décision de gérer une de ces activités sous la forme d'un service public devrait dépendre de deux choses : l'utilité qu'elle semble avoir pour la collectivité, et l'efficacité relative de ce mode de gestion par rapport à un marché concurrentiel. Ces deux critères forment des combinaisons qui varient selon les situations particulières, l'évolution des techniques et certains choix idéologiques.

La police et l'armée assurent la sécurité intérieure et la défense extérieure d'un pays, qui sont presque partout vues comme des biens publics et gérées par des services publics. Mais certains ultralibéraux tentent d'imaginer comment les fonctions de la police et de la justice pourraient être assurées par un réseau de contrats entre des particuliers, des compagnies d'assurance et des sociétés d'arbitrage. Il est douteux qu'on puisse le faire sans dégrader la sécurité publique, et il est certain que cela aurait des effets désastreux pour l'égalité devant la loi, la sécurité des plus riches étant assurée convenablement et celle des plus pauvres ne l'étant presque plus du tout. En application partielle de ce type de théorie, des sociétés privées de gardiennage se sont multipliées dans certains pays depuis quelques dizaines d'années, et même des compagnies de soldats mercenaires, qui sont utilisées par certains gouvernements dans leurs interventions militaires à l'étranger. Les libres citoyens des pays les moins mal gouvernés devraient avoir une méfiance extrême envers cette évolution, qui n'est pas sans danger pour leur liberté et leur sécurité.

Les **routes** sont presque partout un bien public dont la construction est financée par l'impôt et dont l'accès est gratuit. Mais il y a des exceptions. Tant que les automobiles étaient rares dans les villes, le stationnement le long des trottoirs pouvait être gratuit. Avec l'augmentation du nombre des voitures, il est devenu nécessaire de faire payer le droit d'utiliser un espace de stationnement, même là où l'aménagement de celui-ci n'entraîne aucun coût. Le péage est la méthode la plus simple pour rationner un bien devenu rare et en optimiser l'utilisation en le rendant accessible à ceux qui ont des raisons assez sérieuses d'aller en ville en voiture pour accepter de payer. Des procédés techniques de détection des véhicules permettent aujourd'hui de faire fonctionner des péages sans avoir à arrêter la circulation. Un

système de ce type existe à Londres, pour limiter l'accès au centre-ville, ce qui a pour effet, comme le stationnement payant, d'améliorer l'utilisation de l'espace public.

Mais les péages routiers peuvent être utilisés d'une façon qui nuit à l'utilisation optimale des infrastructures, en rationnant un bien qui n'a pas besoin de l'être. Ce fut le cas en France quand des péages sur des autoroutes ont eu pour effet que des camionneurs préféraient les éviter et circuler la nuit sur des routes gratuites qui traversaient des agglomérations, avec les inconvénients qu'on imagine pour les habitants de celles-ci. Le même type d'erreur de gestion a été commis dans le cas d'une autoroute proche de Montréal, où le péage coûtait moins cher aux heures de pointe, pour la raison pseudo-déontologique qu'il n'est pas juste de faire payer le même prix aux usagers qui sont obligés de circuler pour aller travailler et à ceux qui ont la liberté de le faire à des heures différentes. Comme on aurait dû le prévoir, cela avait pour effet de diminuer la circulation sur l'autoroute aux heures où elle était presque vide et d'aggraver les encombrements aux heures de pointe. La tarification d'un service public ne doit pas chercher à faire payer ceux dont on pense qu'ils « méritent » de payer, mais à en optimiser l'utilisation.

Le même principe devrait être appliqué aux **transports publics**, qu'il serait sans doute avantageux de rendre gratuits dans beaucoup de villes. Cela aiderait les plus pauvres qui effectuent des déplacements réguliers, faciliterait la recherche d'emploi par les chômeurs et diminuerait la pollution automobile dans les villes, pour un coût très inférieur à celui du développement de véhicules électriques individuels. Dans la ville de Québec, par exemple, les prix payés par les usagers des autobus représentent environ 40 % du budget total de la compagnie, dont plus de la moitié est déjà couverte par des subventions, donc par des impôts. Par conséquent, rendre le transport gratuit représenterait un coût important, mais pas démesuré, pour les contribuables. Les trois quarts du temps les autobus circulent à moitié vides, il est donc possible d'augmenter nettement le nombre de passagers transportés sans augmenter les coûts de fonctionnement du réseau. Et le risque est faible que la gratuité entraîne un gaspillage: si quelques petits vieux prennent l'habitude d'aller faire un tour

d'autobus, juste pour se distraire, ils ne le feront pas aux heures de pointe et ne dérangeront personne. Comme certains péages d'autoroute, le ticket d'autobus sert souvent à rationner un bien qui n'a pas besoin de l'être.

Les transports publics gratuits ont été essayés dans quelques villes, notamment Châteauroux en France et Hasselt en Belgique, avec d'assez bons résultats. La gratuité se heurte à deux difficultés. La première est l'argument pseudo-déontologique : les usagers doivent faire leur part. Cet argument n'a pas de valeur pour un conséquentialiste : il faut faire payer les usagers quand cela améliore l'efficacité du service pour l'ensemble de la collectivité, comme dans le cas du stationnement en ville ; et il ne faut pas les faire payer si cela a pour conséquence de diminuer cette efficacité, comme dans le cas de certains péages d'autoroute. Enfin, il ne faut surtout pas faire l'erreur, analogue à celle de l'autoroute de Montréal, de rendre l'autobus gratuit aux heures de pointe et payant le reste de la journée, comme on le fit à Bologne jadis, ce qui a contribué à l'abandon de la gratuité dans cette ville. Il faut plutôt rendre d'abord le transport gratuit aux heures où les passagers sont moins nombreux, et augmenter ensuite la capacité du système pour pouvoir le rendre gratuit pendant toute la journée.

La deuxième difficulté qui fait obstacle à la gratuité des transports publics en ville est le fait que cette mesure ne peut pas avoir d'effet immédiat sur l'utilisation des automobiles. Ceux qui ont déjà acheté une voiture et une maison en banlieue ne se convertiront pas au transport en commun seulement parce qu'il est devenu gratuit. Les effets positifs de la gratuité ne se manifesteront qu'à long terme, en contribuant à modifier les habitudes de consommation et à limiter l'étalement urbain.

Les **chemins de fer** posent des problèmes différents des routes et des transports urbains. Il est beaucoup plus facile de faire payer les gens qui montent dans les trains que ceux qui circulent sur les routes. Et il est sans doute impossible de rendre gratuits les voyages ferroviaires à grande distance sans créer d'énormes gaspillages. Les chemins de fer ont parfois été gérés par un marché de concurrence, mais il est sans doute bien plus

avantageux pour une collectivité d'en faire un service public, parce que ce moyen de transport obéit à des lois économiques assez particulières.

Les manuels d'économie expliquent qu'en situation de concurrence le prix auquel se vend un bien sur un marché tend à se rapprocher du coût marginal de ce bien, c'est-à-dire ce que coûte la production d'une unité supplémentaire par le producteur le moins efficace. Ce coût marginal est plus élevé que le coût moyen de production de ce bien par l'ensemble des producteurs, et cet écart permet à ceux-ci d'obtenir un profit; les plus efficaces ont des coûts de production plus bas que leurs concurrents et leurs profits sont plus élevés. Ce raisonnement s'applique bien au pétrole qui jaillit d'un puits, au blé qui est moissonné dans un champ ou aux chaussures fabriquées dans une usine. Il ne s'applique pas aux biens pour lesquels les coûts marginaux sont inférieurs aux coûts moyens. Dans le cas des chemins de fer, les coûts des investissements fixes sont énormes, le coût de faire rouler un train entre deux villes est plus faible mais quand même substantiel, et le coût marginal d'accepter un voyageur de plus dans un wagon est à peu près nul.

Cette structure de coûts explique les difficultés rencontrées par les compagnies qui ont construit les premiers chemins de fer au 19^e siècle: si elles vendent les billets de train à un prix assez élevé pour couvrir leurs coûts totaux d'investissements et de fonctionnement, elles auront très peu de passagers; la concurrence entre elles ou avec les autres moyens de transport les pousse à tenter de remplir les trains en baissant le prix des billets, jamais jusqu'au coût marginal d'un voyageur supplémentaire, mais quand même très en dessous du coût moyen. Et la plupart des compagnies de chemin de fer ont, de cette façon, fini par faire faillite. Ces échecs financiers n'étaient pas des échecs économiques. Les chemins de fer déficitaires ont apporté une contribution magnifique aux progrès économiques et sociaux réalisés en Occident dans la deuxième moitié du 19^e siècle. Les faillites des compagnies ferroviaires ont conduit, dans de nombreux pays, à leur nationalisation.

C'est dans les pays où les chemins de fer ont été nationalisés, en Europe et en Asie, qu'ils sont aujourd'hui efficaces, alors que là où ils ne l'ont pas été, en Amérique du Nord, ils périclitent, sauf pour le transport à petite vitesse des marchandises lourdes et de faible valeur, service pour lequel ils ont des coûts beaucoup plus bas que leurs concurrents routiers. À cause du rapport inversé entre coûts marginaux et coûts moyens, la façon la plus rationnelle de construire et de gérer un réseau ferroviaire est de décider la construction des voies ferrées en fonction de leur utilité pour l'ensemble de la collectivité, et de les financer par l'impôt ou par des emprunts remboursés par l'impôt, comme on le fait pour les routes. On fait ensuite payer aux usagers une part des coûts de fonctionnement, à des tarifs qui permettent une utilisation optimale de l'investissement initial. Si on veut faire payer aux usagers l'amortissement des infrastructures, celles-ci resteront gravement sous-utilisées et on n'arrivera de toute façon jamais à les amortir. Il y aura toujours des gens pour dénoncer le « déficit » des chemins de fer, mais ce « déficit » est nécessaire pour que ceux-ci soient utilisés rationnellement pour le plus grand bien du plus grand nombre.

Le rapport entre coûts marginaux et coûts moyens est inversé aussi pour le transport aérien. Fabriquer un avion et le faire voler coûtent très cher. S'il n'est pas plein, y faire monter un passager de plus coûte le prix du plateau-repas. Mais les avions ne sont pas, comme les chemins de fer, un monopole naturel, une activité que ses caractéristiques techniques rendent difficile à gérer de manière concurrentielle. On rencontre parfois en Amérique deux lignes de chemin de fer appartenant à deux compagnies différentes, qui relient les deux mêmes villes, et sont toutes les deux à voie unique, ce qui oblige un train à s'arrêter pour qu'un autre puisse le croiser. L'illusion que la concurrence est toujours plus efficace qu'un monopole public ne peut pas durer longtemps lorsqu'on observe le fonctionnement des chemins de fer. La concurrence entre compagnies de transport aérien est bien plus facile, mais l'inversion du rapport entre coûts marginaux et coûts moyens produit la diversité déroutante des prix des billets d'avion : pour le même voyage, selon des critères arbitraires, certains billets sont vendus cher pour essayer de gagner de l'argent, et d'autres

billets sont vendus à bas prix pour finir de remplir les avions. La fréquence des faillites de compagnies aériennes en concurrence entre elles s'explique par le fait que leurs coûts moyens sont plus élevés que leurs coûts marginaux.

La gestion efficace des services publics aujourd'hui en Occident se heurte à deux obstacles idéologiques : la croyance en l'efficacité supérieure de l'entreprise privée et le slogan de « l'utilisateur-payeur ». Il y a, bien sûr, des secteurs d'activité pour lesquels un marché concurrentiel est plus efficace qu'une gestion étatique. Mais il y a aussi des activités où il est facile de montrer pourquoi la gestion par des services publics est la plus efficace. Et les utilisateurs de ces services doivent ou non les payer, non pas en application du principe pseudo-déontologique que « chacun doit faire sa part », mais selon que cela favorise ou non l'efficacité optimale de chaque service en vue du plus grand bien du plus grand nombre. C'est ce critère qui permet de penser que le prix de l'électricité devrait être beaucoup plus élevé à Québec, comme nous l'avons vu plus haut, et que les autobus devraient y être gratuits.

Ces critères de jugement s'appliquent d'une façon un peu différente dans deux domaines qui ont une grande importance pour la justice : l'enseignement et les soins de santé.

L'enseignement et les soins de santé

Les **écoles** ne sont pas un monopole naturel. Elles sont plus faciles que des routes ou des lignes de chemin de fer à gérer comme un marché concurrentiel. Mais ça ne serait pas très efficace.

Le pseudo-principe de l'utilisateur-payeur, appliqué de manière stricte aux écoles primaires, aurait pour conséquence de faire payer les enfants. Cela existe effectivement dans quelques pays très pauvres, où des enfants sont employés à un travail artisanal quelconque et reçoivent pour seul salaire l'enseignement de quelques rudiments de lecture. Une application moins stricte mais plus courante du principe est de faire payer les parents, ce qui permet d'avoir de bien meilleures écoles que la formule précédente. Mais les écoles seront encore mieux financées si elles le

sont par les impôts payés par tous les contribuables, y compris ceux qui n'ont pas d'enfant. C'est un argument conséquentialiste suffisant pour justifier que les écoles soient un service public.

Il existe aussi une justification déontologique de la gratuité des écoles. Il faut que l'école soit obligatoire, pour protéger les droits des enfants qui ont des parents négligents. Et il est difficile que quelque chose soit à la fois obligatoire et payant. Les États-Unis sont présentement en train d'essayer de faire une réforme de la santé, qui rendra obligatoire l'achat d'une assurance. On attend de voir ce que cela va donner. Il est déjà obligatoire d'acheter une assurance quand on possède une automobile, mais il n'est pas obligatoire d'avoir une automobile. Pour que l'obligation scolaire puisse être imposée effectivement, même aux familles très pauvres, il fallait que les écoles soient gratuites.

Il y a un autre argument en faveur du financement public des écoles. Instruire les enfants est indispensable pour le bon fonctionnement futur de l'économie et des institutions publiques, ce qui est dans l'intérêt de tous les membres de la société, même ceux qui n'ont pas d'enfant. Il est donc juste que tous y contribuent.

Les limites de l'obligation et de la gratuité scolaires doivent être déterminées d'une façon ou d'une autre. Il faut fixer les âges où commence et finit l'obligation. Dans des écoles qui sont gratuites, les cours de piano et l'entraînement sportif doivent-ils l'être aussi ? Cela mérite d'être discuté. La cantine et la surveillance facultative après les heures de cours obligatoires devraient sans doute être gratuites. C'est une façon efficace d'aider les familles les plus pauvres sans créer de discrimination entre elles et celles qui ont les moyens de payer des services de garde. Les politiques scolaires ne sont guère adaptées au fait que dans les pays développés il n'y a presque plus de mères au foyer. Presque toutes les femmes ont un emploi, ce qui est bon pour l'économie, pour la liberté des femmes et pour des relations plus égalitaires entre les hommes et elles. Mais ces avantages ont un coût. Les femmes au foyer faisaient beaucoup de choses qui doivent être faites autrement. Les systèmes scolaires en tiennent peu compte, renvoient les enfants chez eux quand ils sont malades et comptent

sur les parents pour les aider à faire leurs devoirs (et les experts en pédagogie changent périodiquement le vocabulaire utilisé pour désigner les notions grammaticales, afin d'empêcher les parents de comprendre ce que leurs enfants ont à faire). Une partie de la richesse supplémentaire créée par l'augmentation du travail rémunéré des femmes aurait dû être utilisée pour compenser la diminution de leur travail non rémunéré traditionnel, par exemple en augmentant le financement des écoles et les services rendus par celles-ci.

Le lien logique entre obligation et gratuité disparaît dans le cas de l'**enseignement universitaire**, qui n'est pas obligatoire. Mais l'autre argument reste pertinent : la formation d'un grand nombre de jeunes instruits est utile pour l'ensemble de la société, puisque celle-ci serait gravement appauvrie si seuls pouvaient faire des études avancées ceux qui ont des familles capables de les payer. Certaines universités sont des institutions privées, dont presque tout le budget est couvert par ce que paient les étudiants ; elles ont parfois des programmes internes de redistribution et offrent des bourses à des étudiants pauvres particulièrement doués, qui sont donc subventionnés par leurs condisciples plus riches. D'autres universités sont entièrement financées par des subventions publiques, donc par l'impôt. Et il existe un grand nombre de situations intermédiaires, des universités dont le budget est assuré pour une grande part par des subventions et pour une part non négligeable par ce que paient les étudiants. C'est un mode de financement mixte, comme celui des transports publics.

Nous avons vu plus haut qu'il faut faire payer un tarif aux usagers des places de stationnement et des chemins de fer, pour éviter le gaspillage de ressources rares, et qu'il serait sans doute avantageux pour une collectivité de ne pas faire payer l'utilisation des transports publics en ville. Les places à l'université sont un bien rare, et il est impossible de faire fonctionner un établissement d'enseignement sérieux sans mettre aucune limite à l'admission des étudiants. Mais pour faire cela, les universités peuvent utiliser des tests de qualification adaptés à chaque type d'étude, ce qui est une méthode de sélection bien plus efficace et

bien plus juste qu'un tarif, critère sans rapport avec la compétence des étudiants.

En 2012 un conflit a opposé une partie des étudiants du Québec au gouvernement provincial, qui avait décidé une augmentation des tarifs d'inscription dans les universités avec l'argument que « les étudiants doivent faire leur juste part ». Cette « part », elle est parfois payée par leurs parents, mais, quand ceux-ci sont moins riches ou moins généreux, elle l'est par les étudiants eux-mêmes. Ceux-ci sont très nombreux à occuper des emplois non qualifiés, et le temps qu'ils y passent nuit parfois gravement à leurs études, ce qui représente un gaspillage important de ressources pour l'ensemble de la société. Les restaurants qui vendent des hamburgers et des frites préfèrent embaucher des étudiantes jeunes et dynamiques plutôt que des personnes de 40 ans peu instruites. Il n'y a pas au Québec de scandale du travail des enfants comme dans certains pays très pauvres, mais il y a peut-être un scandale et sûrement une anomalie des adolescents qui, au lieu d'étudier, occupent des emplois à la place de chômeurs plus âgés. Il ne suffirait pas que les universités soient gratuites pour mettre fin à ce gaspillage, mais augmenter leurs tarifs ne peut qu'aggraver les choses.

Les politiciens, qui veulent augmenter les tarifs pour pouvoir se vanter de réduire les impôts, vont répétant qu'une augmentation des frais d'inscription ne limite pas l'accès des plus pauvres à l'université, parce qu'il existe des programmes publics de prêts et de bourses pour les aider. Et ils affirment que beaucoup d'étudiants ont des parents fortunés, et qu'il serait injuste de faire payer des impôts à des gens moins riches pour permettre aux enfants des riches d'étudier gratuitement. Ces deux arguments doivent être discutés sérieusement.

Augmenter ce que des gens doivent payer, et augmenter l'aide à certains d'entre eux pour qu'ils puissent le faire, est sûrement une méthode efficace pour donner du travail à une bureaucratie chargée d'appliquer de savants critères pour déterminer qui a droit à cette aide. Ce n'est pas une façon très efficace de gérer des ressources. On devrait plutôt cesser de faire payer les étudiants, après les avoir sélectionnés sur la base de leur seule

compétence, réduire certains programmes d'aide, augmenter les subventions aux universités et augmenter les impôts des parents fortunés. Cela aurait aux yeux de certains politiciens l'inconvénient de les empêcher de dire qu'ils réduisent les impôts, mais cela aurait pour l'ensemble de la société deux avantages très sérieux.

Le premier serait de diminuer les frais de gestion du système : moins d'administrateurs pour faire payer les étudiants et gérer les programmes d'aide, et pas un fonctionnaire de plus pour administrer le système fiscal, puisqu'il est déjà là. Le deuxième avantage, bien plus important, est que, si on augmente les impôts des gens aisés pour subventionner les universités, on ne les augmentera pas seulement pour les parents des étudiants, mais pour tous ceux qui sont dans la même tranche de revenu. Ceux-ci ont sûrement la capacité de payer un impôt plus élevé sans que cela nuise à l'activité économique, puisqu'on nous affirme que ceux d'entre eux qui sont les parents d'étudiants peuvent payer une augmentation des frais universitaires sans que cela produise des effets économiques négatifs.

Le même type de problème s'est posé en 2014, quand le gouvernement du Québec a décidé une « modulation des tarifs » de garde d'enfant. Le tarif de base des garderies est de 7,30 dollars par jour et par enfant; pour les familles dont le revenu annuel dépasse 50 000 dollars, ce tarif augmentera progressivement et atteindra 20 dollars pour celles dont le revenu dépasse 155 000 dollars. Ce tarif supplémentaire devra être calculé en même temps que la déclaration de revenus, et, assez ironiquement, il sera acquitté en même temps que l'impôt, mais ça ne sera pas une « augmentation d'impôt », ce tabou absolu du discours politicien. On a le droit de penser que, si une famille qui gagne 155 000 dollars peut payer deux ou trois mille dollars de plus par an pour faire garder un enfant, elle peut aussi payer la même somme en impôt supplémentaire. Ce serait plus simple⁷. Et ce serait plus

7. Un des objectifs de la « modulation » des tarifs de garderie est de récupérer des fonds fédéraux. La loi fédérale permet de déduire les frais de garde d'enfant du revenu imposable. Les garderies à 7,30 dollars par jour limitent la possibilité pour les familles québécoises aisées de bénéficier de cet avantage, et l'augmentation de tarif, qu'elles acquitteront en même temps que leur impôt provincial, sera donc en partie compensée par une baisse de leur impôt

juste, puisque ceux qui ont le même revenu et n'ont pas d'enfant payeront eux aussi cet impôt supplémentaire.

Dans les sociétés traditionnelles, les enfants étaient à la charge de leurs parents et de personne d'autre. Quand les parents étaient pauvres, les enfants étaient obligés de travailler très jeunes, et quand les parents devenaient vieux ils dépendaient de leurs enfants pour leur survie. Aujourd'hui élever des enfants coûte beaucoup plus cher pendant plus longtemps, et les vieilles personnes ne dépendent plus de leurs propres enfants pour toucher une retraite. Élever des enfants continue à avoir pour des parents un coût en temps et en énergie qui ne peut pas être assumé par quelqu'un d'autre, ou ne peut l'être que très difficilement. Mais le coût financier des enfants peut être réparti entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas. Cet argument vaut pour les garderies, les écoles et les universités, dont les coûts financiers peuvent être répartis entre tous les contribuables. C'est ainsi qu'on peut diminuer les inégalités économiques entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas.

Les principaux arguments en faveur d'un service public scolaire gratuit s'appliquent aussi aux **soins de santé**. Un système de santé aura moins de ressources si les hôpitaux et les médecins sont payés par les malades au moment où ceux-ci sont malades et incapables de gagner un revenu. Il faut que le système soit financé par le travail et les revenus des gens en bonne santé, qui souscrivent des assurances pour se protéger contre le risque de maladie, ou qui paient des impôts.

Si les soins de santé sont financés par des assurances volontaires, les personnes les plus riches, les plus instruites et les moins souvent malades, trois variables qui vont souvent ensemble, pourront s'assurer entre elles et exclure les personnes qui représentent un risque plus élevé. Dans le cas des écoles, nous avons utilisé plus haut l'argument que la scolarisation des enfants est dans l'intérêt de tous les membres de la société, y compris ceux qui n'ont pas d'enfant. L'argument est plus faible dans le cas des soins de santé. Nous avons intérêt à ce que nos voisins ne soient

fédéral. C'est un exemple des effets pervers que peut produire la décentralisation fiscale, dont nous reparlerons au chapitre 6.

pas atteints de maladies contagieuses, et à ce que le conducteur de l'autobus et le pilote de l'avion n'aient pas de malaise cardiaque, mais nous n'avons pas d'intérêt personnel direct à ce que soit soigné le cancer d'un retraité de 70 ans que nous ne connaissons pas. Pour justifier qu'un système de soins de santé soit entièrement financé par les impôts, il faut utiliser un argument supplémentaire et plus fondamental, que nous avons déjà rencontré : toute inégalité de fait est dangereuse pour l'isonomie, l'égalité devant la loi, il faut donc éviter de laisser s'établir une situation où les riches en bonne santé s'organiseraient entre eux pour être mieux soignés que les pauvres à la santé précaire.

Si on tient compte de cet argument, les raisons de faire un système de soins de santé gratuit pour les utilisateurs sont aussi fortes que dans le cas de l'enseignement, mais il est plus difficile de le faire, pour au moins quatre raisons.

L'enseignement ne peut pas être gratuit pour toutes les formes possibles d'apprentissage, y compris la spéléologie et le vol à voile. Il faut que des règles définissent ce qui fait partie de l'enseignement gratuit et ce qui est laissé aux décisions des individus et à un marché concurrentiel. Cette difficulté est bien plus grande dans le cas des soins de santé, à cause des limites imprécises entre la guérison des maladies, leur prévention et la recherche d'une meilleure qualité de vie. C'est pourquoi, même dans les pays où le système de santé est fortement étatisé, il existe toujours à côté de lui un ensemble de produits et de services qui ont un rapport avec la santé mais sont l'objet de transactions commerciales, ainsi que plusieurs situations intermédiaires entre ce qui est complètement gratuit pour les usagers et ce qui ne l'est pas du tout. Dans ce domaine aussi les deux dogmatismes du « tout par l'État » et du « tout par le marché » sont également erronés.

La santé est un domaine où le rapport entre offre et demande est tout à fait particulier. Tant qu'ils se portent assez bien, beaucoup de gens peuvent prendre eux-mêmes les décisions concernant leur santé en utilisant éventuellement les conseils des professionnels. Mais, face aux maladies graves, ce sont les médecins qui décident ce dont quelqu'un a besoin. La santé est un

marché où les fournisseurs principaux d'offre sont aussi ceux qui déterminent, dans une large mesure, la demande. On ne peut donc pas compter sur un marché concurrentiel pour équilibrer l'offre et la demande, et il est très difficile aussi pour un service public de le faire. Il est assez facile de déterminer de manière dirigiste l'offre d'enseignement scolaire, c'est-à-dire de décider ce qu'il faut enseigner aux enfants selon leur âge. L'offre de soins de santé est beaucoup plus complexe : il est très difficile ou impossible de faire des règles pour déterminer comment doivent être soignées les très nombreuses catégories de maladies différentes, par qui, avec quels appareils ou quels médicaments.

Les soins de santé consomment beaucoup plus de produits et d'objets matériels que l'enseignement. Le prix des fournitures scolaires est une difficulté pour les écoliers les plus pauvres. Si on en déduit qu'elles doivent leur être fournies gratuitement, ce qui est logique, leur coût ne représentera qu'une faible part d'un budget de l'éducation, alors que les appareils spécialisés et les produits pharmaceutiques sont une part importante des dépenses de santé. Pour les distribuer gratuitement à ceux qui en ont besoin, un service public de la santé les achète à des entreprises. Celles-ci doivent pouvoir se concurrencer entre elles et il serait peu raisonnable d'en faire des monopoles étatiques. Par conséquent, même si les médecins acceptaient de ne pas être payés à l'acte comme des plombiers mais de recevoir un salaire annuel comme des enseignants, le fonctionnement et les coûts d'un système de santé resteraient déterminés de façon importante par des relations de type commercial.

Les innovations techniques sont diverses et fréquentes dans le domaine de la santé, bien plus que dans celui de l'enseignement. Elles entraînent des augmentations de coûts très importantes, qui sont plus difficiles à contrôler dans les soins de santé que presque partout ailleurs. Si dans un pays pauvre une école ne peut pas acheter de papier pour apprendre à écrire aux enfants, ceux-ci pourront le faire presque aussi bien sur des ardoises. Si une injection nécessaire pour faire un examen radiographique représente un risque de réaction allergique très dangereuse chez 2 % des patients, et si on invente un produit différent qui divise ce risque par deux, les médecins utiliseront le nouveau produit

même s'il coûte cinq fois plus cher. Comme la réaction allergique est imprévisible, ils l'utiliseront pour tous les examens, même s'il n'a aucun avantage pour 99 % des patients. Les dépenses de santé et les achats de matériel militaire ont un point en commun, leur enjeu est la vie ou la mort des utilisateurs, et il est difficile d'y refuser certaines innovations techniques par mesure d'économie.

Pour toutes ces raisons, la gestion des soins de santé sous la forme d'un service public présente de nombreuses difficultés qui n'ont pas de solution optimale évidente. Mais ces difficultés existent au moins autant sur un marché concurrentiel. L'exemple des États-Unis le montre : les soins de santé y sont moins étatisés et absorbent une part plus importante du produit national que partout ailleurs en Occident. Lors des négociations entre le Canada et les États-Unis en vue d'un traité de libre-échange entre les deux pays, à la fin des années 1980, certains Américains ont plaidé que le système de santé canadien donnait un avantage concurrentiel déloyal aux entreprises canadiennes, qui n'ont pas d'assurance médicale à payer pour leurs employés. Le système de santé canadien, un des plus étatisés en Occident, coûte plus cher que celui des États-Unis en impôts aux contribuables, mais il coûte au total beaucoup moins cher à la population. Ses performances globales sont aussi bonnes, ou même un peu meilleures puisque l'espérance de vie est un peu plus élevée et le taux de mortalité infantile est un peu plus bas au Canada qu'aux États-Unis.

L'importance et le coût des innovations techniques dans le domaine de la santé pourraient suffire pour mettre en évidence l'absurdité du slogan qu'il faut à tout prix baisser les impôts. Au Canada aujourd'hui, la santé et l'enseignement représentent beaucoup plus de la moitié des dépenses publiques des provinces. Il faut peut-être empêcher une augmentation inconsidérée des dépenses de santé, mais il est évidemment complètement irréaliste de croire qu'elles peuvent diminuer. Après avoir réalisé les quelques économies possibles dans les administrations de gestion de la santé, on peut seulement réduire les coûts du service public en diminuant les soins dispensés gratuitement et en laissant se développer des soins privés qui seront au moins aussi coûteux. Cela aurait des avantages importants pour quelques entrepre-

neurs et quelques médecins, mais n'en aurait aucun pour l'ensemble de l'activité économique, et aurait de gros inconvénients pour une grande part de la population.

Dans l'enseignement, activité qui s'accommode fort bien d'un certain conservatisme, la pression vers l'augmentation des coûts n'est pas aussi forte que dans les soins de santé. Mais elle existe cependant. Dans une économie en croissance, il faut former de plus en plus longuement des travailleurs de plus en plus qualifiés, qui seront plus productifs que leurs prédécesseurs mais le deviendront plus tard dans leur vie. Il est logique que l'enseignement, comme la santé, fasse partie des activités dont la part augmente dans l'économie totale d'une société, alors que diminue celle d'autres activités comme l'agriculture ou la construction⁸. Là où les impôts servent en priorité à financer la santé et l'enseignement, ils ne doivent pas diminuer.

La fiscalité

Les dépenses publiques ont trois types d'utilisation, faire fonctionner le gouvernement et l'administration de l'État, financer des services publics et redistribuer des revenus. Seule la première de ces utilisations représente un coût net pour l'économie.

Diminuer le nombre et le coût des fonctionnaires de gestion est une économie utile toutes les fois où cela peut être fait sans ralentir ou dégrader la prise de décision. Dans certains cas, diminuer le nombre des administrateurs peut même améliorer leur efficacité, et il est facile de comprendre pourquoi. Quand un atelier de réparation d'avions est débordé de travail ou quand une école a trop d'élèves par classe, leurs dirigeants embauchent des mécaniciens ou des enseignants supplémentaires. C'est logique et cela améliore généralement la situation. Quand des décideurs sont débordés de travail, ils appliquent la même méthode et augmentent le nombre des agents de décision. Mais ceux-ci ont entre eux des relations bien différentes de celles des autres travailleurs. Un mécanicien de plus dans un atelier fait diminuer

8. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 771.

la charge de travail des autres mécaniciens, sauf s'il est exceptionnellement incompetent. Le travail des agents de décision est de participer à des réunions, d'écrire et de lire des rapports et d'envoyer et de recevoir des messages. Un agent de plus augmente le nombre des rapports que les autres doivent lire et des messages auxquels ils doivent répondre ; plus l'agent est compétent et actif, plus il augmente le travail des autres. En conséquence, quand un groupe de décideurs surchargé de travail augmente ses effectifs, cela accroît sa propre charge de travail et très souvent celle de ceux qu'il administre. C'est le cas dans les universités et les hôpitaux du Québec, où l'augmentation du nombre des administrateurs fait augmenter le temps que le personnel enseignant et soignant doit consacrer à écrire des rapports ou à remplir des formulaires.

Il est donc probable que rendre plus svelte l'appareil de décision de l'État pour en diminuer le coût représenterait un bénéfice réel pour l'économie. Ce n'est pas le cas pour les autres utilisations des dépenses publiques, qui n'enlèvent pas de ressources à l'activité économique générale mais les déplacent d'un secteur à un autre. Enlever des ressources aux entreprises privées et à certains consommateurs pour financer des services publics ou redistribuer des revenus produit très souvent des gains pour l'économie dans son ensemble.

Les services publics absorbent une part de ce que rapportent les impôts. Réduire leur financement n'est pas toujours une bonne chose pour l'économie. Comme nous l'avons vu plus haut, en réduisant les dépenses publiques pour la santé et l'enseignement on impose à l'ensemble de la population soit une dégradation des services auxquels elle a accès, soit une augmentation des dépenses privées plus importante que la réduction des dépenses publiques qui a été faite. Si on diminue les subventions aux transports publics et laisse augmenter les tarifs payés par les usagers, on diminue l'utilisation d'infrastructures et d'équipements qui existent déjà, et on augmente la circulation des automobiles avec la pollution et l'encombrement supplémentaires qui en résultent. Les baisses d'impôt obtenues de cette façon sont des économies illusoire, dont la contribution à la prospérité économique est soit nulle soit négative.

Les programmes de redistribution des revenus n'ont pas non plus pour effet de réduire l'activité économique, puisque les ressources financières qu'ils enlèvent à certains consommateurs sont dépensées par d'autres⁹. Ils visent en général à améliorer les moyens de subsistance de personnes qui sont défavorisées pour une raison ou une autre : âge, handicap, maladie, enfants à charge, faible niveau d'éducation, etc. Une partie des bénéficiaires des transferts financiers ne sont pas défavorisés, c'est le cas de certains retraités. Et le service de la dette publique est un programme de transfert en faveur de personnes qui ont généralement des revenus plus élevés que la moyenne des contribuables. La structure et les conséquences de ces programmes seront discutées dans d'autres sections de ce chapitre.

La façon dont les impôts sont répartis dans une population est une composante importante de la redistribution des revenus. Dans les pays les moins mal gouvernés, les impôts sur le revenu sont progressifs : ils ont des taux marginaux qui sont plus élevés pour les plus hauts revenus et ils sont donc en eux-mêmes un instrument de redistribution. La justification de la progressivité de l'impôt repose sur un argument utilitariste simple que nous avons déjà rencontré : quand le revenu total d'une personne augmente, l'utilité marginale d'une unité supplémentaire de revenu diminue pour elle, et donc l'utilité négative marginale d'un prélèvement supplémentaire diminue aussi. Il est moins difficile pour celui qui a un certain revenu d'en payer 20 % en impôt, que d'en payer 10 % pour celui qui a un revenu deux fois plus bas.

La **progressivité de l'impôt** est un excellent principe, mais elle n'est pas très forte dans les pays occidentaux aujourd'hui. Par exemple, au Québec en 2014, quelqu'un qui a gagné moins de 41 095 dollars en 2013 est imposé au taux marginal de 31 % (en combinant les effets des impôts fédéral et provincial). Donc pour quelqu'un dont le revenu de 30 000 dollars augmente de 10 % et passe à 33 000, l'impôt est de 31 % sur les 3 000 dollars de gain supplémentaire. Celui qui a un revenu de 90 000 dollars, triple du précédent, et qui reçoit lui aussi une augmentation de 10 %, soit 9 000 dollars, sera imposé sur cette somme au taux de 50 %, moins

9. *Ibid.*, page 763.

du double du taux précédent. Au-dessus de 135 054 dollars le taux est de 53 %, moins du double du taux appliqué aux revenus modestes. Et c'est le taux le plus élevé. Par conséquent, alors qu'entre 30 000 et 90 000 dollars le taux marginal d'imposition augmente, entre 150 000 et 450 000 dollars il reste constant, et il le reste aussi pour ceux qui gagnent des millions. La progressivité est donc réelle mais pas très forte entre les revenus modestes et les revenus confortables, et elle est à peu près nulle entre ces derniers et les revenus mirobolants.

Les défenseurs de ce système affirment qu'un taux marginal de plus de 53 % serait « confiscatoire », c'est le terme consacré, et inciterait certaines personnes très qualifiées à travailler moins, ce qui serait une perte grave pour toute la société. L'argument est curieux, puisque certaines personnes subissent un taux marginal de prélèvement obligatoire bien supérieur. C'est le cas au Canada de toutes les personnes de plus de 65 ans qui ont un revenu annuel de plus de 70 954 dollars. Elles touchent une pension fédérale qui est amputée de 15 % des gains qui dépassent cette somme. Au Québec, celles qui font un travail quelconque pour gagner un revenu supplémentaire ont donc un taux marginal de prélèvement qui va de 57 % à 65 %, et qui redescend à 50 % lorsque leur revenu total dépasse 114 814 dollars, niveau où la pension fédérale est complètement annulée.

Au Québec, le cas des personnes qui touchent l'allocation provinciale d'aide sociale est encore plus étonnant. Elles ont le droit de gagner, en plus de leur allocation, jusqu'à 200 dollars par mois, ce qui représente un peu moins de 5 heures de travail par semaine au salaire minimum. Tous les gains qui dépassent ce montant sont déduits intégralement de leur allocation et celle-ci devient nulle pour la personne qui travaille 18 heures par semaine au salaire minimum. Donc, le taux de prélèvement marginal est de 100 % pour toute personne assistée sociale qui trouve la possibilité de travailler plus de 5 heures mais moins de 18 heures par semaine. Dans le cas de l'aide sociale, comme dans celui de la retraite, il ne s'agit pas d'argent que l'on prend aux gens, d'impôt au sens strict, mais d'argent qu'on cesse de leur donner. Pour leur motivation à travailler, le résultat est exactement le même que si c'était un impôt.

Les politiciens qui sont incapables de modifier ces règles absurdes, sont aussi ceux qui disent qu'un taux d'imposition marginal de plus de 53 % empêcherait ceux qui gagnent des millions de travailler davantage. J'ai tendance à penser que, si ceux-ci acceptent difficilement de travailler, c'est parce qu'ils gagnent déjà des millions, et que, s'il existe vraiment dans notre société un problème des millionnaires trop peu actifs, des taux d'imposition beaucoup plus élevés auraient au moins autant de chances d'y remédier que des taux plus bas. Avant 1980 plusieurs pays occidentaux avaient des taux marginaux d'imposition beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui et très supérieurs à 53 %¹⁰. Ces pays ont eu quand même dans les années 1950 et 1960 une croissance économique plus rapide que celle qu'ils connaissent depuis 1980.

Un autre argument est souvent utilisé contre les taux d'imposition très élevés : les très riches sont trop peu nombreux pour qu'il suffise de les imposer davantage pour combler le déficit des finances publiques. Cet argument ridicule, on ne l'entend jamais quand un gouvernement décide d'augmenter les frais d'inscription universitaires ou les tarifs des garderies, ce qui ne suffit pas non plus pour combler entièrement les déficits publics.

Deux objections aux très hauts taux d'imposition sont partiellement fondées. La première est que la part d'un revenu qui est épargnée tend à augmenter quand celui-ci est plus élevé et que cette épargne est indispensable aux investissements. Cette tendance ne semble pas avoir été très forte au cours des dernières années, où les hauts revenus ont alimenté plus de spéculation que d'investissements productifs. Mais l'argument comporte une part de vérité, et il est possible de faire un système fiscal qui en tienne compte. Chaque contribuable aurait le droit de placer dans un compte public d'épargne une partie de ce qu'il gagne, qui serait déduite de son revenu imposable. Les taux d'imposition sur le revenu consommé seraient très élevés pour les hauts revenus, et pourraient atteindre 100 % au-dessus d'un certain seuil. Même

10. De 1936 à 1980, le taux d'imposition aux États-Unis a été égal ou supérieur à 70 % pour les tranches de revenus les plus élevées. De 1944 à 1960 il a presque toujours été de 90 %. *Ibid.*, page 805.

les gens modestes auraient intérêt à placer de l'argent dans leur compte public d'épargne, pour économiser de l'impôt et assurer leur sécurité financière. Ceux dont le revenu dépasse le seuil où le taux d'imposition devient 100 % ne pourraient utiliser l'excédent qu'en le plaçant dans leur compte public d'épargne, ce qui en ferait l'équivalent d'un emprunt obligatoire. Les capitaux ainsi réunis seraient utilisés par l'État pour ses propres investissements, ou seraient prêtés à des entreprises privées pour les leurs. Et ils pourraient être ultérieurement rendus au contribuable lui-même, soit pour faire des investissements, soit pour sa consommation si son revenu personnel a beaucoup diminué ; dans ce dernier cas, l'argent retiré serait inclus dans son revenu imposable¹¹. On laisserait ainsi aux hommes d'affaires les plus brillants la gloire d'un très haut revenu déclaré, preuve de leur talent, ainsi que la possibilité d'assurer leur sécurité financière ou de faire des investissements socialement utiles, mais on limiterait de façon plus ou moins drastique les revenus qui alimentent la spéculation ou une consommation ostentatoire.

L'autre objection aux taux d'imposition très élevés est, bien sûr, l'évasion fiscale : les personnes qui émigrent ou délocalisent leurs revenus vers des territoires où les impôts sont plus bas. Nous l'avons déjà vu, la division du monde en États est aujourd'hui un des principaux obstacles à la lutte contre les injustices. Il n'est pas facile de surmonter cette difficulté, sur laquelle je reviendrai au chapitre 7. Mais je voudrais souligner ici combien le discours public sur les impôts est très souvent choquant. Les politiciens imposent un taux de prélèvement de 100 % aux assistés sociaux qui tentent de retourner au travail, accusent ceux qui ne le font pas de manquer de courage ou d'esprit d'initiative, et dénoncent avec vigueur ceux qui travaillent dix heures par semaine sans le déclarer pour que leur travail leur rapporte quelque chose. Mais ils parlent de l'évasion fiscale comme si c'était un fait naturel impossible à empêcher, dont, en personnes raisonnables, ils doivent tenir compte quand ils déterminent les taux d'imposition.

11. Un programme d'épargne-retraite ressemblant à cela existe au Canada. Mais les sommes qu'on peut y placer tous les ans sont plafonnées. L'argent ainsi épargné est déduit du revenu imposable et est imposé au moment où il est retiré.

Tous les points ci-dessus envisagent les systèmes fiscaux du point de vue de leurs effets pour l'activité économique et pour les finances publiques, et ignorent une des raisons d'être de la progressivité de l'impôt : les taux d'imposition plus élevés sur les plus hauts revenus n'ont pas pour but seulement d'augmenter les recettes fiscales, mais aussi de réduire les inégalités de revenus entre concitoyens, parce que ces inégalités produisent toujours des inégalités de puissance ou d'influence qui sont dangereuses pour l'égalité devant la loi. Il est étrange que des élus au suffrage universel dans un régime qui se prétend démocratique semblent ignorer complètement cet aspect de la question.

Certains impôts doivent évidemment être conçus d'une façon qui permet d'assurer un niveau convenable de dépenses publiques, et certaines augmentations de taux d'imposition doivent être évitées si elles ont pour effet de diminuer le rendement de l'impôt. Mais il y a des exceptions importantes à cette règle. Le cas le plus évident est celui des taxes sur le tabac. Le caractère addictif de ce produit en faisait une cible de choix pour la fiscalité, puisque la taxation faisait peu diminuer la consommation et augmentait donc les revenus de l'État. Avec le temps, les justifications de la taxation du tabac ont changé et elle a aujourd'hui pour objectif prioritaire d'en faire baisser la consommation afin d'améliorer la santé publique. Il n'est donc nullement absurde de décider une augmentation des taxes sur le tabac, même si on sait qu'elle aura pour effet de diminuer les recettes de l'État, et il est même logique de souhaiter qu'elle ait cet effet.

Le même raisonnement peut être fait dans le cas de l'impôt sur le revenu¹². On pourrait adopter des taux très élevés d'imposition, tout en sachant qu'ils feront diminuer les recettes fiscales, dans le but de limiter les inégalités de revenus, parce que celles-ci sont dangereuses à la fois pour la démocratie et pour l'économie : les inégalités extrêmes entre concitoyens rendent plus difficile pour ceux-ci de vivre sous les mêmes lois ; et chaque dollar supplémentaire attribué à un détenteur de très haut revenu sera plus probablement gaspillé, utilisé pour alimenter de la spéculation ou

12. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 815.

acheter des biens inutiles, que le même dollar attribué à quelqu'un qui a un revenu plus modeste.

La complexité fiscale et les impôts indirects

Certains pensent que pour simplifier les règles fiscales il faut faire un impôt à taux unique, donc à progressivité nulle si la totalité du revenu est soumise à l'impôt, ou à progressivité faible si en dessous d'un certain seuil le revenu n'est pas imposable. C'est une mauvaise solution à un problème mal posé. Comme nous venons de le voir, la progressivité est importante pour rendre un système fiscal plus juste. Et ce n'est pas elle qui rend complexe la déclaration de revenus ou le calcul de l'impôt. Quel que soit le nombre des taux marginaux, l'opération reste la même : le contribuable trouve dans la table fournie par l'administration le niveau de revenu immédiatement inférieur au sien et l'impôt correspondant, il calcule le pourcentage d'impôt dû pour la portion supplémentaire de son revenu, et il fait une addition. Avec cinquante taux marginaux au lieu de quatre, comme aujourd'hui au Canada, la table de référence deviendrait plus longue, mais le calcul resterait aussi simple. L'idée que pour simplifier le système fiscal il faut accorder une exemption aux très bas revenus et appliquer un taux unique à tous les autres est un argument démagogique avancé par ceux qui, consciemment ou non, défendent les intérêts des détenteurs de très hauts revenus.

La complexité qu'il faut réduire pour limiter certains abus est celle des catégories multiples de revenus qui ne sont pas imposés de la même façon, et celle des exemptions diverses qui ont été inventées à un moment ou un autre pour encourager certaines activités. Il faut évidemment que les personnes qui ont des enfants à charge ne soient pas imposées comme celles qui n'en ont pas. Mais beaucoup de règles fiscales créant des situations particulières n'ont pas de justification, ou ont cessé d'en avoir longtemps après avoir été adoptées, et contribuent à une complexité qui a de gros inconvénients.

Les règles complexes avantagent les détenteurs de hauts revenus, qui ont les moyens de payer les services d'un conseiller

fiscal professionnel et ont intérêt à le faire parce qu'ils peuvent en retirer des économies importantes. Le conseiller fiscal est quelqu'un qui sait utiliser au mieux les règles, et il devient parfois un organisateur de fraude. Les impôts d'un Premier ministre français jadis et ceux d'un candidat à la présidence des États-Unis récemment ont provoqué un étonnement assez vif dans le grand public, qui ne réalisait pas qu'une application habile des règles permettait à ces deux personnes d'en payer si peu en toute légalité. En simplifiant les règles fiscales, on rend plus difficile ce type de phénomène et on diminue l'inégalité entre les contribuables qui ont les moyens de payer des conseillers professionnels et tous les autres.

Des allègements fiscaux sont souvent décidés par les gouvernements en faveur de secteurs d'activité qui ont besoin d'être aidés. Ils contribuent à la complexité des règles et ont tendance à ne pas disparaître en même temps que leur justification initiale. Les citoyens devraient préférer qu'on les remplace par des subventions, dont le coût pour les finances publiques serait plus facile à connaître avec exactitude et qui créeraient moins d'occasions de privilèges fiscaux pour quelques-uns.

Adeptes du slogan qu'il ne faut pas augmenter les impôts, certains gouvernements créent des prélèvements obligatoires qu'ils appellent autrement. Celui du Québec a inventé il y a quelques années une « contribution santé », pour couvrir une partie (en fait, environ 3%) des dépenses publiques de santé. Cette contribution n'était ni progressive ni proportionnelle, elle était la même pour tous et avait donc pour effet de rendre encore moins progressifs des prélèvements obligatoires qui le sont déjà assez peu¹³. C'est une façon de procéder à laquelle les citoyens devraient s'opposer résolument. Certains d'entre eux en sont complices sans s'en rendre compte : beaucoup d'automobilistes voudraient que les taxes sur les carburants financent l'entretien

13. En 2013, cette contribution santé a été rendue progressive, selon un barème différent de celui de l'impôt sur le revenu, méthode qui sera imitée en 2014 par un autre gouvernement pour les tarifs de garderies, comme nous l'avons vu plus haut. Pour les décideurs politiques, il faut à tout prix éviter qu'on puisse les accuser d'augmenter les impôts. Il faut donc plutôt inventer des prélèvements parallèles, qui compliquent les déclarations des contribuables et créent du travail administratif supplémentaire.

des routes, et beaucoup de fumeurs accepteraient les taxes sur le tabac si elles finançaient les recherches sur le cancer. Cette façon de raisonner pousse à la création d'un système fiscal incohérent, le montant de chaque impôt particulier étant déterminé par l'évolution d'un secteur particulier de dépenses, ou celles-ci étant déterminées par ce que rapporte celui-là.

La législation fiscale française comporte sur ce point un principe juste : la règle de non-affectation des recettes publiques¹⁴. Les différents impôts doivent alimenter un budget unique, qui est partagé ensuite entre différentes utilisations, chacune des deux opérations étant effectuée séparément. C'est une bonne règle, même si elle n'est pas toujours appliquée de manière stricte en France. La répartition des impôts dans un pays devrait être décidée à partir de trois critères : leur capacité de couvrir les dépenses publiques, leurs effets sur l'activité économique et leurs effets sur les inégalités entre les citoyens.

Des taxes sur les carburants ont été adoptées dans de nombreux pays, parce qu'elles sont assez faciles à percevoir, le marché noir étant plus difficile à pratiquer pour les produits pétroliers que pour le whisky ou le caviar. Elles sont justifiées dans certains pays parce qu'elles limitent les importations de pétrole et parce qu'elles limitent les émissions de gaz carbonique. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, des taxes sur le tabac ont contribué dans plusieurs pays à des gains importants d'espérance de vie. La question de savoir ce que l'État fait de l'argent ainsi obtenu est entièrement indépendante et ne doit pas entrer en ligne de compte pour décider si on doit taxer le carburant ou le tabac et à quels taux il faut le faire.

Nous avons vu au chapitre précédent qu'une taxe sur les transactions financières (taxe Tobin) a été proposée pour limiter la spéculation. Chaque fois que cette proposition revient dans le débat public, elle dévie immédiatement sur la question de savoir à quoi servirait le produit de cette taxe, ce qui a pour effet de diviser ceux qui en sont partisans. Une taxe sur les transactions financières pose un problème de faisabilité, parce qu'elle est difficile à

14. Principe apparu au début du 19^e siècle et confirmé par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

mettre en œuvre dans un seul pays. Mais la question de son utilité pour limiter la spéculation est la seule qui devrait être prise en compte pour décider son adoption. Celle de l'utilisation de son produit n'a aucune pertinence, elle est un leurre qui aide à y faire obstacle. La « contribution santé » du gouvernement du Québec est, elle aussi, un leurre : on adopte une mesure qui est à la fois une augmentation de l'impôt sur le revenu et une diminution de sa progressivité, en essayant de faire croire que ce n'est pas un impôt mais une mesure de santé publique.

Un législateur sage peut utiliser la fiscalité pour favoriser les activités dont le développement est souhaitable et pour entraver celles qui sont nuisibles au bien public. Un législateur maladroit ou ignorant peut faire l'inverse. Un impôt sur les fenêtres a existé jadis en Angleterre et en France. Ce critère d'imposition, facile à appliquer par les agents du fisc, a eu des conséquences catastrophiques pour la santé de nombreux enfants élevés dans des logements mal aérés. À l'inverse, les taxes sur le tabac sont des réussites pour la santé publique. Les raisonnements qui permettent de décider quels impôts sont justifiés ou non sont conséquentialistes. Nous avons vu au chapitre 3 qu'ils sont parfois contestés avec des arguments qui sont déontologiques ou sont présentés comme tels. Le contrôle des produits dangereux pour la santé ne peut pas reposer seulement sur la taxation, mais celle-ci a un rôle à y jouer.

Il faut taxer en priorité les activités qu'on souhaite limiter, et éviter de taxer celles qu'on souhaite voir se développer. Cette idée est appliquée judicieusement dans le cas du tabac, mais est très souvent ignorée dans d'autres cas, notamment celui de la taxation du travail. Toute la richesse produite dans un pays l'est par du travail, donc le produit de tous les impôts vient, d'une façon ou d'une autre et en dernière analyse, du travail. Mais les impôts ont sur l'emploi des effets qui ne sont pas les mêmes selon qu'ils sont prélevés en proportion de la consommation, TVA en Europe ou TPS au Canada, des profits des actionnaires ou des salaires des travailleurs. Ceux-ci sont particulièrement faciles à imposer ; l'évasion fiscale est plus difficile pour les salariés que pour ceux qui pratiquent une profession libérale ou font du commerce. Et les

législateurs préfèrent souvent faire croire que leurs prélèvements obligatoires ne sont pas des impôts, mais des «cotisations sociales» destinées à financer la santé, l'aide aux chômeurs ou aux familles nombreuses. Ces cotisations, qui sont obligatoires, imposées, donc des impôts au sens originel de ce mot, diminuent la progressivité de l'impôt sur le revenu. Quand elles sont plafonnées, elles deviennent régressives puisqu'elles prélèvent une proportion plus forte des salaires bas ou moyens que des salaires plus élevés.

Une des évolutions les plus regrettables dans les pays occidentaux depuis trente ans a été l'augmentation du nombre des chômeurs, problème sans cesse déploré ou dénoncé dans le débat public. Dans ces mêmes pays, les salaires sont soumis à une fiscalité qui ne dit pas son nom et pèse plus lourdement sur les salaires bas ou moyens. On fait augmenter ainsi le coût pour les entreprises du travail des personnes les moins qualifiées, celles dont les emplois sont les plus menacés par la concurrence des travailleurs des pays plus pauvres. Les programmes financés aujourd'hui par des cotisations sociales proportionnelles ou régressives devraient plutôt l'être par les impôts sur le revenu ou même sur la consommation. C'est le cas au Danemark, ce qui aide ce pays à avoir un taux de chômage très bas¹⁵. Presque partout ailleurs, les législateurs d'aujourd'hui font avec les cotisations sociales et le chômage la même erreur que ceux du passé qui mettaient un impôt sur les fenêtres et déploraient le nombre des enfants tuberculeux.

Le poids des cotisations sur les salaires est en partie camouflé en les divisant en deux parts, qui sont supposées être payées l'une par l'employé et l'autre par l'employeur. Ce partage est fictif. La totalité de ce que coûte l'employé fait partie des coûts de production de l'entreprise, sans aucune distinction entre le salaire net, la cotisation de l'employé et celle de l'employeur. Et ce coût est pris en totalité sur la richesse créée par le travail de l'employé. Il est donc logique de conclure qu'une cotisation n'a jamais deux parts, mais une seule, qui est entièrement payée par l'employé *et* entièrement payée par l'entreprise où il travaille. Discuter de la part qui

15. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 797.

doit revenir à l'un ou à l'autre, comme on le fait souvent, est un autre leurre.

Les impôts sur les entreprises posent un problème du même type. Certains de mes amis, assez fortement égalitaristes comme moi, voudraient qu'on fasse payer davantage d'impôts aux entreprises plutôt qu'aux personnes. C'est de nouveau un leurre. Quand on met un impôt sur le chiffre d'affaires, ou même sur les profits, d'une entreprise, on ne peut pas savoir qui va, en fin de compte, le payer. Si l'état du marché permet à l'entreprise d'augmenter ses prix sans diminuer ses ventes, ce sont ses clients qui paieront la taxe. Si ses employés sont mal syndiqués et vulnérables au chômage, ce sont eux qui la paieront en pertes de salaire. Si les fournisseurs de l'entreprise sont nombreux et en concurrence acharnée entre eux, leurs produits leur seront achetés moins cher. Si les rapports de forces sont favorables aux clients, aux employés et aux fournisseurs, les dividendes des actionnaires diminueront. Si on veut être sûr de faire payer ces derniers, il vaut mieux appliquer un impôt efficace sur leur revenu personnel que d'imposer l'entreprise dont ils sont propriétaires.

Imposer les profits des entreprises est rendu nécessaire par le fait qu'une partie des actionnaires peuvent se trouver à l'étranger et que leurs profits ne peuvent être imposés que par un prélèvement à la source¹⁶. Une fois de plus, la division du monde en États est ce qui rend plus difficile la mise en place de systèmes fiscaux plus justes. Ceux-ci devraient faire payer aux entreprises la location de l'espace qu'elles occupent, les ressources naturelles qu'elles consomment et les externalités qu'elles produisent, notamment ce qu'elles rejettent dans l'air, l'eau ou le sol. Les produits de consommation devraient être taxés de manière différenciée pour décourager la consommation du tabac et encourager celle des livres pour enfants. L'impôt sur le revenu devrait être fortement progressif et ne pas peser en priorité sur les salaires mais sur tous les revenus des personnes. Il reste donc bien des injustices à corriger dans la fiscalité toujours trop complexe de plusieurs pays occidentaux.

16. *Ibid.*, page 919.

La redistribution des revenus

Des services publics gratuits pour les utilisateurs, ou mis à leur disposition à un tarif permettant d'en optimiser l'utilité sociale, représentent des transferts de revenus des contribuables vers les utilisateurs. Si l'impôt est vraiment progressif, ces transferts ont lieu des plus riches vers les moins riches, mais la redistribution par les services publics n'est pas suffisante. Certains biens indispensables à la survie, comme le pain, le lait et les chaussures, ne peuvent pas être distribués de manière commode et efficace par un service public. Pour éviter de vivre dans une société où des adultes et des enfants sont sous-alimentés ou marchent pieds nus, il faut transférer aux personnes les plus démunies des revenus qu'elles peuvent dépenser elles-mêmes. Dans les pays les moins mal gouvernés, de nombreux programmes existent qui remplissent cette fonction. Ils sont, la plupart du temps, conçus pour n'aider que ceux qui en ont vraiment besoin, pour des raisons qui sont soit moralisatrices, seuls les vrais pauvres y ont vraiment droit, soit économiques, aider un trop grand nombre de gens coûterait trop cher.

Cela a plusieurs conséquences pour l'administration de ces programmes. Ceux-ci nécessitent un personnel de gestion assez nombreux, pour vérifier que ceux qui deviennent bénéficiaires remplissent les conditions d'admissibilité, et surtout qu'ils continuent à les remplir tant qu'ils reçoivent de l'aide. Il en résulte plusieurs possibilités de fraude pour quelques bénéficiaires et de nombreuses occasions d'humiliation pour la plupart des autres. Mais le principal inconvénient des programmes conçus pour aider seulement ceux qui en ont besoin, c'est qu'il est difficile d'en sortir. Nous avons rencontré plus haut l'exemple des assistés sociaux du Québec, qui sont soumis à un taux de prélèvement obligatoire marginal de 100 % s'ils travaillent plus de 5 heures et moins de 18 heures par semaine. S'y ajoute souvent la perte de certains avantages qui sont liés au fait d'être bénéficiaire de l'aide sociale, la cantine gratuite à l'école pour les enfants, par exemple. Et aller travailler a un coût, il faut payer l'autobus et on a moins de temps pour chercher le magasin qui vend les fruits et les légumes les moins chers. C'est le « piège de la pauvreté » que j'ai déjà mentionné

au chapitre 2. Il fonctionne de la façon suivante : presque personne ne devient assisté social par choix délibéré ; ceux qui le deviennent pour une raison quelconque ont beaucoup de mal à en sortir, parce que les règles des programmes d'aide placent devant eux une marche extrêmement haute à franchir pour accéder au monde de ceux qui gagnent un autre revenu.

Les solutions à ce problème sont bien connues, ce sont les programmes de **revenus inconditionnels**. Ils peuvent prendre deux formes, l'allocation universelle et l'impôt négatif. Ce sont deux programmes de solidarité dont les modalités sont différentes mais dont les résultats sont à peu près équivalents. Comme les programmes sélectifs, ils fournissent un revenu aux plus démunis, mais, à la différence de ces programmes, ils améliorent aussi la situation de ceux qui travaillent et ont des revenus très bas, ce qui supprime l'effet de seuil qu'on vient de mentionner.

Une **allocation universelle**, individuelle et cumulable avec n'importe quel autre revenu, serait versée à tous sans aucune autre condition particulière que la résidence légale dans le pays. Au Québec, pour remplacer l'allocation d'aide sociale que reçoivent les plus démunis, elle aurait dû être de 610 dollars par mois en 2014. Dans les pages suivantes, j'utilise ce chiffre pour montrer comment fonctionnent l'allocation universelle et l'impôt négatif et quelle différence ceux-ci feraient par rapport à la situation actuelle, sans aborder la question de savoir si c'est un revenu de survie suffisant ou non. Je n'aborde pas non plus ici la question, toujours difficile au Canada, de savoir comment devraient être coordonnées les fiscalités fédérale et provinciale pour mettre en place ce type de programme.

L'allocation universelle est individuelle, si plusieurs adultes vivent ensemble chacun la reçoit¹⁷. Les enfants à charge donnent droit à une allocation, à un taux probablement plus bas que celui des adultes, qui remplacerait les prestations diverses que reçoivent aujourd'hui ceux qui ont des enfants. L'allocation universelle est cumulable avec tout autre revenu ; les gains d'une personne qui recommence à travailler sont imposés à un taux normal d'impôt

17. François Blais, *Un revenu garanti pour tous : Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Montréal, Boréal, 2001. Yannick Vanderborgh et Philippe Van Parijs, *L'allocation universelle*, Paris, La Découverte, 2005.

sur le revenu et non plus à 100 % comme aujourd'hui. Les taux d'imposition sur le revenu doivent être majorés pour reprendre progressivement aux contribuables l'allocation qu'ils reçoivent, et en reprendre la totalité à partir d'un certain niveau de revenu.

L'**impôt négatif** est un mécanisme un peu différent. Chaque contribuable aurait droit à un crédit d'impôt remboursable qui fonctionnerait ainsi : ceux qui n'ont aucun revenu reçoivent la totalité du crédit d'impôt ; ceux qui ont un autre revenu modeste reçoivent la différence entre l'impôt correspondant à ce revenu et le crédit d'impôt ; et ceux qui ont un revenu assez élevé paient l'impôt correspondant moins le montant du crédit d'impôt. Pour remplacer intégralement l'actuelle allocation d'aide sociale celui-ci devrait, dans ce cas aussi, être de 610 dollars par mois, ou 7 320 dollars par an. Des crédits d'impôt remboursables existent déjà au Canada pour les personnes qui ont des enfants à charge, et il existe aussi un crédit d'impôt non remboursable qui est de 3 895 dollars par an pour une personne ayant un revenu d'emploi (en combinant les effets des impôts fédéral et provincial). Ce crédit d'impôt contribue à la progressivité de l'impôt de la façon suivante : on calcule l'impôt dû selon le taux applicable, et on soustrait 3 895 dollars du résultat. Il faudrait donc que ce crédit d'impôt passe à 7 320 dollars, et qu'il devienne remboursable. Pour les personnes qui n'ont aucun autre revenu, ce remboursement pourrait se faire sous la forme de versements mensuels de 610 dollars.

Nous avons vu plus haut qu'au Québec en 2014 un taux d'imposition de 31 % s'applique aux revenus jusqu'à 41 095 dollars par an. Avec un crédit d'impôt qui passe de 3 895 à 7 320 dollars, il faudrait que le taux d'imposition passe de 31 % à 39 % pour qu'une personne qui gagne 41 000 dollars se retrouve avec à peu près le même revenu net après impôt. Pour ceux qui ne travaillent pas du tout, cela ne ferait aucune différence de revenu net par rapport à l'aide sociale actuelle. Ceux qui travaillent moins de 5 heures par semaine devraient payer 39 % d'impôt sur leurs gains de travail, au lieu de rien aujourd'hui. Ceux qui travaillent plus de 5 heures seraient imposés au taux marginal de 39 %, au lieu du prélèvement de 100 % qu'on leur inflige aujourd'hui. C'est le but principal que visent l'impôt négatif et l'allocation universelle,

abaisser fortement ou même supprimer la marche que doivent franchir les assistés sociaux qui retournent au travail. Les petits salariés recevraient un remboursement, donc un impôt négatif, décroissant jusqu'à environ 18 800 dollars de revenu de travail. Au-dessus de cette somme ils commenceraient à payer de l'impôt. À 41 000 dollars cet impôt net serait à peu près le même qu'aujourd'hui pour le même revenu, et ensuite les taux marginaux devraient être relevés, comme ils le seraient de 31 % à 39 % pour les plus petits contribuables.

J'ai présenté les calculs des deux paragraphes précédents à des fins d'illustration, pour décrire le mécanisme de l'impôt négatif et pour montrer que celui-ci entraînerait des coûts importants mais nullement démesurés pour l'économie d'un pays développé. Ceux qui sont aujourd'hui sans travail et le resteraient ne coûteraient individuellement rien de plus. S'ils sont nombreux à se mettre au travail, ils créeront de la richesse, paieront un peu d'impôts et coûteront moins cher à la collectivité. Tous les contribuables modestes, dont le revenu annuel est inférieur à 41 000 dollars, paieront un peu moins d'impôt ; c'est un des avantages de ce type de programme, mais c'est là que s'en trouve le coût financier principal, qui devrait être couvert par une augmentation de l'impôt sur les revenus plus élevés, s'il ne l'est pas par une autre source de revenus, comme une taxe sur les émissions de gaz carbonique ou des redevances sur l'extraction des ressources naturelles¹⁸.

Un programme d'allocation universelle est sans doute plus simple à comprendre et à gérer. Il pourrait aussi entraîner certaines économies de gestion en remplaçant en totalité ou en partie certains des programmes qui existent aujourd'hui, allocations familiales, bourses d'étudiants, etc. Ses coûts réels nets ne seront pas différents de ceux de l'impôt négatif, si les taux d'imposition sont ajustés pour obtenir un résultat neutre à un niveau raisonnable de revenu annuel, par exemple 41 000 dollars dans ce cas aussi. Mais son coût apparent est plus élevé. Avec l'impôt négatif, l'administration publique ne verse de l'argent qu'à ceux qui n'ont pas d'autre revenu ou ont un revenu assez bas pour avoir

18. Une forme d'allocation universelle existe en Alaska, financée par les revenus pétroliers de l'État.

droit au remboursement d'une part du crédit d'impôt; il faut une augmentation des taux d'imposition qui reste assez modérée. Alors qu'avec l'allocation universelle il faut donner de l'argent à tout le monde, et ensuite le reprendre à la plupart grâce à des taux d'imposition qui doivent être augmentés beaucoup plus qu'avec l'impôt négatif. On imagine les cris d'épouvante de nos politiciens face à une telle «augmentation d'impôts». Celle-ci serait, pour une large part, seulement apparente et correspondrait à un coût réel assez modéré. Si cette nouvelle façon d'assurer un revenu aux plus pauvres a pour effet de faciliter le retour au travail d'un grand nombre d'entre eux, son coût réel net pourrait même devenir inférieur à celui des programmes d'aide qui existent aujourd'hui.

L'allocation universelle et l'impôt négatif peuvent faire baisser le chômage en ayant le même effet que l'intégration des cotisations sociales à l'impôt que nous avons envisagée plus haut, celui de faire baisser le coût du travail peu qualifié pour les entreprises. Par exemple, le salaire minimum est au Québec au moment où j'écris de 10,35 dollars de l'heure, et une personne seule qui travaille à plein temps à ce tarif paie de l'impôt sur le revenu. Avec le barème d'impôt négatif pris comme exemple ci-dessus, elle recevrait un remboursement de crédit d'impôt qui lui permettrait de garder le même revenu net même si son salaire horaire était environ 10 % moins élevé. Pour l'employabilité des personnes peu qualifiées l'effet serait moins fort que celui de la fiscalisation des cotisations sociales, mais il ne serait pas négligeable.

Des programmes de revenus inconditionnels comme ceux qu'on vient de décrire auraient très probablement de nombreux avantages pour diminuer les inégalités, faire baisser le chômage et même améliorer la compétitivité des entreprises en diminuant l'écart de leurs coûts de main-d'œuvre avec ceux de leurs concurrents établis dans des pays moins riches. Ils se heurtent cependant à des objections aussi vigoureuses que peu fondées.

La plus banale est qu'ils coûteraient trop cher aux contribuables. J'ai souvent dans ce chapitre recommandé des augmentations d'impôts. Celles-ci seraient parfois seulement la transformation de cotisations sociales proportionnelles ou même régressives en impôts progressifs, et elles seraient parfois une

augmentation de l'impôt sur les revenus élevés pour financer une diminution sur les revenus plus modestes. Cela n'entraînerait aucune charge supplémentaire pour l'économie dans son ensemble, seulement un déplacement des charges des moins riches vers les plus riches. Ce déplacement n'aurait rien de scandaleux; il est étonnant qu'on trouve acceptable que le taux marginal d'imposition sur un revenu annuel d'un million de dollars (53 %) soit au Québec moins du double de celui qui pèse sur un revenu de 40 000 (31 %).

L'allocation universelle, l'impôt négatif et la fiscalisation des cotisations sociales, en détruisant le piège de la pauvreté, augmenteraient les chances des plus démunis d'améliorer leur situation et de vivre dignement sous les mêmes lois que tous leurs concitoyens. C'est l'objectif principal de ces programmes. Pour l'atteindre, il faut accepter une certaine augmentation des impôts sur les hauts revenus. Je ne vois aucune raison de le déplorer. L'obstacle à ce type de réforme n'est pas que l'augmentation indéfinie des plus hauts revenus serait nécessaire à la prospérité collective, mais le fait que les plus riches sont ceux qui ont les moyens les plus puissants pour défendre leurs intérêts contre ceux de tous les autres.

Les objections aux programmes de revenu inconditionnel viennent parfois de gens qui sont favorables à une réduction des inégalités mais sont empêchés par des arguments pseudo-déontologiques d'en voir les avantages. Le travail a une valeur, pas seulement parce qu'il produit de la richesse, mais aussi parce qu'il contribue à la dignité des travailleurs, qui sont moins faibles dans leurs relations avec les autres membres de la société que s'ils étaient inactifs. Certains en déduisent qu'il serait immoral d'assurer à tous un revenu sans aucune condition de travail ou de recherche de travail. L'hostilité de beaucoup de responsables syndicaux s'explique par la position qu'ils occupent dans la société. Des revenus inconditionnels rompraient le lien qui existe aujourd'hui entre le travail et certains programmes sociaux, et diminueraient l'influence des syndicats, dont les moyens d'action et les objectifs ne se situent pas sur le terrain de la fiscalité générale, mais sur celui du travail et de sa réglementation. Verser aux petits salariés un complément de revenu payé par l'ensemble

des contribuables et permettre ainsi aux patrons de diminuer les salaires : quelle horreur !

C'est pourtant une des moins mauvaises solutions au problème de l'écart croissant entre les travailleurs les plus qualifiés et les moins qualifiés dans les économies les plus modernes. En 1955, un pilote de ligne faisait traverser l'Atlantique à 60 passagers en 12 heures, ses successeurs aujourd'hui parcourent le même trajet en 6 heures avec 360 passagers. Le travail de ceux qui font le ménage dans la cabine de l'avion entre deux vols n'a pas connu les mêmes gains de productivité. Si les mécanismes économiques sont laissés à eux-mêmes, l'écart des revenus entre les uns et les autres va devenir gigantesque. On peut tenter de limiter l'écart des salaires, mais cela crée de nombreux problèmes, dont l'accroissement du chômage de ceux dont la productivité n'augmente pas aussi vite que le salaire minimum. Ou bien on peut accepter l'écart des salaires et réduire l'écart des revenus en faisant subventionner par les plus productifs ceux qui le sont moins. C'est facile à justifier, puisque les gains de productivité ne sont jamais le résultat seulement des talents et des efforts d'une personne, mais lui sont offerts par l'évolution des techniques et par l'organisation de la société. On ferait donc payer des impôts aux travailleurs les plus productifs et les mieux rémunérés pour subventionner les autres. Au lieu d'indemniser ceux qui sont sans travail parce que leur faible productivité ne leur permet pas de trouver un emploi au salaire minimum, on les subventionnerait pour qu'ils puissent travailler et garder un revenu suffisant en acceptant un salaire plus bas.

Laisser diminuer les salaires les plus bas, ou freiner leur augmentation, n'est pas sans inconvénient. Dans l'histoire des pays industrialisés, les pressions légales et syndicales en faveur des augmentations de salaires ont été un des moteurs du progrès, en incitant les entreprises à améliorer leur organisation et à utiliser de nouvelles techniques. Aujourd'hui, l'innovation technique a acquis une dynamique propre qui ne s'arrêterait pas si le travail peu qualifié devenait moins coûteux. On pourrait donc accepter que l'écart croissant des productivités fasse augmenter les écarts de rémunérations, tout en réduisant les inégalités de revenus, et, surtout, en diminuant le nombre de ceux qui se retrouvent complètement marginalisés dans la société parce qu'ils

ne peuvent trouver aucun emploi. S'il faut, pour cela, accepter un certain ralentissement de la croissance économique des pays les plus riches, ce ne serait pas un drame, comme nous l'avons vu au début de ce chapitre.

Les oppositions à l'allocation universelle ont été aggravées inutilement par la proposition faite par certains de ses défenseurs qu'elle soit accompagnée d'un impôt sur le revenu à taux unique afin de simplifier la fiscalité. Nous avons vu plus haut que cette simplification serait fictive. Le fait d'associer l'impôt à taux unique à l'allocation universelle fait apparaître celle-ci comme une nouvelle invention des ultralibéraux pour faire aider les plus pauvres par les moins pauvres, et permettre aux plus riches de s'enrichir davantage. Une allocation universelle ou un crédit d'impôt remboursable assez élevés auraient effectivement pour effet d'augmenter la progressivité de l'impôt entre les revenus bas et modestes. Cet effet diminue quand on atteint les revenus plus élevés; une allocation universelle ne justifierait pas que le taux marginal d'imposition sur un revenu annuel d'un million soit le même que sur un revenu de 40 000 dollars.

Les oppositions aux revenus inconditionnels constituent un paradoxe moral : la valeur du travail est invoquée contre l'adoption de programmes qui ne comporteraient aucune condition de travail et qui, pour cette raison, rendraient moins difficile le retour au travail de beaucoup de pauvres. Les théoriciens de l'allocation universelle insistent pour que celle-ci soit individuelle, versée à chaque adulte, pour lui-même et éventuellement pour les enfants dont il a la charge, qu'il vive seul ou non. Ils ont raison sur ce point, mais soulèvent contre leur projet un autre paradoxe moral.

Les familles contribuent à la stabilité des sociétés. Vivre en famille a des avantages émotionnels et matériels. Deux personnes qui partagent le même appartement et le même réfrigérateur peuvent dépenser à elles deux un peu moins que si elles vivaient séparément. Nos législateurs, dans leur grande sagesse, en déduisent que, quand deux personnes qui reçoivent de l'aide sociale décident de cohabiter, on peut leur donner une aide de 945 dollars pour deux au lieu de 610 dollars à chacune d'elles. On taxe donc au taux de 22,5 %, le fait de cohabiter avec quelqu'un, comme on taxe au taux de 100 % le fait de travailler plus de 5

heures par semaine, et on se lamente ensuite sur les conséquences navrantes de l'instabilité des couples parmi les assistés sociaux, et sur leur incapacité à retrouver des habitudes de travail. C'est l'impôt sur les fenêtres qui continue sous une autre forme.

La solidarité entre membres de la même famille est une règle morale qui contribue au bien-être d'une société. Mais les institutions étatiques ne devraient pas s'abriter derrière l'existence de cette règle pour limiter leurs responsabilités. Nous avons déjà rencontré ce problème à propos de l'aide aux étudiants. Il est bon que des parents, s'ils en ont les moyens, aident leurs enfants, même adultes, à étudier. Mais l'État devrait s'efforcer d'être aveugle sur ce point; il devrait aider les étudiants comme s'ils n'avaient pas de parents et imposer les parents comme si leurs enfants adultes n'étaient pas étudiants. En agissant comme on le fait aujourd'hui, on invoque les valeurs familiales pour justifier des règles qui handicapent financièrement ceux qui ont des enfants par rapport à ceux qui n'en ont pas. On risque aussi de créer la zizanie dans les familles, si leurs membres sont en désaccord sur l'aide que les uns doivent aux autres.

Nos politiciens nous rappellent souvent que les personnes en difficulté doivent être aidées en priorité par leur famille, et que les programmes étatiques ne doivent intervenir qu'en dernier recours, quand les « aidants naturels » n'ont pas la possibilité de le faire. C'est pourquoi un étudiant qui demande une bourse doit déclarer le revenu de ses parents, et une personne qui demande une allocation d'aide sociale doit démontrer que personne d'autre ne peut l'aider, et surtout pas quelqu'un avec qui elle partage un logement. On enfonce ainsi un peu plus les gens dans des difficultés, afin d'être bien sûr qu'ils ont besoin d'être aidés.

L'idée que l'aide publique doit intervenir en dernier recours vient sans doute d'une théorie prônée par l'Église catholique aux temps où elle considérait certains États comme des menaces pour son emprise sur les populations, le principe de « subsidiarité » : les écoles, les soins de santé et l'entraide sont d'abord la responsabilité des familles et des paroisses; l'État n'a le droit d'y intervenir que comme suppléant, pour faire ce que ces intervenants naturels ne peuvent pas faire.

Dans une perspective conséquentialiste, il faut se demander ce qui est possible pour déterminer ce qui est souhaitable : chacun doit faire ce qu'il est le mieux capable de faire efficacement. On est alors amené à conclure que le principe de subsidiarité devrait être inversé.

L'État sait faire des règles générales ; il lui est beaucoup plus difficile de trouver des réponses adaptées à des situations particulières infiniment diverses. Et, quelle que soit l'excellence des institutions de solidarité sociale qui existent dans un pays, il se trouvera toujours des gens qui, par malchance ou par maladresse, se retrouveront dans des situations à la fois originales et très difficiles. Ceux qui peuvent leur venir en aide, ce sont les membres de leur famille, leurs amis, ou même le bon Samaritain de l'Évangile, celui qui se trouve là au moment où quelqu'un est en difficulté. L'État, avec ses règles générales et ses institutions, ne peut pas faire cela efficacement. Il ne devrait pas être le dernier recours contre la misère, mais la première ligne de défense contre elle. Son rôle ne serait pas de venir en aide aux plus démunis, mais de faire en sorte qu'il y ait le moins possible de démunis, ce à quoi des lois bien faites peuvent contribuer très efficacement.

Si cette inversion du principe de subsidiarité pouvait entrer dans la tête de nos législateurs, cela permettrait des progrès importants pour la justice. On cesserait de prétendre aider les plus défavorisés en utilisant des méthodes qui les enferment dans leurs difficultés et font augmenter leur nombre. Une allocation universelle ou un impôt négatif ne devraient pas être vus comme des programmes d'aide, mais comme des programmes de solidarité, qui s'adressent à tous afin que le moins possible de gens aient besoin d'être aidés.

Les retraites et les dettes

Les programmes de **retraites** peuvent être vus comme des assurances, chacun versant des cotisations pour se protéger contre le risque, plutôt agréable, de longévité. Mais ils sont aussi une forme de redistribution des revenus, dont les bénéficiaires sont parfois pauvres, mais ne le sont pas nécessairement.

Les personnes qui ont un revenu de travail confortable souhaitent que leur revenu de retraite ne soit pas beaucoup plus bas. C'est une aspiration normale, à laquelle il n'est ni souhaitable ni possible de s'opposer. Il faudrait, en effet, interdire l'épargne, car, si on imposait à tous un programme de retraite unique et égalitaire, ceux qui en ont les moyens mettraient de l'argent de côté d'une façon ou d'une autre pour s'assurer plus tard un revenu complémentaire. Vouloir faire des retraites beaucoup plus égales que les rémunérations du travail serait donc stupide et voué à l'échec.

Les retraites correspondent cependant toujours à une redistribution des revenus. Il est juste que ceux qui s'attendent à toucher des retraites plus élevées versent des cotisations qui le sont aussi. Mais cette proportionnalité, qui est logique pour chaque individu, ne l'est pas au niveau de la réalité économique globale. Les biens et les services que consommera un retraité à un moment donné seront en effet produits par ceux qui travailleront à ce moment, et non par le travail effectué aujourd'hui. À la question de savoir si on pourra dans vingt ans faire vivre décemment les retraités, la réponse dépend entièrement de ce que produira l'économie dans vingt ans, et elle est à peu près complètement indépendante des cotisations que les futurs retraités paient aujourd'hui.

Dans quelques pays, dont la France, des régimes de retraite dits « par répartition » financent les allocations versées aux retraités d'aujourd'hui par les cotisations payées par ceux qui travaillent aujourd'hui. Le lien entre ces dépenses et ces revenus est artificiel. Si les retraités sont rares et les travailleurs nombreux, les cotisations seront faibles et les allocations généreuses. Si la proportion des retraités augmente, comme le prévoient les démographes, ou bien les allocations vont diminuer, ou bien les travailleurs vont être accablés par des cotisations de plus en plus lourdes. Certains voient dans cette évolution une catastrophe imminente. C'est seulement un problème, et il a deux solutions concevables, une solution compliquée et illusoire, et une solution assez simple.

Certains croient que les régimes de retraite « par capitalisation », qui existent dans certains pays comme le Canada, sont la solution au problème créé par l'évolution démographique. Dans ces régimes, les cotisations payées par les travailleurs s'accumulent dans des fonds dont les intérêts financent les allocations de retraite. On peut donc croire que la retraite de quelqu'un n'est pas financée par les cotisations des autres, mais qu'elle a été payée à l'avance par lui-même. C'est une illusion : quelle que soit la méthode comptable adoptée, les cotisations versées aujourd'hui ne servent pas à constituer d'énormes stocks de nourriture en conserve qu'on fera manger aux petits vieux dans vingt ans. Ce sont ceux qui travailleront dans vingt ans qui produiront les biens et les services consommés par ceux qui seront à la retraite à ce moment-là. Les capitaux des caisses de retraite financent des investissements qui augmenteront la productivité des travailleurs de l'avenir et les aideront à produire ces biens et ces services. Mais tous les investissements peuvent avoir le même effet, quel que soit leur mode de financement. Il importe beaucoup de savoir si les investissements faits aujourd'hui sont suffisants pour assurer un niveau de vie convenable aux travailleurs et aux retraités de demain. Il importe peu de savoir si ces investissements sont financés par des cotisations de retraite ou tout autrement.

Le lien entre cotisations et allocations de retraite est toujours artificiel ou conventionnel. Il serait donc parfaitement acceptable de fusionner les cotisations avec l'impôt sur le revenu, et de payer les allocations à partir du budget général de l'État. Nous avons vu plus haut que la fiscalisation des cotisations sociales a des avantages pour l'emploi, et celle des cotisations de retraite pourrait en avoir elle aussi. Pour que les allocations d'un retraité soient proportionnelles à ce qu'il gagnait en travaillant, les revenus déclarés tous les ans au fisc donneraient droit à des points, qui s'accumuleraient pour déterminer ses futures allocations, comme on le fait aujourd'hui avec ses cotisations. Cela aurait même peut-être l'avantage de produire un certain effet de dissuasion de la fraude fiscale : chacun saurait qu'en dissimulant une partie de ses revenus il risque de faire diminuer ses futures allocations de retraite.

Certains de mes amis, qui enseignent la philosophie, s'excitent beaucoup avec la question de la « justice intergénérationnelle », et ils voient dans le financement des retraites un aspect crucial de celle-ci. La question de la justice entre générations n'a pas de réponse facile, mais elle est assez simple à formuler : ce que nous faisons aujourd'hui permettra-t-il à nos successeurs de trouver une atmosphère et des mers en bonne condition, des ressources naturelles encore exploitables, des infrastructures en bon état et des institutions publiques fonctionnelles ? Pour savoir si nous agissons d'une façon correcte ou non envers ceux qui viendront après nous, les conventions comptables que nous appliquons au financement des retraites n'importent pas beaucoup.

Les **dettes publiques** sont une autre forme de redistribution des revenus et un autre des thèmes souvent discutés par ceux qui s'intéressent à la justice entre les générations. On en fait parfois une présentation catastrophiste : notre génération, en s'endettant de façon irresponsable, impose aux générations futures un fardeau à la fois écrasant et injuste. Cette façon de voir les choses suppose implicitement une vision absolue du droit de propriété, soit comme une loi à laquelle aucune infraction n'est permise, soit comme une contrainte naturelle à laquelle il est impossible de se soustraire : les dettes devront être remboursées à un moment ou un autre, quelles qu'en soient les conséquences.

L'endettement est un phénomène très utile, et il est facile de comprendre pourquoi. Si un paysan veut acheter un tracteur pour augmenter sa production, il peut financer cet achat de deux façons : en économisant pendant dix ans, jusqu'à ce qu'il puisse payer le prix du tracteur ; ou bien en empruntant pour faire son achat tout de suite. La seconde méthode a sur la première un avantage évident : l'augmentation de production commence dix ans plus tôt et le tracteur travaille pour rembourser l'emprunt, donc pour se payer lui-même. Celui qui accepte de prêter son argent, plutôt que d'en faire n'importe quelle autre utilisation, a évidemment besoin d'en tirer un avantage, l'intérêt que lui verse l'emprunteur. Les trois grandes religions monothéistes, qui ont condamné le prêt à intérêt, ont vu le mal là où il n'est pas, dans ce cas comme dans plusieurs autres.

Pour que les emprunts remplissent leur fonction, il faut qu'ils soient remboursés, sinon il n'y aura plus jamais de prêteurs. La règle qu'il faut rembourser les dettes est juste, parce qu'elle est utile au bon fonctionnement de la société, comme la règle qui interdit de mentir et celle qui dit que les promesses doivent être tenues. Mais il ne faut pas en déduire, comme Kant pour les mensonges et Kymlicka pour les promesses, qu'elle est un impératif catégorique qui ne souffre aucune exception.

Le non-remboursement d'une dette peut faire un tort grave à un créancier qui en a absolument besoin, mais les dettes non remboursées font peu de tort à l'économie dans son ensemble. Certaines personnes se sont abstenues de consommer une partie de leur revenu et l'ont prêtée pour obtenir un revenu supplémentaire. D'autres personnes ont utilisé cet argent pour acheter des biens d'une valeur à peu près égale à celle des biens qui n'ont pas été consommés par les premières. Pour l'ensemble de l'activité économique, cela n'entraîne aucune perte et représente même un gain si les emprunteurs ont acheté des moyens de production. Les dettes correspondent presque toujours à un transfert de ressources financières de ceux pour qui elles ont moins d'utilité vers ceux pour qui elles en ont davantage, c'est pourquoi elles contribuent à la prospérité économique. Et, comme leur remboursement est un transfert en sens inverse, il n'est pas toujours indispensable à cette prospérité.

Une part importante des dettes des États et des particuliers ne vient de l'épargne de personne, c'est de l'argent qui a été créé par les banques. Cette création monétaire est utile au fonctionnement de l'économie, sauf si elle provoque une inflation trop forte, ce qui n'a pas été le cas dans les pays occidentaux au cours des dernières années. Comme l'argent épargné par les particuliers, celui qui est créé par les banques a déjà rempli sa fonction économique en étant utilisé par ceux qui l'ont emprunté. Obliger ceux-ci à le rembourser, même au prix d'une catastrophe économique, serait absurde¹⁹. Si ces dettes sont annulées, l'argent qui a été tiré du néant par les banques retourne au néant, et personne n'est lésé.

L'histoire économique du monde est jonchée de dettes non remboursées. Après la Première guerre mondiale, les États-Unis

19. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, pages 932 et 936.

ont insisté pour que soient remboursés les prêts qu'ils avaient faits à certains pays européens. Les Français ont essayé de faire payer des réparations aux Allemands pour pouvoir rembourser les Américains. En fin de compte, la plupart de ces dettes n'ont pas été remboursées, mais l'acharnement à vouloir le faire a handicapé pendant des années les économies de certains pays, et alimenté les rancœurs qui ont conduit à la guerre suivante. Après celle-ci, les dirigeants américains n'ont pas essayé de se faire rembourser et ont même offert une aide financière très importante à leurs débiteurs pour les aider à se reconstruire. Grâce à ce mélange de générosité, de lucidité économique et d'intérêt national bien compris, les économies occidentales ont été très vite, après la Deuxième guerre mondiale, bien plus prospères qu'après la guerre précédente.

Annuler des dettes a été fait dans le passé par deux méthodes principales : une méthode brutale, les guerres, et une méthode progressive, l'inflation. Certains États occidentaux sont aujourd'hui lourdement endettés, parce qu'ils ont eu des gouvernements imprudents, mais aussi parce qu'il n'y a pas eu de grande guerre depuis longtemps et parce que depuis 25 ans les taux d'inflation sont très bas. Une bonne partie de ces dettes ne seront très probablement jamais remboursées, et cela ne provoquera aucune catastrophe économique. Une guerre ne sera pas nécessaire, mais l'inflation sera difficile à éviter et ce sera un moindre mal. Au lieu de faire payer les travailleurs de l'avenir, on fera payer les créanciers d'aujourd'hui. Quand ceux-ci vivent dans le pays endetté, on leur fera payer des impôts plus élevés pour les rembourser avec leur propre argent. Et on pourra annuler purement et simplement certaines dettes, comme cela a été fait très souvent dans le passé.

L'annulation des dettes privées est inéquitable envers ceux qui ont vécu de manière plus frugale sans s'endetter. Celle des dettes publiques est plus difficile pour les États qui ne contrôlent pas leur propre monnaie, comme les provinces canadiennes ou les pays qui utilisent la monnaie européenne commune. En annulant des dettes on rend plus difficile d'emprunter à l'avenir. C'est un moindre mal là aussi : certains gouvernements ont emprunté inconsidérément au cours des dernières années ; s'ils annulent

leurs dettes il leur sera plus difficile de trouver des prêteurs à l'avenir, ce qui est plutôt rassurant. La spoliation de certains créanciers produira des injustices, mais celles-ci seront moins graves que le serait le fait d'épuiser économiquement des populations entières, sous prétexte de leur faire rembourser des sommes empruntées quelques années plus tôt, non par elles, mais par ceux qui gouvernaient le territoire où elles vivent.

Le remboursement ou l'annulation des dettes publiques ne doivent pas être faits n'importe comment, mais en tenant compte des conséquences plus ou moins coûteuses de la façon dont on le fait. Cependant, les dettes ne sont un crime contre l'avenir que si on a une conception fétichiste de la propriété. Celle-ci est une règle sociale utile au bon ordre d'une société où des personnes peuvent vivre libres et en sécurité. Mais elle n'est pas une règle absolue qui doit être respectée quelles qu'en soient les conséquences. Si elle le devient, elle n'est plus une loi juste, mais une idole païenne sanguinaire.

* * *

Les pays les plus riches et les moins mal gouvernés d'aujourd'hui sont les sociétés les moins injustes qui ont existé dans toute l'histoire de l'humanité. Mais il s'y trouve quand même de nombreuses injustices économiques. Pour les corriger, il faudrait faire de meilleures lois et changer certaines des croyances et des attitudes de nos concitoyens et de nos législateurs. Les progrès de la justice dépendent de l'évolution des institutions et aussi de celle des cultures publiques.

À cet égard, le retentissement qu'a eu le livre de Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, est peut-être un signe encourageant, qui annonce un retour de la préoccupation de l'égalité dans le débat politique en Occident. J'ai lu ce livre après avoir écrit ce chapitre et le précédent. Cela m'a permis d'y rajouter des notes de bas de page et de préciser certains de mes arguments, mais ne m'a pas obligé à faire des modifications importantes. Comme moi et avec plus de compétence que moi, Piketty montre que le fonctionnement des économies capitalistes produit normalement un accroissement des inégalités, et que cette tendance doit être contrée par des politiques fiscales efficaces. Je crois qu'il n'y a pas

entre nous de désaccord important, seulement au moins deux divergences que j'expose rapidement.

Pour Piketty, l'accumulation croissante du patrimoine d'un pays entre les mains d'une minorité de ses habitants résulte du fait que le taux de rentabilité du capital est presque toujours supérieur au taux de croissance de la production. C'est pourquoi le ralentissement de la croissance en Occident depuis 1980 a entraîné un retour en force de la propriété et de l'héritage dans les facteurs d'inégalité. J'ignorais cet argument avant de lire son livre, mais je n'ai pas modifié mon texte de façon importante, pour les raisons suivantes.

J'ai écrit au chapitre 3 que la propriété est un facteur d'inégalité moins important dans les économies modernes que dans les économies agraires traditionnelles, ce qui est, je crois, vrai sur la longue période. J'ai peut-être tendance à sous-estimer l'importance de la propriété aujourd'hui parce que j'ai la conscience très vive d'être un privilégié, grâce au pays où je vis, aux études que j'ai faites, à mon métier et à mon régime de retraite, tout en possédant un patrimoine minuscule. Peut-être aurais-je dû écrire que l'importance de la propriété *devrait* être moins grande dans nos économies.

Piketty accorde une très grande place aux guerres dans l'explication du déclin des inégalités en Europe entre 1910 et 1950²⁰. Mais il montre aussi que la Suède, qui n'a participé à aucune guerre pendant les mêmes années, a connu une évolution des inégalités qui ressemble fortement à celle de la France ou de la Grande-Bretagne²¹. Je suis donc tenté de penser que les guerres ont favorisé des politiques fiscales égalisatrices qui étaient possibles sans les guerres et auraient pu être poursuivies après la fin de celles-ci, si elles n'avaient pas été entravées par l'alliance politique des détenteurs de patrimoine et des cadres bien rémunérés, comme il le souligne lui-même.

Ma deuxième divergence avec Piketty porte sur les justifications de la lutte contre les inégalités. Il mentionne à plusieurs reprises que celles-ci « ne posent pas de problèmes en soi », sauf

20. *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, pages 37, 190, et autres.

21. *Ibid.*, pages 543, 548, 549, 757.

quand elles ne sont pas « justifiées »²². Mon argument en faveur de l'égalité est plus général : toutes les inégalités économiques sont dangereuses pour l'isonomie, l'égalité devant la loi, et elles doivent toutes être réduites si elles peuvent l'être à un coût acceptable. Piketty évoque parfois le lien qui existe entre égalité et démocratie²³, mais sans développer ce point, qui n'est pas son propos. C'est le mien, et ma position est donc que certaines inégalités qui lui apparaissent sans doute comme économiquement justifiées devraient quand même être réduites parce qu'elles nuisent au respect des lois et au fonctionnement des institutions démocratiques.

Je ne crois pas que ces divergences soient de véritables désaccords. Il est très rassurant pour ma propre réflexion qu'un économiste aussi admirablement compétent que Thomas Piketty démontre de façon très convaincante que beaucoup des inégalités présentes dans notre société ne sont ni inévitables ni utiles.

Dans la culture des populations occidentales, ce qui doit être corrigé en priorité c'est la compréhension de ce qui est possible plutôt que celle de ce qui est souhaitable. Je crois qu'un très grand nombre de mes contemporains aimeraient, comme Karl Popper, mener une vie « simple et libre dans une société égalitaire », mais que, comme lui, ils se trompent sur la possibilité de faire exister une telle société. L'économie a des lois, mais celles-ci ne sont pas un destin imposé à l'humanité. Nous pouvons ruser avec ces lois pour les faire servir à la réalisation de ce que nous jugeons souhaitable, comme nous le faisons tout le temps avec les lois de la nature pour enregistrer de la musique, voler en avion ou remplacer des dents. Les cultures et les institutions sont en interaction réciproque permanente, et il est presque toujours moins difficile de réformer les institutions que de faire évoluer les cultures.

22. *Ibid.*, pages 44, 62, 415, entre autres.

23. *Ibid.*, pages 672, 940, 942, entre autres.

Les institutions judiciaires

Nous avons vu dans le premier chapitre que le travail des juges est presque toujours d'appliquer déontologiquement des lois faites par des législateurs dont les raisonnements devraient être conséquentialistes. Nous avons vu aussi que le conséquentialisme bien compris ne peut jamais conduire à faire des lois qui permettraient la condamnation d'un innocent en vue de l'utilité publique. Les erreurs judiciaires sont des injustices. Les juges ont toujours l'obligation de les éviter, même s'ils n'y parviennent pas toujours, puisqu'ils vivent dans un monde où sévit le principe d'inévitable imperfection.

Comme toutes les autres lois, celles qui régissent les institutions judiciaires doivent être faites et évaluées dans une perspective conséquentialiste. Dans les deux premières sections de ce chapitre, nous verrons comment l'argumentation conséquentialiste s'applique au droit pénal et les résistances qu'elle rencontre au nom de conceptions plus traditionnelles de la justice. Nous aborderons ensuite la question de l'inégalité face à l'accès aux institutions judiciaires, puis les difficultés que présentent les tentatives actuelles d'application d'une justice pénale dans les conflits politiques violents.

Le conséquentialisme pénal

La notion de justice appliquée à la punition des criminels est souvent comprise comme une équivalence entre les torts subis par une victime et ceux qu'on doit infliger à un coupable. Cette conception a été longtemps dominante et continue à influencer fortement certains de nos contemporains, mais elle a été contestée à partir du 18^e siècle et son influence est en déclin dans les législations pénales des pays les plus civilisés.

La forme la plus rudimentaire de contrôle de la violence est la vengeance entre les individus, les familles ou les clans. La conception la plus ancienne de la justice est qu'une vengeance est juste si elle est proportionnée au tort auquel elle répond, et injuste si elle est démesurée. En confiant la punition du coupable à un juge et à un bourreau, les institutions pénales arrêtent les vengeances en chaîne qui sont probables si chacun a le devoir moral de venger le tort fait à un des membres de sa famille sur n'importe lequel des membres de celle du coupable. Pour cela, les lois cherchent à établir une équivalence entre les torts et les punitions, afin que celles-ci soient des vengeances équilibrées, donc justes, et des vengeances finales, qui n'appellent aucune autre vengeance. L'équivalence entre la faute et la punition suppose la responsabilité collective : dans le Code d'Hammourabi, si une maison mal construite s'écroule et tue son propriétaire, on tuera l'architecte ; si c'est le fils du propriétaire qui est écrasé par la maison, on tuera le fils de l'architecte, puisqu'il serait injuste d'infliger à la famille du coupable un tort plus grand que celui subi par la famille de la victime.

La conception individualiste de la responsabilité morale a rendu inacceptable cette conception de l'équivalence entre une faute et sa punition. Mais l'idée que c'est cette équivalence qui est le critère de la justice est alors devenue problématique : celui qui a assassiné quelqu'un doit mourir, on a là une apparence d'équilibre ; mais comment punir de façon équilibrée l'assassin qui a fait plusieurs victimes ? Pour sortir de cette difficulté, il fallait poser le problème autrement. C'est ce que fait Cesare Beccaria dans un

livre, *Des délits et des peines*, publié en italien en 1764, qui est un modèle d'analyse conséquentialiste¹.

Ce livre est un plaidoyer contre la peine de mort, et son argumentation reste tout à fait pertinente aujourd'hui. Elle peut se résumer en quatre propositions principales : la gravité d'un crime c'est le tort qu'il fait à la société ; la seule justification de la peine est la dissuasion, faire diminuer la probabilité que d'autres crimes soient commis ; l'efficacité de la peine pour atteindre ce résultat dépend davantage de sa probabilité que de sa sévérité ; la sévérité de certaines peines, comme la peine de mort, fait diminuer leur probabilité, donc leur efficacité dissuasive.

Les deux premières propositions constituent un choix normatif en faveur de l'utilitarisme : « la véritable mesure des délits, c'est le dommage qu'ils causent à la société.² » L'utilité sociale est la seule raison d'être des peines³. « Les châtiments n'ont pour but que d'empêcher le coupable de nuire désormais à la société, et de détourner ses concitoyens de la voie du crime.⁴ » On observe ici la distinction que font les criminologues entre la dissuasion directe, empêcher le criminel de continuer ou de recommencer à nuire, et la dissuasion indirecte, diminuer la probabilité que le même type de crime soit commis par d'autres.

L'idée que la dissuasion est la seule justification de la peine sera poussée à la limite par Bertrand Russell. S'il était possible, écrit-il, de faire croire au public que les criminels sont punis très sévèrement, sans infliger à ceux-ci aucun désagrément, on obtiendrait ainsi l'effet de dissuasion recherché, et ce serait, d'un point de vue utilitariste, la meilleure solution pour le plus grand bien du plus grand nombre, y compris celui du criminel⁵. Cette suggestion hypothétique est l'opposée symétrique de celle que nous avons discutée au chapitre 1 : condamner un innocent pour obtenir l'effet de dissuasion indirecte. L'objection qui conduit à les rejeter toutes les deux est la même : déclarer ouvertement que les tribunaux ont le droit de condamner des innocents affaiblirait la

1. *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1979.

2. *Ibid.*, page 113.

3. *Ibid.*, pages 51, 72, 77.

4. *Ibid.*, page 87.

5. *Human Society in Ethics and Politics*, London, George Allen and Unwin, 1954, page 98.

dissuasion au lieu de la renforcer ; si les criminels n'étaient pas mis en prison mais envoyés vivre une vie confortable dans une île tropicale, le public ne pourrait pas l'ignorer et cela affaiblirait ou détruirait la dissuasion, comme Russell le mentionne lui-même. Cette proposition irréalisable illustre cependant une idée juste : il faut exclure complètement de la préoccupation de la justice la croyance que la souffrance du criminel est nécessaire pour rétablir un équilibre cosmique ou moral perturbé par le crime.

Le caractère dissuasif de la peine dépend de deux variables, sa probabilité, Beccaria écrit sa « certitude », et sa sévérité. Mais, nous dit-il, la première importe plus que la seconde⁶. Cette observation se trouvait déjà chez Montesquieu⁷, dont Beccaria se réclame explicitement. Elle appartient à ce que j'ai appelé au chapitre 2 une « sociologie fondamentale » : les délinquants sont des joueurs prêts à prendre des risques ; une peine même épouvantable ne les dissuadera pas s'ils pensent que la chance ou leur propre habileté leur permettra d'y échapper ; à l'inverse, s'ils sont à peu près sûrs d'être pris et de ne pas pouvoir profiter de leur crime, la menace d'une peine peu sévère, variable bien sûr selon les types de crimes, sera très souvent suffisante pour les en dissuader.

Enfin, l'idée la plus perspicace de Beccaria, inspirée elle aussi de Montesquieu⁸, est que les peines excessivement sévères font hésiter ceux qui doivent les appliquer, ce qui les rend incertaines et diminue donc leur efficacité dissuasive⁹. Cet argument est très puissant contre la peine de mort, dont le caractère irréversible peut faire hésiter des juges plus que pour n'importe quelle autre sentence, par crainte de l'erreur judiciaire. Beccaria écrit que la peine de mort n'est justifiable qu'en situation d'anarchie, quand il n'existe aucun autre moyen pour éliminer celui qui est une menace pour la « sûreté publique », mais que, « sous le règne tranquille des lois », elle est contre-productive pour dissuader les criminels¹⁰.

6. *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1979, page 105.

7. *De l'esprit des lois*, livre VI, chapitre XII.

8. *Ibid.*, livre VI, chapitre XIII.

9. *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1979, pages 89 et 105.

10. *Ibid.*, pages 90-91.

Ceux qui défendent la peine de mort le font presque toujours avec des arguments déontologiques, qui sont des variantes de l'idée que la justice exige l'équivalence entre les torts faits à une victime et ceux qui doivent être faits à un coupable. Mais des arguments déontologiques peuvent aussi être utilisés en faveur de l'abolition de cette peine, notamment par ceux pour qui le précepte biblique « Tu ne tueras pas » est un impératif catégorique. Pour des conséquentialistes, la peine de mort est justifiée si elle est nécessaire pour limiter la fréquence des crimes, ce qui n'est le cas, nous venons de le voir, que dans les situations de désordre social grave. On rencontre parfois des tentatives conséquentialistes de la justifier avec des arguments différents, qui sont peu convaincants¹¹.

L'originalité de Beccaria à son époque n'était pas de reconnaître la fonction dissuasive de la peine, mais d'affirmer que celle-ci en est *la seule* justification. Les sociétés traditionnelles ont justifié leurs lois pénales par des arguments multiples empruntés aux religions et influencés fortement par l'idée que la vengeance est une forme naturelle de justice. Cependant, du fait de la sélection culturelle, il est très probable que les sociétés les moins inefficaces pour limiter les crimes ont été celles dont les lois pénales étaient les plus dissuasives, et que cela dépendait de ce qu'on peut appeler « l'effet Beccaria » : les peines les plus dissuasives ne sont pas celles qui sont les plus sévères mais celles qui sont les plus probables.

L'évolution des législations pénales en Occident depuis le 18^e siècle apparaît comme une confirmation de l'analyse de Beccaria. L'abolition de la peine de mort a rencontré dans la plupart des pays européens des résistances très fortes. Elles étaient fondées soit sur des arguments déontologiques, les assassins méritent de mourir, soit sur des arguments conséquentialistes, la disparition de la peine de mort produirait une recrudescence de la criminalité. Son abolition n'a eu cette conséquence nulle part. Les progrès très importants qui ont été faits, à la fois dans l'humanisation et dans

11. S. Jack Odell, *On Consequentialist Ethics*, Toronto, Wadsworth, 2004, page 164. Une tentative de justification conséquentialiste de la peine de mort, en introduisant dans le calcul utilitariste les sentiments des parents et des amis des victimes.

l'efficacité des systèmes pénaux en Occident, ont été réalisés grâce à l'influence croissante d'une conception conséquentialiste de la justice. Ces progrès sont plus difficiles là où les conceptions déontologiques ont été plus tenaces.

Aux États-Unis la peine de mort a été abolie dans de nombreux États, mais elle existe encore dans plusieurs d'entre eux et pour certains crimes fédéraux. La culture pénale américaine reste clairement prébeccarienne. Pour lutter contre le crime, les discours des politiciens et les décisions des législateurs privilégient l'aggravation de la sévérité des peines plutôt que l'augmentation de leur probabilité. Les taux d'élucidation des crimes sont bas. Les procédures judiciaires sont plus longues et leurs résultats plus incertains que presque partout ailleurs dans les pays qui sont au même niveau de développement économique. Et les taux d'homicide par habitant sont 4 ou 5 fois plus élevés que dans ces pays. Ce bilan n'aurait pas étonné Beccaria.

Pour beaucoup d'indicateurs, la société américaine est peu différente de celle des autres pays développés. Son espérance de vie est un peu plus faible et son taux de mortalité infantile est un peu plus élevé qu'au Japon et dans les pays de l'Europe du Nord, son taux de chômage est parfois plus bas et parfois plus élevé qu'au Canada ou en France, ses taux de suicides et d'accidents de la route sont dans la moyenne de ceux des pays comparables. L'écart entre la criminalité violente aux États-Unis et celle qui existe dans les autres pays occidentaux, à l'exception du sud de l'Italie, est une très grosse anomalie. Celle-ci s'explique en partie par l'héritage de l'esclavage et de la discrimination raciale, qui n'a été abolie dans le Sud que dans les années 1960. Mais elle s'explique aussi par trois facteurs qui ont en commun d'être fortement influencés par des arguments de type déontologique : un système pénal plus vindicatif que dissuasif, la législation sur les armes et la prohibition de certaines drogues.

La question du contrôle des armes se heurte sans cesse au deuxième amendement de la Constitution, qui donne au « peuple » le droit de « détenir et de porter des armes ». La réglementation en ce domaine n'est pas décidée en regardant les conséquences de la

prolifération des armes automatiques dans la société d'aujourd'hui, mais en fonction des interprétations possibles d'un texte adopté en 1791, quand les armes individuelles les plus puissantes étaient des fusils à un coup se chargeant par le canon et quand les plus grandes villes américaines avaient quelques dizaines de milliers d'habitants. La prohibition des drogues repose elle aussi sur des arguments pseudo-déontologiques, comme nous l'avons vu au chapitre 3.

Ces trois éléments, les armes permises, les drogues interdites et la justice plus punitive que dissuasive forment un ensemble interdépendant. Et ils sont liés à l'autre trait culturel par lequel la société américaine diffère très fortement des autres sociétés occidentales : l'importance du rôle joué par les religions dans la vie publique. Cette particularité s'explique en partie par le fait que les États-Unis ont été le premier pays où l'État a été séparé de la religion. Celle-ci a entraîné depuis deux siècles moins de conflits dans ce pays qu'en Europe, et son utilisation politique y suscite aujourd'hui moins de méfiance. Les lois sur les armes et sur les drogues, les lois pénales et l'utilisation politique des religions sont des faits sociaux interdépendants, chacun renforçant les trois autres. Et ils ont en commun de reposer sur des raisonnements déontologiques.

Au Canada les taux de criminalité et les conceptions de la justice pénale sont plus proches de celles des pays européens que de celles de son grand voisin. Les lois canadiennes sur les drogues ne peuvent pas être très différentes des lois américaines, à cause de la possibilité d'un afflux de consommateurs américains et à cause du risque de mesures de représailles de la part des États-Unis. Un certain nombre de politiciens canadiens voudraient que les lois sur les armes ressemblent davantage aux lois américaines, et ce sont souvent les mêmes qui affirment qu'il faut être plus sévère envers les criminels et les consommateurs de drogues. La criminalité violente diminue depuis une trentaine d'années au Canada comme aux États-Unis, pour les mêmes raisons démographiques dans les deux pays : la diminution de la proportion des jeunes adultes mâles dans la population totale. Et il n'a pas été

nécessaire pour cela d'emprisonner une part toujours croissante de la population comme on l'a fait aux États-Unis¹².

Les droits des victimes sont l'argument qui revient le plus souvent dans la bouche de ceux qui, au Canada, demandent plus de sévérité pénale. Il est certainement souhaitable d'aider les victimes de crimes comme on le fait pour celles des inondations ou des accidents de la route. Et, lorsqu'un criminel est dangereux pour des personnes précises, par exemple un homme qui a été condamné pour des actes de violence graves contre des membres de sa famille, il est normal de tenir compte de la sécurité de ceux-ci avant de prendre une décision de libération conditionnelle. Mais, pour déterminer la peine d'un assassin, il ne faut certainement pas consulter les sentiments de la famille de sa victime. Au cours de l'histoire de notre civilisation, la plupart des progrès de la justice pénale ont été faits en rendant celle-ci plus impersonnelle.

Les conséquences et les intentions

Pour Beccaria la gravité d'un crime dépend de ses conséquences et non de l'intention de celui qui le commet¹³. Sa position est à cet égard très éloignée de celles de ses contemporains Hume et Kant pour qui, comme nous l'avons vu au chapitre 1, les intentions sont au centre du jugement moral.

Cette importance de l'évaluation des intentions dans la tradition morale et juridique occidentale est peut-être une conséquence du monothéisme. Un Dieu omniscient et parfaitement juste, qui connaît mieux que nous-mêmes nos pensées les plus secrètes et le fond de notre cœur, pourrait effectivement juger nos intentions. Dans un monde croyant, la justice humaine ne peut prendre de meilleur modèle que la justice divine et doit s'efforcer de l'imiter, d'où l'idée encore fréquente qu'un tribunal doit chercher à évaluer la culpabilité subjective d'un inculpé. Mais les

12. Le taux d'incarcération, c'est-à-dire le nombre de prisonniers en proportion de la population totale du pays, est aux États-Unis presque sept fois plus élevé qu'au Canada et six fois plus élevé qu'en Chine. En 1950, le taux américain était quatre fois plus bas qu'aujourd'hui.

13. *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1979, page 114.

intentions sont bien plus difficiles à connaître, et donc à évaluer, que les conséquences.

La surestimation de l'importance des intentions pour le jugement moral conduit souvent à une perversion de ce jugement. C'est le cas, par exemple, de l'utilisation qui est souvent faite en temps de guerre de la notion de « dommages collatéraux ». On rencontre fréquemment un argument comme celui-ci : il est interdit de tuer des civils non combattants, sauf si c'est un effet non voulu de l'imprécision des projectiles lancés contre une cible militaire légitime. D'un point de vue conséquentialiste, la question morale pertinente ne devrait pas être de savoir si la mort des civils était le but visé dans l'opération, mais celle de savoir si elle en était une conséquence prévisible¹⁴. La responsabilité morale ne découle pas de l'intention, toujours mystérieuse et dont l'invocation ouvre la porte aux excuses les plus hypocrites, elle résulte de la prévisibilité des conséquences. On pourrait accepter et discuter l'argument d'un chef militaire qui dirait : « J'ai bombardé ce pont au milieu du village, en sachant que des civils seraient tués, parce qu'il fallait absolument empêcher l'ennemi de franchir la rivière. » On ne devrait jamais accepter qu'il dise : « Je visais seulement le pont et on ne peut donc pas me reprocher la mort des villageois. » On observe ici l'effet immoral qu'a souvent l'importance exagérée accordée aux intentions dans le jugement moral¹⁵.

Une morale conséquentialiste ne peut cependant pas ignorer complètement les intentions. Pour expliquer ce qui arrive et prévoir ce qui peut arriver, il est souvent nécessaire de tenir compte des intentions des personnes concernées. Un crime projeté et non réalisé représente un risque de récidive et doit donc être sanctionné¹⁶. Les tentatives de meurtre qui ont échoué n'ont pas de conséquences directes. Elles doivent néanmoins être condamnées par le code pénal parce qu'elles représentent un risque élevé de récidive. Le jugement repose en partie sur ce qu'on

14. Voir la réponse de Louise Arbour, Haut commissaire de l'ONU aux droits humains, à certains de ses critiques lors de l'attaque israélienne contre le Liban en 2006. *The Globe and Mail*, 9 août 2006.

15. Voir, ci-dessus au chapitre 3, l'opinion d'André Comte-Sponville sur la spéculation.

16. Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1979, page 84.

croit savoir des intentions de l'accusé, mais, pour un conséquentialiste, ce n'est pas l'intention qui est la raison d'être de la condamnation, c'est le risque de récidive.

L'effet dissuasif des peines dépend des motivations des criminels, et il n'est pas le même pour tous les types de crime. À un extrême, certains crimes sont réfléchis, ils sont commis par calcul et de manière répétée par des personnes pour qui ils sont une activité presque professionnelle. À l'autre extrême, certains crimes sont conjoncturels, ils sont des actes isolés commis par des personnes qui se sont trouvées dans une situation qui était exceptionnelle ou leur apparaissait comme telle. Entre ces deux extrêmes il existe de nombreuses situations intermédiaires. C'est contre les crimes réfléchis que la dissuasion est la plus efficace, en faisant entrer la probabilité de la peine dans le calcul du criminel. Elle l'est moins pour les crimes conjoncturels, ceux dont les auteurs n'ont procédé à aucun calcul avant d'agir mais ont subi une tentation irrésistible ou une crise de fureur soudaine.

La distinction entre un crime réfléchi et un crime conjoncturel repose en partie sur l'état psychique de son auteur. L'influence exercée par la psychologie sur l'évolution de la justice pénale est paradoxale; elle ressemble à celle qu'a eue le refus du mensonge par les quakers sur l'efficacité de l'économie britannique. L'influence de la psychologie a contribué à l'adoucissement des peines, ce qui, comme Beccaria l'avait bien vu, améliore leur efficacité dissuasive. Mais l'utilisation qui est faite des psychiatres dans les cours de justice est difficile à justifier dans une perspective conséquentialiste.

Si le danger pour la société est le seul critère de la gravité d'un crime, celui qui a agi par dérèglement mental n'est pas moins dangereux que celui qui agit avec l'esprit parfaitement clair. Dans certains cas il l'est même davantage et les raisons de le priver de liberté sont au moins aussi grandes. Quand cette privation de liberté a lieu dans un établissement psychiatrique, l'effet est à peu près le même que celui d'une incarcération pour la dissuasion directe.

C'est la dissuasion indirecte qui est affaiblie de manière importante par l'intervention des psychiatres. Ceux-ci pratiquent une discipline qui est loin d'être une science exacte, et l'avocat

d'un inculpé trouve toujours un expert qui accepte de présenter à des juges ou à un jury une théorie pouvant l'aider à défendre son client. Cela permet parfois à des personnes qui ont commis des actes très graves d'en être jugées non responsables, et cela introduit dans la procédure judiciaire un élément supplémentaire d'incertitude qui est extrêmement nuisible pour la dissuasion indirecte : certains criminels agissant de manière parfaitement réfléchie peuvent faire entrer dans leur calcul la possibilité d'être défendus devant un jury crédule par un bon avocat et un psychiatre convaincant.

Dans une perspective conséquentialiste et beccarienne, il serait sans doute logique que la justice pénale fasse une place différente à la psychiatrie. Celle-ci n'interviendrait pas dans la détermination de la culpabilité, qui serait faite en ignorant les spéculations sur l'état d'esprit de l'inculpé et en répondant seulement à la question : est-ce bien lui l'auteur de cet acte ? Ensuite, la peine de privation de liberté serait exécutée dans des conditions qui tiennent compte de l'état de santé du condamné. Le diabète ne peut guère être invoqué pour diminuer la responsabilité d'un criminel, mais il est juste qu'un diabétique mis en prison reçoive de l'insuline et une alimentation adaptée à son état. De la même façon, un malade mental serait condamné sans tenir compte de sa maladie, et exécuterait ensuite sa peine dans des conditions permettant de le soigner.

Cette suggestion risque de choquer l'intuition de la justice de certains de mes lecteurs. Je crois pourtant que sa mise en œuvre aurait pour conséquence de rendre la justice pénale plus humaine, et par conséquent plus efficace pour favoriser la réhabilitation des condamnés et faire baisser la criminalité. Aujourd'hui quelques auteurs de crimes spectaculaires arrivent à se faire reconnaître non coupables grâce à des arguments psychiatriques, et un grand nombre de petits délinquants détenus dans les prisons souffrent de maladies mentales non diagnostiquées et non soignées¹⁷. Modifier la place de la psychiatrie dans le système de

17. Aux États-Unis, le nombre de personnes privées de liberté, en proportion de la population totale du pays, est à peu près le même en 2000 qu'en 1950. En 1950, les trois quarts étaient en hôpital psychiatrique et un quart en prison. En 2000, 5 % des personnes privées de liberté sont en hôpital psychiatrique et 95 % en prison. Bernard E. Harcourt, *The Illusion of*

justice pénale pourrait améliorer à la fois l'efficacité de la dissuasion indirecte et les conditions de détention d'un très grand nombre de prisonniers.

Les inégalités d'accès aux institutions judiciaires

Le fonctionnement des institutions judiciaires comporte deux défauts fréquents, leur lenteur et leur coût élevé. Ce sont des conséquences difficilement évitables de la spécificité du travail judiciaire.

Nous avons vu au chapitre 4 que des agents de gestion ont une capacité très grande de se donner du travail entre eux, ce qui crée une pression permanente à l'augmentation de leurs propres effectifs. Ce phénomène joue probablement encore davantage dans le cas des avocats, à cause du caractère antagonique de leur activité. Chaque fonctionnaire de gestion augmente le travail de ses collègues, mais il n'a pas pour but de le faire, alors que chaque avocat cherche à compliquer le travail de celui qui plaide contre lui. Il en résulte une tendance très forte à l'inflation des procédures judiciaires. L'inflation monétaire c'est une augmentation de la quantité de monnaie qui dégrade la valeur de celle-ci et rend plus difficile le calcul économique rationnel. De la même façon, des procédures, judiciaires ou non, peuvent connaître une augmentation de complexité, de durée et de coût, qui n'améliore pas mais dégrade la qualité des décisions qu'elles produisent.

Il faut évidemment des procédures, et elles ne doivent pas être expéditives. Analyser certaines situations complexes prend du temps de réflexion et de délibération. Mais il existe presque certainement un optimum, au-delà duquel l'augmentation de la durée et de la complexité des procédures fait augmenter le risque de se tromper. C'est un phénomène qu'on peut observer dans n'importe quelle réunion au cours de laquelle une décision doit être prise : si la réunion s'éternise, les aspects très secondaires du problème prennent de plus en plus de place dans le débat au

Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order, Harvard University Press, 2011, cité par David Kaiser et Lovisa Stannow, « The Shame of Our Prisons : New Evidence », *The New York Review of Books*, October 24, 2013, page 59.

détriment des aspects les plus importants, qui finissent par être perdus de vue. Il ne faut certainement pas juger un accusé comme l'a été Ceausescu en décembre 1989, en quelques heures dans une salle de classe, pour être fusillé immédiatement dans la cour de l'école. Mais les pays où les procès durent le plus longtemps ne sont pas nécessairement ceux où il y a le moins d'erreurs judiciaires. Et le risque d'erreur augmente évidemment avec le temps qui s'écoule entre les faits et le procès, puisque les témoignages deviennent moins fiables.

L'inflation des procédures augmente l'incertitude des décisions, qui, nous l'avons vu, diminue l'efficacité dissuasive de la justice pénale. Dans les procès de droit civil, elle retarde des décisions importantes, ce qui a parfois des conséquences graves pour les personnes qui les attendent.

Enfin, l'inflation des procédures fait augmenter les coûts et diminue l'accessibilité des tribunaux pour les pauvres. Quand existe un système d'assistance juridique, ceux qui ne sont pas assez pauvres pour y avoir droit sont les plus désavantagés, par un effet de seuil typique des programmes d'aide mal conçus. On peut rencontrer à Québec des personnes qui ne veulent pas retrouver un emploi avant que soit terminé un procès dans lequel elles sont engagées, car il les ruinerait si elles avaient un revenu convenable les empêchant de recevoir de l'aide juridique. Et il arrive qu'une grande entreprise en procès contre ses employés ou ses clients, sachant qu'elle a toutes les chances de perdre, complique les procédures autant que ses moyens financiers le lui permettent, soit pour dissuader ses adversaires de persister, soit pour retarder la décision et continuer à faire le plus longtemps possible ce qu'on lui reproche.

Il ne serait pas facile de corriger ces inconvénients. On pourrait imaginer que tous les avocats soient payés sur fonds publics et à des tarifs prédéterminés, comme le sont, en principe, les médecins au Canada. La loi canadienne sur la santé interdit que certains soins médicaux soient payés par le patient, dans le but d'assurer l'égalité d'accès aux soins : si ceux-ci sont accessibles gratuitement pour tous mais peuvent être payés par ceux qui en ont les moyens, les patients les plus riches seront soignés en

priorité, et ceux dont les soins sont payés par le service public attendront plus longtemps. L'idée est juste, son application dans la loi canadienne est peut-être un peu trop rigide, et les infractions sont nombreuses et difficiles à réprimer. Dans certains pays européens, la loi accepte qu'existent, à côté du service public de santé, des services privés pour ceux qui acceptent de payer, et le résultat global pour la santé de la population n'est pas inférieur à ce qu'il est au Canada. Dans ce pays, ce qu'on tente d'empêcher pour la santé est permis pour l'éducation : un réseau d'écoles privées payantes à côté du système public gratuit. Il n'est pas inévitable que le premier soit de meilleure qualité que le second : en France il y a un demi-siècle, les écoles publiques étaient globalement de meilleure qualité que les écoles privées.

Entre les enseignants, les médecins et les avocats, ce sont ces derniers qui ont le mode de rémunération le plus injuste. Et c'est paradoxal, parce qu'une réglementation égalitaire serait bien plus justifiée dans leur cas que dans les deux autres. Un médecin qui soigne des patients en les faisant payer augmente peut-être un peu la rareté des soins distribués gratuitement à d'autres, mais il ne nuit pas directement aux soins dispensés par les médecins du service public, alors que les avocats payés très cher d'une grande entreprise peuvent plaider contre l'avocat unique, payé par l'assistance juridique, d'un plaignant pauvre et isolé. L'inégalité de moyens financiers a ici des conséquences beaucoup plus directes que pour les soins de santé ou pour l'éducation.

Il est difficile de rendre les services juridiques gratuits pour tous. Pour aller à une école gratuite, il faut remplir des conditions d'âge, et il faut remplir des conditions de maladie pour être soigné gratuitement. Alors que, si l'accès aux tribunaux est entièrement gratuit, on peut craindre que ceux-ci soient encombrés par une minorité de plaideurs obsessionnels, au lieu de l'être comme aujourd'hui par ceux qui ont les moyens de payer, et qu'ils restent inaccessibles à beaucoup de ceux qui en ont vraiment besoin.

Une règle égalitaire différente de la gratuité serait que la loi impose à chaque adversaire de payer les avocats des deux parties. Par exemple, si X, locataire en procès contre son propriétaire Y, a les moyens de payer 4 000 dollars en avocat, il doit en donner la moitié au sien et la moitié à l'avocat de Y ; si celui-ci engage un

avocat qui veut être payé 50 000 dollars, il doit lui en donner 48 000 et donner la même somme à l’avocat de X. Il serait probablement assez facile d’imaginer des moyens pour tourner ce type de règle et pour conserver ainsi l’avantage énorme que les riches ont presque toujours face aux pauvres devant les tribunaux.

Au Canada, les règles de rémunération qui s’appliquent aux médecins sont plus contraignantes pour eux et plus égalitaires pour leurs patients que celles qui s’appliquent aux avocats. C’est peut-être parce qu’il est plus difficile de faire des règles égalitaires dans le deuxième cas que dans le premier. C’est peut-être aussi parce qu’il y a très souvent parmi les députés plus d’avocats que de médecins, ce qui rend les législateurs plus sensibles aux intérêts professionnels des uns que des autres¹⁸.

Mais l’explication principale en est sans doute que le grand nombre de juristes parmi les élus renforce les arguments déontologiques. Des législateurs doivent raisonner de manière conséquentialiste pour faire des lois qui seront appliquées de manière déontologique par des juristes. Cette distinction entre deux méthodes de raisonnement s’estompe si ce sont des juristes de formation qui sont législateurs. Ceux-ci ont du mal à réformer les règles qui s’appliquent à leur propre profession en tenant compte de leurs conséquences. Ils ont plutôt tendance à penser que certains principes traditionnels sont incontestables et doivent être respectés, quelles qu’en soient les conséquences pour la durée et les coûts des procédures judiciaires.

Cette tendance explique aussi sans doute la croyance que les jurys populaires sont une institution nécessaire à la liberté. Quand les jurys sont apparus en Angleterre, ils ont peut-être limité l’arbitraire de la justice royale. Mais ils ont sans doute perdu depuis très longtemps ce mérite. Au 19^e siècle, quand le suffrage était censitaire et les jurés tirés au sort sur les listes électorales, les femmes, les pauvres, les ouvriers et les domestiques n’étaient pas « jugés par leurs pairs », mais par ceux qui étaient leurs adversaires les plus puissants dans les luttes sociales. Aujourd’hui, les jurys

18. Exception notable à cette tendance : en 2014 à Québec les trois fonctions gouvernementales les plus importantes, Premier ministre, ministre de la Santé et ministre de l’Éducation, sont occupées par des médecins.

ne sont plus recrutés parmi les propriétaires, ce qui est sûrement un progrès, mais parmi ceux qui peuvent se permettre d'assister à des procès de plus en plus interminables sans être empêchés d'exercer leur métier : des retraités et des assistés sociaux. Cela augmente sans doute la possibilité pour les avocats d'utiliser des procédés rhétoriques plutôt que des arguments rationnels. Les jurys ont été complètement abolis en Suisse depuis 2010. Il ne faut pas craindre que les habitants de ce pays deviennent moins libres pour autant.

Les citoyens des pays occidentaux auraient tort de croire que leurs institutions judiciaires sont admirables et devraient être imitées partout ailleurs. Ce sont peut-être seulement, parmi nos institutions, celles qui sont les plus difficiles à critiquer, à dénoncer et à réformer.

La justice pénale dans les conflits politiques violents

Nous avons vu plus haut que Beccaria et le raisonnement conséquentialiste ont fait faire à la justice pénale des progrès importants, mais que la conception vindicative de la justice reste influente, notamment dans les pays où on applique encore la peine de mort et où on croit que la seule façon de lutter contre le crime est d'aggraver la sévérité des peines. Cette conception vindicative de la justice influence aussi tout le mouvement contemporain d'application d'une justice pénale à des actes commis dans des situations de conflit politique.

La notion de crime politique n'a pas de place dans une société bien ordonnée, « sous le règne tranquille des lois », comme dirait Beccaria. Celui qui assassine un adversaire politique devrait être jugé et condamné de la même façon que celui qui assassine un rival sexuel, et celui qui attaque une banque pour financer un groupe de militants politiques devrait l'être comme celui qui le fait pour s'offrir des vacances sous les tropiques. Considérer le mobile politique comme atténuant est dangereux pour l'ordre social. Le considérer comme aggravant est dangereux pour la liberté. Les citoyens des pays libres auraient dû être très méfiants

face au battage qui a été fait depuis 2001 sur la « lutte au terrorisme » : pour lutter contre de nouveaux criminels politiques il fallait peut-être plus de ressources policières et de nouvelles méthodes d'enquête ; faire des lois pour créer une nouvelle catégorie de crime était inutile et dangereux.

Dans un pays bien gouverné, les responsables politiques ou administratifs qui enfreignent les lois et abusent de leur pouvoir peuvent et doivent être jugés selon des procédures régulières. Si le monde de l'avenir est gouverné par une autorité législative commune bien respectée, cela deviendra peut-être le cas partout. Mais, dans le monde d'aujourd'hui, la volonté de punir les tyrans et de pénaliser certaines actions commises lors de conflits politiques violents présente des difficultés sérieuses. Dans les pays bien gouvernés, il n'y a pas de contestation sur les lois qui doivent s'appliquer. Dans le monde hypothétique de l'avenir, unifié par des lois communes, il n'y en aurait pas non plus. Mais les situations de guerre internationale ou civile, de révolution ou de renversement de tyran, s'accompagnent presque toujours de contestations de légalité. Tous ceux qui peuvent être accusés de crimes dans ces contextes ont agi en croyant obéir à des lois, ou peuvent le prétendre. En conséquence, les procès apparaissent toujours à certains comme la poursuite du conflit et non comme ce qui permet d'y mettre fin de manière juste.

Deux types d'arguments sont employés pour plaider en faveur d'une justice pénale, internationale ou non, appliquée aux crimes commis au cours de conflits politiques : la justice exige que des criminels soient punis ; et il faut les punir afin que cela ne se reproduise plus.

Le premier argument est, par exemple, celui que présente Hannah Arendt, peut-être sans y adhérer elle-même, à propos de Eichmann : il est juste d'agir envers le criminel selon les principes qu'il a lui-même appliqués aux autres¹⁹. Cet argument typiquement prébeccarien est parfois renforcé par l'idée que la punition des

19. « And just as you supported and carried out a policy of not wanting to share the earth with the Jewish people and the people of a number of other nations [...] we find that no one, that is, no member of the human race, can be expected to want to share the earth with you. This is the reason, and the only reason, you must hang. » *Eichmann in Jerusalem*, New York, Penguin Books, 1983, page 279.

coupables est nécessaire pour que les victimes ou leurs proches puissent « faire leur deuil ». Il est permis de douter de cet effet. Pour faire le deuil d'un événement douloureux, il n'est pas indispensable de l'oublier, mais il faut pouvoir cesser d'y penser en permanence. La condamnation d'un criminel est un soulagement pour les proches de ses victimes, parce qu'elle met fin à l'attente et au déroulement d'un procès qui ont empêché leur travail de deuil. Ce n'est pas la peine du coupable qui permet le deuil, et le retard ou la durée des procédures peuvent au contraire y faire obstacle, comme le montre l'exemple suivant.

Entre 1986 et 1993, on a jugé en Israël un Américain d'origine ukrainienne, Demjanjuk, accusé d'avoir été pendant la Deuxième guerre mondiale un des gardiens les plus brutaux du camp de Treblinka. Il a plaidé qu'il y avait erreur sur la personne, et, pour cette raison, la Cour suprême israélienne a pris la décision, tout à fait correcte légalement et moralement, de casser la condamnation à mort qui avait d'abord été prononcée contre lui. Ces procédures judiciaires n'ont évidemment pas aidé le deuil des survivants de Treblinka, mais ont ravivé leurs souffrances passées. Pour ceux qui sont venus témoigner qu'ils étaient sûrs de le reconnaître, après plus de quarante ans, son acquittement a été ressenti comme une injustice supplémentaire.

Le deuxième type d'argument, il faut punir les criminels pour qu'il y ait moins de crimes, est le seul qui compte pour un conséquentialiste. Cela marche assez bien dans les situations légales régulières, beaucoup moins bien pour les crimes commis dans le cadre de conflits politiques, où les deux dissuasions, directe et indirecte, ne s'exercent pas du tout de la même façon que dans le cas des crimes ordinaires.

La dissuasion directe vise à empêcher le criminel de poursuivre ou de reprendre son activité criminelle. Et le caractère dissuasif de la peine dépend, nous l'avons vu, de sa probabilité plus que de sa sévérité. Pour le soldat menacé d'inculpation pour crime de guerre, le meilleur moyen pour éviter une condamnation est de gagner la guerre. L'inculpation d'un tyran, comme celle lancée contre Kadhafi par la Cour pénale internationale en juin 2011, représente pour celui qu'elle vise une raison supplémentaire de s'acharner au pouvoir. Dans beaucoup de situations, pour

mettre fin aux crimes d'un tyran, il vaut mieux lui offrir une immunité ou lui permettre de trouver un refuge sûr plutôt que de le menacer d'une inculpation pénale.

À cet égard, l'inculpation de Pinochet par un juge espagnol a eu un aspect choquant qui a rarement été souligné. Peu de dictateurs se sont ressemblé autant que Franco et Pinochet. Militaires, arrivés au pouvoir par la violence, le premier en 1936-1939, le second en 1973, ils ont gouverné avec un mélange de brutalité et de prudence, laissant leur pays dans une situation économique et institutionnelle assez bonne, qui a permis d'y établir la démocratie rapidement après leur départ du pouvoir. Pour cela, les Espagnols ont dû attendre la mort de Franco en 1975, et ils se sont bien gardés de faire le procès de son régime politique, ce qui aurait été très dangereux à cause du nombre de partisans du franquisme dans la population et l'armée, et à cause des hauts fonctionnaires nommés par Franco qui ont joué un rôle important dans la transition vers la démocratie. Par chance ou par habileté politique, les Chiliens n'ont pas été obligés d'attendre la mort de Pinochet. Celui-ci a quitté le pouvoir entre 1988 et 1990, à condition de rester chef de l'armée puis d'être nommé sénateur à vie, ce qui le protégeait contre les poursuites judiciaires. La demande d'extradition lancée contre lui en 1998, alors qu'il était à Londres, l'a obligé à rester dans cette ville pendant presque deux ans, malgré les protestations du gouvernement démocratique chilien. Celui-ci devait tenir compte des nombreux admirateurs qu'avait Pinochet dans la population et l'armée chiliennes, et il a sans doute estimé que le maintien de la paix civile importe davantage pour la justice que la punition d'un criminel. Il est ironique que ce soit un juge espagnol qui a tenté d'imposer aux Chiliens en 1998 un risque de guerre civile que les Espagnols avaient si bien su éviter entre 1975 et 1981.

La dissuasion indirecte de la peine vise ceux qui pourraient être tentés d'imiter le criminel contre qui elle est prononcée. Pour les crimes des tyrans et ceux commis dans le cadre de conflits politiques, elle s'exerce aussi mal que la dissuasion directe. En condamnant un tyran, on ne dissuade pas ceux qui l'imiteront un jour d'arriver au pouvoir. Lisant tout le mal qui a pu être écrit en France contre Kadhafi en 2011, je n'ai pas pu m'empêcher de me

rappeler les commentaires admiratifs qui avaient salué en 1969 le renversement d'une monarchie corrompue par ce jeune officier idéaliste. On peut faire le même exercice avec Fidel Castro, Robert Mugabe, et même peut-être Saddam Hussein. On prend rarement le pouvoir avec le projet de devenir un tyran, on le devient progressivement pour se maintenir au pouvoir. Et la menace de poursuites pénales ne dissuade un tyran d'aucun crime, elle lui donne seulement une raison supplémentaire d'en commettre d'autres pour s'accrocher au pouvoir.

Dans les cas des criminels subalternes, ceux qui obéissent aux ordres ou utiliseront plus tard cette excuse, l'inefficacité de la dissuasion indirecte résulte du fait que les crimes politiques sont très souvent des crimes conjoncturels. Comme nous l'avons vu plus haut, la dissuasion fonctionne mieux pour ceux qui agissent par calcul et savent que leurs actions appartiennent à la même catégorie que celles pour lesquelles d'autres ont été condamnés avant eux. Les personnes engagées dans un conflit politique peuvent agir par calcul, mais elles sont très souvent persuadées du caractère unique de leur situation : tous les autres conflits sont dus à la bêtise ou à la méchanceté de ceux qui y ont été engagés, ils ne peuvent être comparés à leur propre lutte héroïque pour une cause légitime. Quand on reprochait à des officiers français qui torturaient en Algérie en 1956 d'utiliser les mêmes méthodes que la Gestapo en France en 1943, ils étaient sincèrement scandalisés par cette comparaison : les nazis en France étaient des envahisseurs au service d'un régime barbare ; eux sont les soldats d'un pays qui a apporté la civilisation en Algérie, où ils luttent contre la barbarie et obéissent aux ordres d'un gouvernement légitime et démocratique.

Il est très regrettable qu'entre 1954 et 1962 les lois françaises n'aient pas été appliquées plus sérieusement en Algérie, y compris pour punir les officiers tortionnaires. Cela aurait pu être efficace. Mon point est que la condamnation des tortionnaires de la Gestapo n'avait eu aucune utilité pour rendre moins probables les tortures commises par des Français en Algérie. Plusieurs auteurs de crimes commis en 1961 et 1962 par une organisation terroriste opposée à l'indépendance de l'Algérie ont été condamnés à des peines très sévères. C'était nécessaire et ça a sans doute

contribué au moins un peu à limiter le nombre de ces crimes. Une fois la guerre d'Algérie terminée, ces condamnations ne dissuaderaient plus personne de commettre des crimes, qui avaient été entièrement liés à une conjoncture politique particulière. En 1968, des hommes qui avaient ordonné en 1961 et 1962 de nombreux crimes très graves ont été graciés. Ceux qui ont une conception prébeccarienne de la justice pénale en ont été scandalisés, mais ces hommes ne représentaient plus aucun danger pour personne. Ceux qui pensent que la justice pénale doit être la même pour tous peuvent cependant être scandalisés, et à juste titre, par le contraste entre la façon dont la justice française a traité ces Français, et la façon dont elle jugera en 1987 un responsable allemand de la Gestapo, Klaus Barbie.

La volonté de punir les criminels politiques procède dans une très large mesure de la persistance des conceptions vindicatives de la justice, et l'argument que cette punition est nécessaire pour éviter la répétition des crimes est un prétexte ou une illusion. L'effet dissuasif des punitions existe dans le cas de crimes ordinaires, ceux qui se répètent et se ressemblent. Les conflits politiques violents se répètent dans l'histoire humaine, mais ils sont presque toujours vécus comme des événements uniques par ceux qui y sont engagés. Celui qui a commis des crimes pendant une guerre civile redevient presque toujours un honnête citoyen inoffensif quand celle-ci est finie, et son éventuelle punition ne dissuadera pas quelqu'un d'autre, plus tard dans un autre pays, de commettre les mêmes crimes, parce qu'il sera incapable de se rendre compte qu'ils sont les mêmes.

Les procès intentés à l'issue de conflits collectifs violents ont cependant une utilité qui n'a pas d'équivalent dans le cas des procès criminels ordinaires. Ils permettent d'imputer certains crimes à des personnes précises, ce qui limite le risque d'attribution d'une culpabilité collective à l'ensemble d'un peuple et facilite la réconciliation entre d'anciens ennemis. Après la Deuxième guerre mondiale, les procès de Nuremberg n'ont pas empêché complètement la culpabilisation collective des Allemands par certains, mais ils ont sans doute aidé à limiter ce phénomène. Ils ont facilité ainsi le rétablissement de relations dignes entre les Allemands et leurs voisins. Les procès contre quelques dirigeants

politiques et militaires devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pourraient peut-être avoir le même type d'effet pour aider à la réconciliation entre Serbes, Croates, Bosniaques et Kosovars. Mais c'est plus douteux, entre autres raisons à cause de la durée des procédures.

Pour la réconciliation comme pour le deuil, il est utile de pouvoir penser à autre chose, ce qu'empêche un procès qui dure trop longtemps. La complexité croissante des procédures judiciaires, en partie à cause de l'influence des pratiques américaines, est à cet égard particulièrement regrettable. Comparons trois exemples.

En 1945, Pétain est capturé par les autorités françaises le 26 avril, son procès commence le 23 juillet et est terminé le 15 août. Pour beaucoup de Français, Pétain était un héros. La poursuite de son procès pendant plusieurs années aurait été une calamité pour la vie politique française, où il fallait alors s'occuper de questions bien plus importantes. C'est pourtant le type de contrainte que les pratiques juridiques d'aujourd'hui tentent d'imposer à des pays qui sont dans des situations au moins aussi difficiles que celle de la France en 1945.

Milosevic est inculpé par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 1999; il est livré au tribunal de La Haye en 2001 par les autorités serbes; son procès commence en 2002 et n'est pas terminé quand il meurt en 2006. Comme Pétain l'était pour beaucoup de Français, Milosevic était un héros pour beaucoup de Serbes, et son procès était évidemment dangereux pour la situation politique interne de la Serbie. Le fait que le procès ait lieu en dehors du pays a diminué ce danger, et l'existence d'un tribunal international a donc sans doute été utile dans ce cas. Le caractère interminable des procédures s'explique par le fait que les juristes appliquent les routines auxquelles ils sont habitués, sans tenir compte de l'enjeu politique le plus important dans ce type de situation, qui est le rétablissement ou le maintien de la paix civile et non la punition des coupables.

Saddam Hussein était lui aussi un héros pour beaucoup d'Irakiens, qui, comme les Français de 1945 et les Serbes de 2001, avaient en 2006 des problèmes politiques particulièrement difficiles à affronter. Il est capturé en décembre 2003; son procès

commence en octobre 2005 ; il est condamné à mort le 5 novembre 2006 et exécuté le 30 décembre. La difficulté représentée par la durée potentiellement interminable de son procès a été résolue de façon arbitraire : Saddam Hussein a été jugé pour le meurtre en 1982 de 148 Irakiens chiites, et condamné à mort pour cela. Ce n'était ni le seul ni sans doute le plus grave de ses crimes, mais son exécution dispensait de juger tous les autres. Ce procès a fort peu contribué à l'établissement de la vérité sur son régime politique. Sa condamnation a été interprétée comme un règlement de compte des chiites contre les sunnites, et n'a aidé en rien la réconciliation entre Irakiens. Si ce procès avait duré cinq ans de plus, son bilan pour la vérité et la réconciliation aurait presque certainement été pire.

La méthode utilisée en Afrique du Sud après la chute du régime de discrimination raciale a eu l'avantage considérable d'éviter la complexité et la durée des procédures judiciaires. Devant la Commission de la vérité et de la réconciliation, qui siège de 1996 à 1998, ceux qui ont commis des actes pouvant leur être reprochés viennent les avouer en présence de leurs victimes ou des proches de celles-ci, en échange d'une immunité. Cette méthode a choqué ceux qui pensent que la justice exige la punition des coupables. Elle fait l'admiration de ceux qui pensent que le plus important est la réconciliation, afin de vivre ensemble ensuite dans la justice. C'est une belle invention, sans doute préférable aux lois d'amnistie pure et simple, qui ont été pendant longtemps la méthode utilisée en France pour limiter les séquelles des grands drames nationaux.

En terminant sur ce point, je ne résiste pas au plaisir de citer le texte magnifique placé par le roi Henri IV en tête de l'édit de Nantes de 1598, pour mettre fin à une guerre civile :

Premièrement, que la mémoire de toutes choses passées d'une part et d'autre, depuis le commencement du mois de mars 1585 jusqu'à notre avènement à la couronne et durant les autres troubles précédents et à leur occasion, demeurera éteinte et assoupie, comme de chose non advenue. Et ne sera loisible ni permis à nos procureurs-généraux, ni autres personnes quelconques, publiques ni privées, en quelque temps, ni pour quelque occasion que ce soit, en faire mention, procès ou poursuite en aucunes cours ou juridictions que ce soit.

Défendons à tous nos sujets, de quelque part et qualité qu'ils soient, d'en renouveler la mémoire, s'attaquer, ressentir, injurier, ni provoquer l'un l'autre par reproche de ce qui s'est passé, pour quelque cause et prétexte que ce soit, en disputer, contester, quereller, ni s'outrager, ou s'offenser de fait ou de parole, mais se contenir et vivre paisiblement ensemble comme frères, amis et concitoyens, sur peine aux contrevenants d'être punis comme infracteurs de paix et perturbateurs du repos public²⁰.

L'édit de Nantes n'a pas mis fin définitivement aux guerres de religion en France, mais ce n'est pas à cause de cet article. C'est plutôt parce que celui-ci a été insuffisamment compris et respecté par les sujets d'Henri IV et par les rois qui lui ont succédé. Cette façon d'ordonner l'oubli en vue de la réconciliation n'était pas sans mérite. Elle est peut-être moins recommandable que celle inventée par les Sud-Africains, mais elle est sans doute préférable à des procès interminables ou engagés des dizaines d'années après les faits, qui nuisent au deuil des victimes et à la réconciliation entre adversaires sans avoir aucun effet de dissuasion, ni sur ceux que l'on juge et sont depuis longtemps inoffensifs, ni sur les criminels politiques futurs.

Dans un monde où des lois mondiales seraient à la fois bien faites et appliquées effectivement, les crimes politiques seraient traités comme tous les autres crimes, et l'exemplarité pourrait jouer pour eux comme pour les crimes à motivation individuelle. Dans le monde plus imparfait d'aujourd'hui, les progrès de la justice dépendent très peu de ceux du droit pénal international et bien davantage de ceux des institutions législatives et gouvernementales nationales et supranationales.

20. Janine Garrisson, *L'édit de Nantes*, Éditions Atlantica, Biarritz, 1997, page 25.

6

Les régimes politiques

Au début du chapitre 3 j'ai exclu de mon analyse les injustices économiques les plus criantes, le pillage et l'esclavage, pour me concentrer sur celles qui sont encore importantes aujourd'hui dans les sociétés les moins injustes. De la même façon, je vais laisser de côté dans le présent chapitre les injustices politiques les plus graves, la violence organisée, l'oppression et la tyrannie, pour analyser les injustices, évidemment moins graves, qui existent dans les régimes politiques des pays les moins mal gouvernés. Les gouvernements et les groupes politiques qui utilisent la violence contre des populations nombreuses n'ont pas disparu. Il est important de les étudier pour savoir comment agir envers eux, mais il n'est pas nécessaire de dissenter longuement pour montrer que leurs actions sont injustes.

Les injustices présentes dans le fonctionnement des régimes politiques les moins injustes appartiennent à deux catégories principales de phénomènes : les conséquences institutionnelles de la conception déontologique de la démocratie, qui est très influente, sinon dominante, aujourd'hui en Occident ; et les mécanismes qui permettent à des minorités économiques ou idéologiques de promouvoir leurs intérêts contre ceux de la très grande majorité de leurs concitoyens. Ces deux facteurs d'injustice sont liés entre eux et se renforcent mutuellement.

Dans les six premières sections de ce chapitre, je montrerai comment les principes fondamentaux affirmés par la conception déontologique de la démocratie, l'État de droit, l'égalité des citoyens, l'élection des gouvernants par les gouvernés, peuvent être justifiés de manière conséquentialiste. On peut ainsi comprendre le processus de sélection culturelle qui a conduit à l'émergence des institutions inspirées par ces principes, et mettre en évidence des injustices qui sont présentes dans le fonctionnement des régimes politiques qui se déclarent démocratiques.

Dans les cinq sections suivantes je montrerai qu'on trouve dans ces régimes politiques des mécanismes institutionnels qui créent ou favorisent des inégalités importantes d'influence politique entre concitoyens. Et j'indiquerai quelques-unes des directions qui permettraient de les corriger. Puisqu'une injustice est un malheur évitable, on doit pouvoir montrer comment elle pourrait être évitée, ce qui est une question d'efficacité institutionnelle. Les institutions politiques les moins injustes sont celles qui favorisent efficacement le plus grand bien du plus grand nombre.

Les conceptions déontologique et conséquentialiste de la démocratie

Le mot «démocratie» est utilisé très souvent comme un synonyme de «régime politique juste». Tous les gouvernements devraient être démocratiques, et ceux qui déplaisent pour une raison ou une autre à certains d'entre nous sont accusés par eux de ne pas l'être. Dans les pays occidentaux, qui se considèrent eux-mêmes comme des démocraties, ce mot réfère à un régime politique qui doit avoir trois caractères principaux : être un État de droit ; accorder à tous les citoyens des droits égaux ; avoir des gouvernants élus par ceux qu'ils gouvernent.

Un régime politique doit être un État de droit. Nous avons vu aux chapitres 1 et 2 pourquoi, même dans une perspective conséquentialiste, la vie sociale doit être régie par des lois qui sont appliquées la plupart du temps de manière déontologique. Comme toutes les autres activités, le fonctionnement du gouver-

nement doit être régi par des lois. Dans une perspective déontologique, les humains ont des droits qui préexistent aux lois et doivent être garantis dans une constitution juridiquement supérieure à toutes les autres lois. Pour un conséquentialiste, les droits sont créés par des lois justifiées par leurs conséquences. Malgré cette différence de perspective, les adeptes des deux démarches de justification peuvent être d'accord pour reconnaître les mêmes droits comme fondamentaux pour le déontologiste et comme les plus importants pour le conséquentialiste.

Mais cela fait une différence quand on veut modifier une liste de droits. Le déontologiste croit que les auteurs d'une constitution ont *découvert* et reconnu des droits qui appartiennent à tous les humains depuis que notre espèce existe. Les constituants du passé ont parfois été incapables de voir certains droits, qui n'ont été découverts que plus tard; l'égalité entre les hommes et les femmes en est un exemple. On peut donc envisager de reconnaître de nouveaux droits, mais il est plus difficile d'en retrancher. Le conséquentialiste pense que les droits les plus importants ont été *inventés* par les constituants du passé, souvent avec d'excellentes raisons mais pas toujours, et qu'il est donc permis d'ajouter de nouveaux droits mais aussi d'en supprimer; par exemple, le deuxième amendement de la Constitution des États-Unis sur le droit de posséder des armes est pour beaucoup d'entre nous un bon candidat à l'abolition.

Nous avons vu au chapitre 1 qu'il devrait y avoir une division du travail entre des législateurs, qui doivent raisonner de manière conséquentialiste, et des juges, dont la démarche normale est déontologique. Le pouvoir de la Cour suprême des États-Unis de déclarer des lois inconstitutionnelles a pour conséquence de faire intervenir des arguments déontologiques dans des questions qui devraient être de la compétence des législateurs. Au Canada depuis 1982, le contrôle de la constitutionnalité des lois par les juges ressemble à ce qu'il est aux États-Unis, et on y observe les mêmes effets. La Cour suprême canadienne a aboli des lois archaïques dans des domaines dont les élus préféreraient ne pas s'occuper, comme l'avortement. Mais, dans d'autres domaines, notamment la situation des autochtones, elle rend plus difficile de légiférer en se préoccupant en priorité du bien-être des personnes

qui vivent aujourd'hui et vivront demain, plutôt que de l'interprétation de traités obscurs conclus au 18^e siècle.

En principe, les élus peuvent toujours imposer aux juges leur conception de ce qu'ils croient juste, il suffit pour cela de l'inscrire dans la constitution. Mais la procédure de révision constitutionnelle est très difficile à mettre en œuvre aux États-Unis, et elle l'est au moins autant au Canada depuis 1982. Avec une procédure de révision constitutionnelle plus exigeante que la procédure législative courante mais quand même utilisable sans trop de difficultés, le pouvoir des juges de déclarer une loi inconstitutionnelle aurait l'effet souhaitable d'obliger les élus à être cohérents. Avec une constitution impossible à réformer, la hiérarchie des règles juridiques limite le pouvoir des législateurs en les empêchant de faire certaines lois qui seraient nécessaires au bon fonctionnement de la société, ce qui est leur travail et non celui des juges.

La constitution britannique est, à cet égard, très différente de celles du Canada et des États-Unis, puisqu'elle peut être modifiée par une loi adoptée par le Parlement¹. On pourrait penser que les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution américaine et protégés par la Cour suprême sont mieux respectés que ceux dont le Parlement britannique a le pouvoir théorique de faire ce qu'il veut. Une comparaison de l'histoire de ces deux pays depuis deux siècles ne montre pas que les droits des personnes ont été violés plus souvent ni de façon plus grave en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis. Inscrire dans une constitution des droits presque immuables a donc sans doute un avantage assez faible pour la protection effective de ces droits; mais cela a un coût élevé, celui de limiter la possibilité pour un parlement de légiférer en tenant compte de l'évolution de la société.

Sur l'**égalité des citoyens**, les différences ne sont pas grandes entre les conceptions déontologique et conséquentialiste de la démocratie. Pour les adeptes de la première, les lois doivent traiter les humains en égaux parce qu'ils *sont* égaux. J'ai expliqué au chapitre 2 pourquoi je crois que cette idée est à la fois indémon-

1. Contrairement à ce que croient beaucoup de Français, le Royaume-Uni a une constitution, faite de coutumes, de conventions et d'un certain nombre de lois adoptées à un moment ou un autre par le Parlement.

trable et dangereuse, mais, la plupart du temps, les différences entre les deux démarches ont peu d'effets pratiques. Les arguments de l'antiraciste déontologique fatiguent toujours un peu l'antiraciste conséquentialiste, et réciproquement sans doute, mais ils peuvent la plupart du temps lutter ensemble contre les mêmes injustices.

C'est sur l'**élection des gouvernants** que les deux approches divergent fortement. Pour la conception déontologique de la démocratie, le peuple est « souverain », c'est-à-dire propriétaire de l'autorité politique suprême, qu'il exerce par vote direct ou en élisant des représentants. Ceux-ci exercent une autorité qui leur est déléguée par leurs électeurs et qui reste légitime tant qu'ils agissent conformément à la « volonté du peuple ».

Ces propositions supposent qu'un peuple a une volonté et que le problème central d'une constitution démocratique est d'obliger les gouvernants à lui obéir. Pour un sociologue, la notion de « volonté du peuple » correspond à un objet inobservable, dont on peut seulement essayer de démontrer l'existence à partir de ses manifestations. Il existe des opinions et des volontés individuelles, qui se manifestent par les déclarations ou les actions des personnes. Ces opinions sont parfois agrégées pour produire des décisions collectives, dans le cadre d'États mais aussi d'entreprises, de partis, d'associations, etc. Le résultat de cette agrégation dépend de deux séries de facteurs, les opinions des membres de la collectivité concernée et la procédure utilisée pour produire les décisions collectives. La même répartition des opinions peut aboutir à des décisions bien différentes selon les structures institutionnelles et les procédures utilisées. Comme nous le verrons plus loin, les différentes institutions ne sont pas toutes également recommandables, mais aucune institution ne peut être considérée comme naturelle ou parfaite pour exprimer fidèlement une hypothétique volonté collective.

Sur plusieurs des questions politiques qui se posent dans le pays où ils vivent, beaucoup de citoyens n'ont pas d'opinion. C'est parfois par défaut d'intelligence et plus souvent par manque de temps pour s'en informer et y réfléchir. Au chapitre 4 j'ai écrit que tous les membres d'une société devraient pouvoir participer à

l'activité économique sans être obligés d'adopter le comportement compétitif des entrepreneurs les plus efficaces. De la même façon, les habitants d'un pays démocratique doivent pouvoir y exercer leurs droits et y remplir leurs devoirs de citoyens sans être obligés de devenir tous des militants politiques. Les institutions politiques doivent donner à tous les citoyens une certaine influence sur les décisions collectives. Lors des crises révolutionnaires, quand le fonctionnement des routines institutionnelles est suspendu, des minorités militantes invoquent une démocratie idéale, qui serait l'expression spontanée de la « volonté du peuple », pour imposer leur volonté aux majorités moins politisées. En temps normal, des institutions démocratiques doivent donner au plus grand nombre les moyens d'inciter ou d'obliger les gouvernants à tenir compte des préoccupations de tous.

Malgré l'étymologie, qui ne révèle jamais la nature des choses, et malgré la formule célèbre de Lincoln², qui n'est pas une définition mais un slogan, la démocratie n'est pas le gouvernement « par le peuple ». Mais elle est peut-être le gouvernement selon des lois qui sont faites en vue du bien de tout le peuple et sont acceptées par la plupart des membres de celui-ci. Une théorie conséquentialiste de la démocratie permet de justifier l'élection des gouvernants par les gouvernés sans faire appel à la notion de « volonté du peuple ». Nous avons vu au chapitre 2 comment, par un processus de sélection culturelle, la loi égale pour tous est apparue comme la façon la plus efficace de faire régner dans une société un ordre acceptable par tous et accepté par presque tous. De la même façon, pour que le pouvoir des gouvernants ne soit pas trop dangereux, leur contrôle direct ou indirect par les gouvernés devait apparaître tôt ou tard comme la solution la plus efficace, ou même seulement comme la solution la moins mauvaise, selon la boutade célèbre de Churchill³. Rappelons brièvement le processus qui a conduit à ce résultat.

-
2. «...le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple...» *Discours de Gettysburg*, 19 novembre 1863.
 3. «La démocratie est le pire des régimes politiques, à l'exclusion de tous les autres.»

La sélection culturelle des institutions démocratiques

Pour avoir des lois, il faut des législateurs et il faut des agents chargés de les faire appliquer. Les membres d'un groupe très peu nombreux aux conditions de vie presque immuables peuvent s'en passer complètement, ou presque. Ils ont l'illusion de vivre selon des lois coutumières qui existent de toute éternité, et le respect de ces lois peut être assuré par le fait que chaque membre du groupe connaît tous les autres et se sait surveillé par eux. Quand les conditions de vie changent, il faut pouvoir modifier certaines lois et en créer de nouvelles. Quand la collectivité devient plus nombreuse, il faut créer un corps d'agents spécialisés chargés de faire appliquer les lois⁴. Législateurs, juges et agents de contrainte, soldats ou policiers, sont les trois composantes élémentaires de tout système de gouvernement.

De nombreux groupes humains n'ont jamais choisi leur mode de gouvernement, il leur a été imposé par qui était assez fort pour le faire. Le pouvoir du despote autoproclamé repose sur sa capacité de recruter et d'organiser un groupe d'hommes armés capable de tenir en respect ou de terroriser une population plus nombreuse mais moins organisée. Un tyran obtient parfois une certaine légitimité de résignation aux yeux de ceux qu'il opprime, quand ceux-ci craignent qu'il soit remplacé par pire que lui s'il est renversé. On peut tenter d'améliorer cette situation en soumettant ceux qui gouvernent à des lois, tâche dont Kant nous dit qu'elle est « la plus difficile de toutes⁵ ».

Comment ceux qui ont le pouvoir de faire des lois pourraient-ils être soumis aux lois? L'Égypte des Pharaons ou la Rome impériale divinisaient leurs dirigeants suprêmes pour justifier leur pouvoir de législateurs en les plaçant radicalement au-dessus des lois. Les moyens de surmonter cette difficulté ont été inventés progressivement en Occident grâce au christianisme et à la féodalité. Les rois de l'Europe chrétienne ne prétendaient pas être

4. Jean-William Lapierre, *Vivre sans État? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Seuil, 1977.

5. *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, dans *Œuvres philosophiques*, tome II, Paris, Gallimard, 1985, page 195.

divins, mais seulement détenir un pouvoir délégué par Dieu. Or il existait un clergé, qui parlait au nom de ce Dieu et dont les dirigeants n'étaient pas toujours en accord avec les détenteurs du pouvoir politique. Et il y avait aussi des livres qui étaient considérés comme la parole même de Dieu. L'exercice que les rois faisaient de leur pouvoir pouvait donc être critiqué au nom d'une loi supérieure. Dans ce contexte, s'est développée une conception inégalitaire et réciproque des relations d'autorité, la féodalité. Celle-ci a été à l'origine des premiers parlements, qui, sous des noms divers, États généraux, Diète, Cortes, etc., ont été créés dans plusieurs pays européens pour défendre les droits des vassaux contre les suzerains.

Avec le déclin de la féodalité, ces assemblées vont perdre en importance ou disparaître, sauf en Pologne et en Angleterre. En Pologne, une Diète aristocratique a rendu impuissant le pouvoir royal, ce qui a conduit au démembrement du pays par ses voisins à la fin du 18^e siècle. En Angleterre, protégée par sa situation insulaire et sa marine, une série de conflits entre le Parlement et le roi aboutit, à partir de 1689, à l'affirmation de la prééminence du premier. Ensuite le pouvoir législatif et budgétaire des élus leur a permis d'imposer au roi de ne nommer que des ministres acceptés par la majorité d'entre eux. Cette évolution historique a inventé un principe politique fondamental : ceux qui prennent les décisions politiques les plus importantes ne doivent pas se considérer comme les propriétaires de leur position d'autorité, mais comme des gens qui l'occupent de manière provisoire et sous le contrôle d'autres personnes.

Ce Parlement devenu très puissant n'était élu que par une minorité de la population, masculine, protestante et riche. Au 19^e siècle, les institutions de type britannique ont été imitées dans plusieurs pays d'Europe continentale, là aussi avec un suffrage censitaire, qui n'accordait le droit de vote qu'à la fraction la plus riche de la population. Pour limiter le pouvoir des rois et contrôler les gouvernements, c'était très efficace. Les ministres avaient des comptes à rendre à des assemblées composées d'hommes riches élus par les hommes les plus riches du pays. Ils étaient évidemment obligés de leur parler poliment. C'est au 20^e siècle que des tyrannies se sont établies dans des pays où le suffrage était universel, parce

qu'il est moins difficile de manipuler et de déposséder de leur pouvoir des électeurs pauvres et très nombreux que des électeurs riches et peu nombreux.

C'est un point très important, qu'avait bien vu Simone Weil⁶, et sur lequel je reviendrai à plusieurs reprises dans ce chapitre. Sur un champ de bataille, à égalité d'armement et de technique, ce sont les plus nombreux qui gagnent. Mais, dans les luttes politiques, les grands nombres sont faibles parce qu'ils sont plus difficiles à organiser que les petits nombres. Dans les démocraties, ce sont les votes les plus nombreux qui décident ; cette règle n'est pas la conséquence d'un fait normal, les plus nombreux sont les plus forts, mais elle est une tentative pour donner aux plus nombreux un pouvoir qu'ils n'ont pas dans le fonctionnement habituel des rapports sociaux.

Efficaces pour éviter la tyrannie d'un homme ou d'un parti, les parlements élus au suffrage censitaire étaient d'une injustice criante envers les pauvres. C'est ce système électoral qui explique la férocité des législations pénales du milieu du 19^e siècle en France et en Angleterre⁷, ou le refus de réglementer le travail des enfants au nom de la liberté des contrats entre employeurs et employés. Pour que les enfants des pauvres aillent à l'école au lieu de pousser des wagonnets dans des mines de charbon, il faudra que leurs parents, au moins leur père, aient le droit de vote. La revendication du suffrage universel était inspirée par la croyance en l'existence d'une « volonté du peuple ». Nous avons vu au chapitre 2 que la croyance en un dieu unique a probablement favorisé l'émergence de l'idée d'égalité entre les humains. De la même façon, la croyance en une « volonté du peuple » a contribué à la genèse des régimes démocratiques. Mais ces croyances ne sont nécessaires ni à la justification de ces régimes ni à leur préservation. Si le suffrage universel est plus juste que le suffrage censitaire, ce n'est pas parce qu'il exprime la « volonté du peuple », c'est parce qu'il oblige les gouvernants à tenir compte, au moins un peu, des intérêts et des préoccupations de *tous* ceux qu'ils gouvernent.

6. *Oppression et liberté*, Paris, Gallimard, 1955, page 189.

7. Jean-Claude Chesnais, *Histoire de la violence*, Paris, Hachette, 1982, pages 140-143.

Résumons le processus qui explique à la fois l'émergence et la réussite des régimes politiques que nous appelons aujourd'hui des « démocraties » : il faut des gouvernants ; pour les empêcher de devenir des tyrans, il faut qu'ils soient contrôlés directement ou indirectement par des électeurs ; si le droit de vote est réservé à quelques-uns, ceux-ci l'utiliseront pour promouvoir leurs intérêts contre ceux de tous les autres membres de la population ; il faut donc que les gouvernants soient élus par tous les gouvernés. La démocratie réelle, celle qui existe sous des formes imparfaites dans le monde d'aujourd'hui, c'est le gouvernement obligé de tenir compte des préoccupations de tous ceux qu'il gouverne, ou au moins incité assez fortement à en tenir compte.

Et on peut parfois obtenir le même résultat avec des institutions qui n'ont rien de démocratique au sens étymologique du mot. La fin du 20^e siècle en a donné un exemple surprenant à Hong Kong entre 1984 et 1997. La colonie britannique était gouvernée par des fonctionnaires nommés par Londres, assistés par une assemblée élue consultative, donc sans pouvoir de décision. Ces fonctionnaires juridiquement tout-puissants ne pouvaient pas devenir des tyrans parce qu'ils étaient surveillés par le gouvernement britannique, qui avait le pouvoir de les révoquer. Ils ne pouvaient pas non plus gouverner la colonie en subordonnant toujours les intérêts de sa population à ceux de la métropole, comme cela s'est fait dans la plupart des autres situations coloniales. En effet, les accords sino-britanniques de 1984 leur faisaient obligation de gouverner dans l'intérêt des habitants du territoire, obligation renforcée par le voisinage à la fois menaçant et tutélaire de la Chine. Cette situation unique a permis aux habitants de Hong Kong de bénéficier pendant quelques années d'un des meilleurs gouvernements au monde, même si celui-ci n'émanait ni du suffrage universel ni de la « volonté du peuple ».

Tout le monde n'a pas la chance d'avoir des gouvernants surveillés conjointement par Londres et Beijing, il faut donc, presque partout, se résigner à les élire au suffrage universel. En écrivant cela, je vais faire pousser des cris de protestation aux dévots de la souveraineté du peuple. Je le fais exprès. La mythologie démocratique a eu un rôle important et bénéfique dans

l'émergence des régimes politiques les moins injustes qui existent dans le monde d'aujourd'hui. Mais elle n'est pas l'explication du caractère bienfaisant de ces régimes, et elle peut même devenir pour eux une source de difficultés, comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre.

Le contrôle des gouvernants

Nous venons de voir que l'histoire politique britannique a inventé un principe tout à fait fondamental : ceux qui ont le pouvoir de prendre les décisions les plus importantes ne doivent pas être propriétaires de leur position d'autorité, mais occuper celle-ci de manière provisoire et être contrôlés par d'autres. Ce principe est appliqué dans les **régimes parlementaires** de manière assez simple : les ministres doivent avoir la confiance de la majorité des membres d'une assemblée élue par la population, et ils doivent démissionner si cette majorité cesse de les soutenir. La population intervient dans le processus de décision par une seule élection, celle de cette assemblée.

Quand seulement deux partis sont capables de faire élire des députés, celui des deux qui obtient la majorité à l'assemblée contrôle entièrement le gouvernement. Quand plus de deux partis ont des élus et aucun d'eux n'est majoritaire, ils doivent faire des alliances pour qu'un gouvernement obtienne une majorité. Dans le premier cas, la concentration des pouvoirs est très grande. Le chef du gouvernement est en même temps celui de la majorité législative, et il le reste presque toujours jusqu'à l'élection suivante. Dans le deuxième cas, les alliances entre partis peuvent être plus ou moins difficiles à conclure et à maintenir ; l'élection populaire détermine moins directement la formation du gouvernement, et le contrôle de l'assemblée sur celui-ci devient plus fort. Quand les partis sont très nombreux et les alliances entre eux instables ou inacceptables aux yeux des électeurs, un régime parlementaire peut devenir très inefficace, comme le furent la République de Weimar en Allemagne et la Quatrième république en France.

En situation de bipartisme et quand les coalitions de partis sont stables, le régime parlementaire aboutit à la confusion des

pouvoirs exécutif et législatif. Il est donc très éloigné de l'idée de Montesquieu que c'est la séparation des pouvoirs qui empêche le despotisme. Pourtant, les exemples de régimes parlementaires qui ont dégénéré en tyrannies sont très rares. En Espagne en 1936 et en Grèce en 1967, des régimes parlementaires, qui essayaient de s'établir et étaient encore très faibles, ont été détruits par des révoltes militaires, mais non par un chef de gouvernement qui abuse de ses pouvoirs. C'est seulement en Allemagne en 1933, qu'un régime parlementaire, récent, fragile et assez mal conçu, a été détruit par un chef de gouvernement qui était arrivé à ce poste de façon à peu près légale et s'est transformé en quelques mois en un des pires tyrans.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, dans un régime parlementaire ce n'est pas l'opposition qui contrôle le gouvernement, ce sont les députés du parti ou de la coalition majoritaires qui doivent le faire. En temps normal, ceux-ci font un travail assez peu exaltant, les projets de loi et les budgets sont élaborés par les fonctionnaires et les collaborateurs immédiats des ministres bien plus que par les simples députés. Mais ceux-ci ont la responsabilité primordiale d'empêcher le gouvernement qu'ils soutiennent d'outrepasser ses pouvoirs. L'Inde en a donné un excellent exemple en 1975, quand Indira Gandhi, chef du Parti du Congrès et du gouvernement, entreprit de faire adopter des lois qui auraient limité les libertés de la presse et des partis d'opposition. Cette tentative pour transformer la démocratie indienne en un régime autocratique fut bloquée par la défection de plusieurs des députés du Parti du Congrès, qui se joignirent à l'opposition. Ces parlementaires indiens avaient en 1975 une expérience et une lucidité politiques très supérieures à celles des parlementaires allemands de 1933, qui se laissèrent si facilement déposséder de leur pouvoir par Hitler.

Le **régime présidentiel** américain a été inventé à la fin du 18^e siècle, alors que les institutions britanniques n'avaient pas achevé leur évolution vers la responsabilité du gouvernement devant le parlement, et apparaissaient encore comme un régime de séparation des pouvoirs. Inspirés par ce modèle, les constituants des États-Unis ont créé un président et un Congrès élus séparément. Le second est capable de limiter le pouvoir du

premier, plutôt que de le contrôler comme le fait l'assemblée dans un régime parlementaire.

Un Premier ministre, s'il dirige à la fois un cabinet et un parti majoritaire dans un parlement, a beaucoup plus de liberté d'action qu'un président dont toutes les décisions importantes sont soumises à l'approbation d'un Congrès dont il ne contrôle pas la majorité et qu'il ne peut pas dissoudre. Pourtant, comme nous venons de le voir, le régime parlementaire, qui a été adopté à partir du 19^e siècle dans de nombreux pays, n'a été transformé en tyrannie par un chef de gouvernement qu'une seule fois, en Allemagne en 1933. Les régimes présidentiels qui ont dégénéré en autocratie sont nombreux, à répétition en Amérique latine aux 19^e et 20^e siècles, et même en France, où le régime présidentiel adopté en 1848 a été détruit par son premier président, qui est devenu Napoléon III en 1852.

Les raisons des échecs fréquents des régimes présidentiels sont faciles à comprendre. Un président élu par l'ensemble de la population dispose en apparence d'un pouvoir considérable, alors qu'il est faible face aux assemblées. En temps normal, un pouvoir étatique limité par la séparation entre exécutif et législatif peut survivre sans trop de difficulté. En situation de crise, ou bien le président devenu complètement incapable de gouverner, comme Allende au Chili en 1973, est renversé par un putsch militaire, ou bien, comme Fujimori au Pérou en 1992, il viole lui-même la constitution pour établir sa propre dictature.

Dans un régime parlementaire, le chef du gouvernement a une apparence modeste. Il n'est pas chef d'État et, s'il semble incapable de faire face à une situation difficile, il peut assez facilement être remplacé, comme Chamberlain l'a été par Churchill en 1940. Mais il a un pouvoir de décision très étendu. Dans un régime présidentiel, le chef d'État a une apparence beaucoup plus glorieuse, mais son pouvoir de décision est plus limité, et il est très difficile de le remplacer en dehors de la date prévue pour l'élection. On préfère ne pas imaginer ce qui serait arrivé en 1940 si la Grande-Bretagne avait été gouvernée par un président Chamberlain élu deux ans plus tôt et impossible à remplacer avant la fin de son mandat, ou seulement par son vice-président, qui

n'aurait certainement pas été Churchill. On peut faire la même observation à propos de la France de 1958, où il aurait été plus difficile d'éviter la guerre civile s'il n'avait pas été possible de demander à de Gaulle, qui n'occupait aucune fonction officielle, de former un gouvernement qui a obtenu la confiance de l'assemblée.

Contrairement à ce que croient beaucoup de Canadiens, la légitimité d'un chef de gouvernement parlementaire ne vient pas de sa propre élection comme député, mais de la confiance que lui font une majorité d'élus. La règle britannique traditionnelle selon laquelle un ministre doit être membre d'une assemblée pour avoir le droit d'y prendre la parole est toujours inutile et parfois nuisible. Dans d'autres régimes parlementaires, il est tout à fait possible et souvent utile de pouvoir nommer ministre ou chef de gouvernement quelqu'un qui n'est pas député, comme cela s'est fait souvent en France, en Italie ou en Allemagne. Un ministre qui n'est pas député doit évidemment avoir la confiance d'une majorité de l'assemblée, et il participe aux débats de celle-ci pour y défendre sa politique, mais il ne peut pas y voter. En France depuis 1958 existe une règle inverse de la coutume britannique qu'on vient de mentionner : les députés ne peuvent pas être ministres, et ceux qui le deviennent sont remplacés par un suppléant élu en même temps qu'eux. Cette règle, dont la seule utilité est d'alléger un peu la charge de travail des ministres, est parfois nuisible⁸.

Pour qu'un régime politique soit démocratique, il faut des élections, mais plus d'élections ne signifie pas automatiquement plus de démocratie. Dans les systèmes américain et français, la **multiplication des élections** augmente les possibilités de mettre les électeurs en contradiction avec eux-mêmes et de neutraliser ainsi leur influence sur les décisions des gouvernants.

En France, quand le président de la république élu par l'ensemble de la population a le soutien d'une majorité parlemen-

8. Inventée dans le but de rendre les ministres moins dépendants des préoccupations des députés, cette règle a eu en 1970 l'effet exactement inverse. À la mort de son suppléant, le Premier ministre Chaban-Delmas a été candidat à une élection partielle dans son fief électoral de Bordeaux qu'il ne voulait céder à personne. Curieusement, la Constitution de 1958 interdit qu'un ministre soit député, mais elle n'interdit pas qu'il soit candidat à une élection parlementaire. Élu, Chaban-Delmas a immédiatement démissionné en faveur de son nouveau suppléant afin de rester Premier ministre.

taire, il est le véritable chef de l'exécutif. Quand la majorité parlementaire est opposée au président, elle soutient un gouvernement qui fait sa propre politique, comme dans un régime parlementaire presque normal. Mais, ces situations, dites de «cohabitation», ont été considérées comme anormales par la plupart des politiciens et des commentateurs français. Pour les éviter, on a fait coïncider la durée des mandats présidentiels et parlementaires, l'élection législative suivant immédiatement celle du président afin d'augmenter les chances qu'elles produisent des majorités semblables. En 2012, les Français élisent un président socialiste. Ses adversaires, qui avaient dans le passé dénoncé la «cohabitation» avec le plus de véhémence, s'empressent de déclarer qu'il faut voter à droite aux législatives pour empêcher une concentration excessive du pouvoir. On peut les comprendre : il est difficile pour des dirigeants politiques de faire une campagne électorale en déclarant que la défaite de leur propre parti est souhaitable pour le bon fonctionnement des institutions. Et on peut comprendre les Français, dont la participation a été particulièrement forte à l'élection présidentielle et très faible à l'élection législative : ou bien celle-ci confirme la décision prise lors de la première et elle semble inutile, ou bien elle s'y oppose et elle est nuisible.

Le fait de concentrer la consultation des citoyens dans une seule élection est un des mérites du régime parlementaire. Cette élection permet la plupart du temps aux citoyens d'influencer les décisions politiques plus efficacement que dans les régimes où le principal décideur est issu d'une élection distincte de l'élection législative.

Contrairement à ce que croient beaucoup d'adeptes de la conception déontologique de la démocratie, ce n'est pas l'élection des gouvernants qui les incite à tenir compte des gouvernés, mais la préoccupation de leur **réélection**. Même élu, un dirigeant qui n'aura plus jamais à affronter ses électeurs peut sans inconvénient grave ignorer leurs intérêts et leurs opinions. C'est la perspective d'avoir à se soumettre à une autre élection qui est l'incitation principale à en tenir compte. Il vaut mieux être gouverné par quelqu'un qui risque de perdre la prochaine élection, et qui le sait.

La règle du mandat présidentiel unique, qui existe dans plusieurs pays d'Amérique latine, a donc pour effet de diminuer la responsabilité du dirigeant envers la population. La règle qui impose une limite de deux mandats présidentiels, comme aux États-Unis et plus récemment en France, a les mêmes effets pour le président qui est dans un deuxième mandat. On a souvent observé que les présidents américains ne sont capables de prendre certaines décisions difficiles qu'après avoir été réélus. On a là un défaut du régime présidentiel qui corrige partiellement un autre défaut : un président empêché d'agir par le Congrès a plus de liberté d'action quand il peut se préoccuper un peu moins de l'opinion des autres élus. Dans une démocratie, il est plus logique d'avoir un exécutif qui soit toujours efficace et toujours incité à tenir compte de la population, plutôt qu'inefficace pendant quatre ans et moins responsable pendant les quatre années suivantes.

Dans le cas des chefs d'État élus dans les régimes parlementaires, une règle de non-réélection est au contraire assez logique, puisque leur rôle n'est pas de gouverner le pays mais d'assurer la continuité des procédures par lesquelles il est gouverné : signer les lois votées par le parlement, nommer un gouvernement capable d'avoir le soutien d'une majorité parlementaire, dissoudre une assemblée sans majorité cohérente, etc. Le chef d'État doit agir comme un juge ou un arbitre plus que comme un dirigeant politique, et il est donc justifié de le mettre à l'abri de toute préoccupation électorale.

Sauf aujourd'hui en Turquie, on a rarement cru nécessaire de faire des règles pour limiter le nombre des mandats des chefs de gouvernement parlementaire. Si certains d'entre eux s'incrument trop longtemps au pouvoir, on laisse les électeurs décider quand ils doivent le quitter. Souvent leur parti s'en charge, comme dans les cas d'Adenauer en Allemagne, de Thatcher en Grande-Bretagne et de Chrétien au Canada. On observe ici un des mérites du caractère collégial des gouvernements parlementaires : un Premier ministre est incité à tenir compte des préoccupations des citoyens parce qu'il a l'intention d'être réélu ; s'il est décidé à prendre sa retraite avant la prochaine échéance électorale, il ne devient pas pour autant irresponsable, parce que le parti et le groupe parlementaire dont il dépend sont, eux, préoccupés par la prochaine

élection. C'est le caractère collégial du pouvoir qui crée des conditions favorables à la responsabilité des gouvernants envers les gouvernés.

Les régimes politiques que nous appelons des « démocraties » ne sont pas et ne doivent pas tenter d'être des gouvernements conformes à la « volonté du peuple ». Cet argument « j'ai été élu par le peuple, donc ma volonté est la sienne et nul n'a le droit de s'y opposer » a été sous une forme ou une autre celui de plusieurs tyrannies contemporaines. La vertu fondamentale des régimes politiques les moins injustes est que les gouvernants y sont contrôlés par d'autres et obligés de tenir compte des préoccupations de tous les gouvernés, ou au moins incités à le faire. Les régimes parlementaires remplissent ces conditions bien mieux que les régimes présidentiels, qui oscillent entre la paralysie et le pouvoir excessif d'une seule personne.

Les avantages du gouvernement collégial

L'expérience historique depuis deux siècles montre que les échecs des régimes présidentiels sont bien plus nombreux que ceux des régimes parlementaires. Cela n'empêche pas des gens bien intentionnés de proposer d'améliorer ceux-ci en les faisant ressembler davantage à ceux-là. Ces propositions sont présentées presque toujours comme des conséquences logiques de la « démocratie », comprise comme un ensemble de principes déontologiques.

Une de ces propositions est de faire élire le chef du gouvernement directement par la population. Certains pensent qu'il serait « plus démocratique » que le principal décideur politique soit élu directement par toute la population plutôt qu'indirectement par l'élection de l'assemblée. Israël a tenté l'expérience à partir de 1996. L'élection du Premier ministre à côté de celle de l'assemblée, sans supprimer la responsabilité du premier devant la seconde, a créé un hybride politique assez aberrant. Il a été abandonné très vite et le régime politique israélien est redevenu un régime parlementaire à peu près normal en 2003 ; il continue à fonctionner assez mal, mais c'est pour d'autres raisons. L'élection

directe du chef de gouvernement enlèverait au régime parlementaire la flexibilité et la capacité d'adaptation qui ont tant manqué aux Chiliens en 1973 et ont été si utiles aux Britanniques en 1940 et aux Français en 1958.

Une autre proposition est de tenir les élections parlementaires à date fixe. Le pouvoir de dissolution, qui permet de tenir des élections quand on en a besoin et pas seulement quand le calendrier le prévoit, est un des éléments de flexibilité du régime parlementaire et il est fort utile dans certaines situations de crise. Il faut pouvoir dissoudre une assemblée au sein de laquelle il est devenu impossible de trouver une majorité gouvernementale. Et il est parfois utile de le faire pour mettre fin à une crise sociale en la transformant en campagne électorale, comme en France en 1968.

L'expérience des États-Unis montre qu'il est dangereux d'enfermer la vie politique d'un pays dans un calendrier rigide. Celui-ci a eu une conséquence grotesque en 2000, quand la Cour suprême a décidé qu'il était moins important de compter tous les votes en Floride que de tenir à la date prévue le vote purement formel des Grands électeurs, qui aurait pu être retardé sans changer la date de l'entrée en fonction du nouveau président. Et le calendrier politique rigide a eu des conséquences tragiques en 1860-1861. Le délai entre l'élection de Lincoln en novembre 1860 et son entrée en fonction en mars 1861 a permis aux États du Sud de faire sécession les uns après les autres, de se donner une constitution, un président et une armée, avant que le gouvernement fédéral soit capable de décider quoi que ce soit pour les en empêcher.

La rigidité des institutions présidentielles est une calamité dans les pays qui tentent de mettre en place un nouveau régime démocratique. Pour faire face aux difficultés et aux surprises de la période de transition, il faut des dirigeants faciles à changer quand le besoin s'en fait sentir. Pour passer à travers un processus d'invention institutionnelle par essais et erreurs, il faut un gouvernement qui peut facilement être renversé par une assemblée et remplacé par une nouvelle équipe, sans que de nouvelles élections soient nécessaires lors de chaque crise ministérielle. On doit aussi pouvoir dissoudre assez facilement cette

assemblée et tenir de nouvelles élections sans contrainte de date. En période de transition institutionnelle, un chef d'État aux pouvoirs étendus, élu par toute la population pour un mandat de plusieurs années, et ne pouvant pas être remplacé de manière à la fois rapide et légale, représente une quasi-certitude de crises répétées plus ou moins violentes, comme l'Égypte en a fait la démonstration en 2013.

Même sans réformes institutionnelles, un régime parlementaire peut imiter les régimes présidentiels sous l'influence de la culture politique et du débat public. J'en donne d'abord des exemples superficiels. J'entends régulièrement des journalistes de Radio-Canada parler du « chef d'État du Canada », Stephen Harper, ou de la « chef d'État de l'Allemagne », Angela Merkel. La distinction entre « chef de gouvernement » et « chef d'État » est élémentaire pour comprendre la structure des régimes parlementaires. Il est légèrement inquiétant qu'elle soit ignorée ou considérée comme sans importance par des journalistes qui occupent la tribune la plus puissante pour expliquer la politique aux Canadiens. Dans les campagnes électorales canadiennes, la perception dominante est celle d'un choix entre des candidats au poste de Premier ministre, qui ont des représentants dans chaque circonscription. Un sommet a été atteint lors des élections de 2006, quand les affiches des candidats du Parti libéral du Canada, alors dirigé par un certain Paul Martin, ne portaient, à côté du nom du candidat local, aucune mention du nom de son parti, mais « Équipe Paul Martin ».

Dans un régime parlementaire, les citoyens élisent des députés qui accordent ou non leur confiance à un gouvernement. Cette relation s'inverse dans l'esprit de beaucoup de commentateurs de la politique : les citoyens ont élu un homme pour devenir Premier ministre, ou « chef d'État », peu importe à leurs yeux ; les députés de son parti ont été élus grâce à lui et doivent garder sa confiance. Quand un député décide de voter contre le parti sous l'étiquette duquel il a été élu, ce qui arrive très rarement au Canada, on entend immédiatement les cris de protestation de ceux qui l'accusent de trahir ses électeurs et demandent qu'on fasse une loi pour obliger les députés transfuges à démissionner de leur siège. Une telle loi a été faite en Inde en 1985. Si elle avait

existé en 1975, la démocratie aurait peut-être disparu dans ce pays. Dans un régime parlementaire, c'est le gouvernement qui est responsable devant les députés et non l'inverse. Il faut donc que certains députés, qui ont d'abord soutenu un gouvernement, puissent décider de voter contre lui. Il n'y aurait rien de « démocratique » dans une règle qui interdirait de le faire ou le rendrait plus difficile.

Pour le même type de raison, ce n'est pas non plus une bonne idée de pouvoir faire démissionner un député par une pétition signée par un nombre suffisant d'électeurs. Des procédures de destitution (*recall*) existent dans quelques États des États-Unis et quelques provinces canadiennes. Elles ont très peu l'effet d'améliorer la qualité du travail des députés. Ce sont les partis qui ont les moyens de réunir une pétition suffisamment nombreuse, et ils le font quand ils y voient un avantage politique et non à cause des qualités ou des défauts du député visé. En outre, une procédure de destitution suivie d'une élection partielle est difficile à imaginer quand les députés ont été élus à la représentation proportionnelle. Ce type de règle, dont la valeur pour améliorer la vie politique est illusoire, a seulement pour effet de rendre la situation des députés plus précaire face à celle des ministres. Ce sont ces derniers qui ont le pouvoir de décision le plus important et doivent donc occuper des sièges éjectables, parce qu'il est essentiel que leur pouvoir soit contrôlé. Il ne peut pas l'être par les simples citoyens. Ce sont les députés qui peuvent le faire, et, pour cela, ils doivent occuper des sièges plus stables que ceux des ministres.

La présidentialisation rampante des chefs de gouvernement parlementaire a pour conséquence de diminuer ce qui est une des vertus majeures de ce type de régime, le fait de confier le pouvoir à une équipe plutôt qu'à une personne. Pour les électeurs d'une démocratie, il est moins difficile et moins dangereux de faire confiance à un groupe qu'à un individu. Celui-ci peut en effet cacher son jeu, changer radicalement et soudainement d'avis sur des questions très importantes, tomber gravement malade ou devenir cinglé. Une équipe peut aussi changer d'opinion, et il faut qu'elle puisse le faire parce que les circonstances changent, mais elle devra pour cela en débattre entre ses membres et donc proba-

blement s'en expliquer en public. Les virages politiques à 180 degrés sont pour elle beaucoup plus difficiles.

Le caractère collégial des gouvernements parlementaires est aussi un avantage majeur pour les pays dont la population est divisée par des clivages identitaires, ethniques ou religieux. On connaît les catastrophes que provoquent les élections présidentielles dans les pays où l'enjeu principal est de savoir à quel groupe ethnique ou religieux va appartenir le gagnant⁹. Un cabinet parlementaire permet de faire des dosages en fonction de l'opinion et de la compétence des personnes, mais aussi en fonction des communautés, religions ou groupes linguistiques auxquels elles appartiennent. Il permet surtout de trouver des compromis et d'organiser la coopération entre les leaders de ces communautés. Pour cela, il faut que le chef de gouvernement apparaisse comme celui qui coordonne une structure collégiale de décision, plutôt que comme le seul véritable détenteur du pouvoir, dont il délègue des éléments à des adjoints, les ministres, qu'il nomme et fait démissionner comme il veut.

Dans une démocratie, la personnalisation du pouvoir est une erreur, mais elle est difficile à éviter à l'époque de la télévision. Il est important de ne pas l'encourager, comme le font les partis politiques qui m'envoient des courriels pour me dire que leur nouveau chef est quelqu'un avec qui je pourrais «aimer aller prendre une bière». C'est, de nouveau, un problème de culture politique et de débat public. Mais on pourrait aussi rétablir ou renforcer le caractère collégial d'un gouvernement parlementaire en limitant le nombre de ses membres. La Suisse est gouvernée par un Conseil fédéral de sept membres, on ne voit vraiment pas pourquoi il faut quatre fois plus de ministres pour gouverner la province de Québec. Rappelons-nous l'idée de Simone Weil, mentionnée plus haut : les grands nombres sont faibles. Aujourd'hui à Ottawa et à Québec, les chefs de gouvernement nomment plusieurs dizaines de ministres, et ils aiment pouvoir le faire : les postes de ministres sont des récompenses qu'ils distribuent à des députés de leur parti ; et, plus les ministres sont

9. Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984.

nombreux, plus il est facile de les traiter comme de simples exécutants de la volonté du seul vrai chef. Si le nombre des ministres dans un gouvernement était limité par la loi à moins d'une dizaine, cela augmenterait évidemment le poids politique de chacun d'eux face au Premier ministre, et renforcerait le caractère collégial du gouvernement.

La même observation peut être faite à propos des assemblées : plus celles-ci ont un grand nombre de membres plus elles sont faibles. J'ai tendance à penser que, pour être une structure de décision efficace, un gouvernement ne devrait pas avoir plus de dix membres, et que, pour être un lieu de débat efficace, une assemblée ne devrait pas avoir plus de cent membres. Sauf aux États-Unis, où les assemblées restent moins nombreuses par rapport à la population qu'ailleurs en Occident, la tendance est très souvent d'augmenter le nombre des élus, avec l'argument qu'il serait trop difficile pour un député de s'occuper d'un trop grand nombre d'électeurs. Beaucoup de députés à Ottawa ou à Québec sont persuadés que l'élection gagnée par leur parti a donné le mandat au Premier ministre de gouverner le pays, et que leur rôle n'est pas de le contrôler mais de l'aider. Par conséquent, à leurs yeux, le « travail de circonscription », rendre des services aux citoyens, est leur activité la plus intéressante et la plus importante. Quand on leur dit que leur responsabilité première n'est pas de veiller aux intérêts de ceux qui les ont élus mais de surveiller le gouvernement et de faire des lois justes pour l'ensemble de la population du pays, ils sont étonnés qu'on puisse avoir une si étrange idée.

La tendance à la présidentialisation du Premier ministre a produit au Canada la pratique déplorable des « gouvernements minoritaires ». Quand aucun parti n'obtient la majorité dans une assemblée, le parti qui a le plus de députés forme seul le gouvernement, dont le chef se trouve dans une situation quasi présidentielle : il exerce une autorité absolue sur ses ministres et doit négocier ses projets de loi avec les autres partis pour ne pas être renversé. Dans la plupart des autres régimes parlementaires, en l'absence d'un parti majoritaire dans l'assemblée, on met en place un gouvernement de coalition. Celui-ci n'est pas nécessairement dirigé par le chef du parti qui a le plus de députés, mais

par l'homme politique le plus capable de former et de diriger une alliance entre plusieurs partis. Les gouvernements de coalition ne sont pas une anomalie ou une atteinte aux principes démocratiques, comme on semble le croire au Canada. Le Premier ministre d'un gouvernement de coalition ne peut pas agir comme si les ministres étaient seulement les exécutants de sa volonté, il est obligé de se comporter comme le coordonnateur d'une équipe dirigeante. Les gouvernements de coalition sont donc aujourd'hui un des moyens les plus efficaces pour préserver ce qui est une des principales vertus des régimes parlementaires, le caractère collégial des gouvernements. Quelques-uns des pays les mieux gouvernés, l'Allemagne depuis 1949, les Pays-Bas, les pays scandinaves, l'ont été presque toujours par des gouvernements de coalition.

Une des difficultés de la culture politique mondiale d'aujourd'hui est la croyance que, dans une démocratie, le principal décideur politique doit être élu par l'ensemble de la population, soit sous la forme du régime présidentiel proprement dit, soit sous la forme du régime parlementaire à chef d'État hypertrophié adopté en France entre 1958 et 1962, dont les imitations ont produit autant de dégâts en Afrique que les imitations du régime présidentiel des États-Unis en Amérique latine. Comme nous l'avons vu, le bilan historique du régime parlementaire est bien meilleur. Celui-ci ne doit pas être le gouvernement par une personne qui a la confiance du peuple. Il est, ou devrait être, le gouvernement par une équipe contrôlée par une assemblée élue par le peuple.

La supériorité du régime parlementaire sur le régime présidentiel est facile à comprendre. Le principe fondamental des régimes politiques les moins injustes est que ceux qui ont le pouvoir de prendre les décisions les plus importantes doivent être contrôlés par d'autres. Un président élu à date fixe par toute la population ne peut pas être contrôlé par elle. Il faut que les contrôleurs soient moins nombreux pour être efficaces, qu'ils puissent se consacrer à plein temps à ce contrôle et qu'ils aient le pouvoir de remplacer le ou les gouvernants quand la nécessité s'en fait sentir et pas seulement à une date inscrite au calendrier. L'élection directe par la population du principal décideur politique n'est pas

« plus démocratique » que la nomination à ce poste de la personne la plus capable d'avoir le soutien d'une majorité parlementaire. C'est seulement une mauvaise idée, qui rend plus difficile de contrôler la personne qui est à la fois la plus puissante et la plus dangereuse dans le système politique.

Les partis politiques

Les partis politiques sont toujours décevants pour leurs partisans et souvent odieux pour leurs adversaires. Ils apparaissent à certains comme des écrans qui font obstacle à l'expression sincère et authentique de la « volonté du peuple ». Les partis sont pourtant inévitables et utiles. Il est important de comprendre pourquoi ils le sont.

Dans toute assemblée où des décisions sont prises par des votes répétés, des partis politiques vont se constituer sous une forme ou une autre. Les membres d'une assemblée découvrent très vite que leurs discours, même excellents, ont peu d'influence sur les résultats des votes. Certains membres font entre eux des ententes et s'engagent à voter les propositions présentées par leurs partenaires à condition que ceux-ci en fassent autant en faveur de leurs propres propositions. Les membres qui choisissent de rester isolés ou sont incapables de trouver des alliés, deviennent peu nombreux et leur influence sur les décisions est presque nulle. Le moyen de s'opposer aux alliances dont on désapprouve les objectifs, c'est de former d'autres alliances. Celles-ci deviennent des « partis », au sens étymologique, c'est-à-dire des « divisions » de l'assemblée. Ce processus est celui qu'on observe en France en 1789 : l'élection des États généraux se fait sans partis politiques ; au cours de l'année, des « clubs » se forment, qui sont en fait des partis encore peu structurés.

Pour empêcher la formation d'alliances entre les membres d'une assemblée, il faudrait priver ceux-ci de toute liberté de décision. C'est ce que réalisait en URSS le Parti communiste, qui n'était pas du tout un parti mais une structure autocratique ayant pour fonction d'empêcher la formation de véritables partis politiques. Au Mexique, au temps du monopole du Parti révolutionnaire institutionnel, la règle imposant de changer de président

tous les six ans, qui n'est pas souhaitable dans un véritable régime démocratique, avait pour effet de tempérer l'autocratie partisane en faisant exister au sein du parti hégémonique des tendances qui remplissaient très imparfaitement certaines fonctions des partis. Il est probable qu'en Chine, depuis qu'existe un processus régulier de renouvellement des dirigeants, le même type de phénomène se produit au sein du Parti communiste.

Quand les membres d'une assemblée sont soumis à réélection, ils comprennent très vite qu'ils ont intérêt à ce que leurs alliés soient réélus. Et les partis, qui sont déjà des structures de coordination des votes au sein de l'assemblée, deviennent des structures de coopération pour gagner les votes des citoyens. Les candidats organisés ont évidemment plus de chances d'être élus que ceux qui ne le sont pas. C'est un phénomène à la fois inévitable et utile, qu'il est futile de vouloir contrecarrer, comme on l'a fait en Égypte en 2011-2012, en organisant des élections régies par une loi qui réservait un nombre important de sièges à des candidats indépendants. Cette règle était un héritage de la période précédente, quand le parti du président remportait presque tous les sièges. Ceux qui étaient réservés aux indépendants offraient alors une possibilité très limitée d'expression à des opinions différentes¹⁰. Les candidats indépendants doivent sans doute être permis, mais leur réserver des sièges n'a aucune justification dans un contexte d'élection vraiment pluraliste. On a assisté en 2012 en Égypte à une série de contestations, parce que beaucoup de candidats « indépendants » étaient en fait liés à des partis. Quand on organise dans un pays les premières élections libres depuis plus de 60 ans, il vaut mieux éviter de le faire selon des règles absurdes.

Dans les pays où les citoyens élisent librement des assemblées dont les membres votent librement, les partis politiques sont inévitables. S'ils apparaissent parfois comme spécialement corrompus ou stupides, il ne faut pas rêver de les abolir mais travailler à les remplacer par des partis moins déficients. Les

10. On observe ici un effet paradoxal ressemblant à celui qu'avait la non-rééligibilité des présidents mexicains : des règles non souhaitables dans une démocratie ont été, dans des contextes non démocratiques, des facteurs de modération de l'autocratie.

partis ne sont pas seulement un mal nécessaire, ils contribuent utilement à la formation des décisions collectives, et il est très difficile d'imaginer ce qui pourrait les remplacer pour remplir leur fonction principale, que les spécialistes appellent «l'agrégation des préférences». J'explique rapidement de quoi il s'agit à partir d'un exemple très simplifié.

Dans une société imaginaire gouvernée par démocratie directe, il y a cent mille citoyens qui ont à décider trois choses : subventionner ou non les écoles ; augmenter ou non les impôts ; augmenter ou non la dette publique. Environ trente mille d'entre eux veulent subventionner les écoles en augmentant les impôts et refusent d'augmenter les dettes. Environ trente mille d'entre eux veulent subventionner les écoles sans augmenter les impôts mais en empruntant. Et quarante mille d'entre eux ne veulent ni subvention, ni impôt supplémentaire, ni emprunt.

Chacune de ces trois positions est cohérente. Aucun citoyen ne peut être accusé d'être stupide ou d'avoir une position absurde. Pourtant, si on les fait voter sur ces questions, ils risquent fort de produire des décisions incohérentes : soixante mille vont voter pour la subvention, soixante-dix mille vont voter contre l'augmentation d'impôt et soixante-dix mille contre l'emprunt. Le peuple refuse de financer la dépense qu'il vient de décider. Il semble être collectivement irrationnel, alors qu'aucun de ses membres ne l'est.

Ce type de phénomène, des votes qui donnent un résultat global irrationnel à partir de l'agrégation de préférences individuelles rationnelles, a été découvert par Condorcet au 18^e siècle¹¹. Pour sortir de cette impasse décisionnelle, il faut que certaines des personnes concernées acceptent de renoncer à une partie de leurs préférences pour faire des alliances avec d'autres. Dans notre exemple, les deux groupes favorables aux subventions pourraient s'allier et convenir de les financer à moitié par l'emprunt et à moitié par l'impôt. Ou bien les deux groupes opposés aux emprunts pourraient s'allier et accorder aux écoles des subventions réduites financées par des augmentations d'impôt. Ou bien

11. Gilles-Gaston Granger, *La mathématique sociale du marquis de Condorcet*, Paris, Odile Jacob, 1989, pages 118-133.

les deux groupes opposés aux augmentations d'impôt pourraient s'allier pour décider une subvention réduite financée par un emprunt.

Pour cela, il faut qu'existent des structures au sein desquelles on peut discuter et faire des compromis, et il faut maintenir une certaine discipline entre ceux qui votent pour que les ententes convenues soient respectées. C'est ce que font les partis politiques en associant dans leurs programmes des enjeux apparemment indépendants : si vous êtes contre la réglementation des armes à feu, vous devez aussi être contre une taxe sur le carbone ; ou bien, si vous êtes pour l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, vous devez aussi être pour des élections à la représentation proportionnelle. Ces associations sont justifiées par des arguments qui semblent logiques à certains et arbitraires à d'autres. Elles sont indispensables pour permettre à des votes de ne pas produire trop souvent ces impasses décisionnelles que sont les « paradoxes de Condorcet ».

Ceci est l'argument théorique le plus fort pour montrer l'impossibilité d'une démocratie directe ou d'une démocratie représentative sans partis politiques. La démocratie directe n'est pas possible pour une raison que nous avons déjà rencontrée : la plupart des citoyens ne pourront pas consacrer le temps nécessaire pour se prononcer en connaissance de cause sur toutes les décisions qu'un gouvernement doit prendre. Mais, même dans une cité idéale où tous les citoyens seraient sages, instruits et prêts à mettre le temps qu'il faut pour s'informer et réfléchir avant d'appuyer sur les boutons de leur machine à voter individuelle, cette démocratie directe exemplaire produirait, non pas toujours mais très souvent, des décisions incohérentes. Comme nous avons supposé que ces citoyens sont instruits, ils sauraient ce qu'est un paradoxe de Condorcet. Ils confieraient à certains d'entre eux la tâche de discuter pour trouver les compromis nécessaires au déblocage du processus de décision. Leur démocratie directe deviendrait ainsi une démocratie représentative, et au sein de celle-ci des partis politiques se formeraient.

Les systèmes de partis

Dans tous les pays où des élections libres sont tenues régulièrement, il existe un système de partis, c'est-à-dire plusieurs partis politiques qui, par leur structure interne, leur programme et leur propagande, les oppositions et parfois les alliances entre eux, réalisent, bien ou mal, cette agrégation des préférences qui doit précéder les votes pour que ceux-ci puissent produire des décisions qui ne se contredisent pas trop souvent entre elles. La démocratie fonctionne plus ou moins bien dans un pays selon les règles constitutionnelles qui y sont appliquées, comme nous l'avons vu plus haut, mais aussi selon la capacité du système de partis de tenir compte de la diversité des opinions présentes dans la population, et de les structurer de façon à produire des décisions. Cela dépend de deux séries de facteurs, le fonctionnement interne des partis et leur nombre.

Un parti politique réunit des personnes qui ont des valeurs ou des préoccupations communes et qui ont aussi des désaccords entre elles. Le parti doit, par un mélange de compromis et de discipline, arriver à une certaine cohérence dans son action. Dans les régimes parlementaires, les partis politiques imposent à leurs élus une discipline assez forte. Celle-ci ne doit pas être rendue obligatoire par la loi, pour des raisons que nous avons vues plus haut. Elle résulte des règles internes des partis et elle est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement de gouvernements qui dépendent de la confiance d'une majorité parlementaire.

Au Congrès des États-Unis, la discipline de parti est faible, ce qui facilite le fonctionnement du régime présidentiel. La conjonction du bipartisme américain et de partis disciplinés comme au Canada ou en Grande-Bretagne aboutirait en effet à la paralysie complète de l'appareil gouvernemental chaque fois que le parti du président est minoritaire à la Chambre des représentants ou au Sénat. Certains voudraient qu'on accorde aux députés canadiens la même liberté de vote qu'aux élus américains. Cela rendrait le métier de député plus intéressant, mais aurait par ailleurs des inconvénients graves.

Ces inconvénients sont observables dans la vie politique américaine. Le premier est la difficulté que cela crée pour les

électeurs. Dans la plupart des pays occidentaux, il n'est pas indispensable de connaître les opinions personnelles des candidats à une élection législative, puisque leurs votes seront déterminés principalement par le parti auquel ils appartiennent. Aux États-Unis, l'appartenance du candidat à un parti est un indicateur beaucoup plus faible de la façon dont il va voter. L'électeur consciencieux devrait donc s'informer des opinions personnelles des candidats, informations qui sont moins facilement accessibles que les positions des partis. Le découragement de certains électeurs face à cette difficulté explique sans doute une part de l'abstentionnisme électoral aux États-Unis. Et cela explique presque certainement le fait que les représentants et les sénateurs sortants soient très souvent réélus. Dans leur cas, en effet, il n'est pas trop difficile de se faire une opinion à partir de la façon dont ils ont voté depuis deux ou six ans, mais il est bien plus difficile de savoir quoi penser de ceux qui se présentent contre eux, puisque leur appartenance à un parti n'est pas un critère de jugement suffisant.

Le deuxième inconvénient de la faible discipline des partis américains est de favoriser l'influence des groupes de pression. La puissance de ces groupes dans la vie politique des États-Unis est la conséquence de la structure de l'économie de ce pays, mais elle est facilitée aussi par la faible discipline des partis. Au Canada ou en Grande-Bretagne, si une firme pharmaceutique ou une compagnie pétrolière arrive à obtenir la collaboration d'un ou deux députés, elle ne peut pas en faire grand-chose. Pour obtenir des avantages de l'État, il faut être capable d'acheter ou de séduire, d'une façon ou d'une autre, les dirigeants d'un parti important. Aux États-Unis, un ou deux sénateurs de n'importe quel parti peuvent faire échouer un projet de loi. Le champ d'action des groupes de pression est donc beaucoup plus ouvert. Cette observation s'applique aussi aux groupes de pression idéologiques, comme le lobby pro-israélien ou le lobby anticastriste, dont l'influence est favorisée par la faible discipline des partis américains, et aussi, comme nous le verrons plus loin, par la concentration des électeurs juifs ou cubains dans certaines circonscriptions électorales.

Afin de limiter l'influence des groupes de pression économiques, des lois ont été faites au Canada et dans plusieurs autres pays pour réglementer le **financement des partis politiques**. On peut contrôler les finances des partis politiques en limitant leurs dépenses, en interdisant les contributions des entreprises, en limitant les contributions individuelles et en finançant les partis sur fonds publics en proportion du nombre de votes qu'ils obtiennent lors des élections, comme cela se fait au Canada et dans plusieurs autres pays. Faire respecter ces règles présente des difficultés. Une entreprise peut aider un parti en sous-facturant certains services ou en incitant ses employés à verser des contributions individuelles. Le financement public se heurte à trois objections. Il est injuste envers les petits partis qui obtiennent peu de votes parce que leurs candidats n'ont aucune chance d'être élus. Il rend difficile la création de nouveaux partis, qui ne peuvent obtenir aucun financement avant de participer à une élection. Et il diminue la responsabilité des dirigeants des partis envers leurs membres, dont les cotisations sont moins utiles.

Il est possible de concevoir une méthode de financement des partis qui n'ait pas ces inconvénients mais soit quand même entièrement publique et entièrement populaire. Je la décris rapidement. On créerait une contribution civique obligatoire, qui serait intégrée à l'impôt. Au Québec, si cette contribution était de 10 dollars par an par personne en âge de voter, elle produirait un total annuel de plus de 50 millions, probablement suffisant pour assurer un fonctionnement tout à fait convenable du système de partis provinciaux. Toute autre source de financement serait interdite. Chaque citoyen-contribuable indiquerait dans sa déclaration de revenus à quel parti il veut que sa contribution obligatoire soit attribuée, ou s'il préfère qu'elle soit versée dans un fonds commun. Celui-ci serait partagé entre tous les partis en proportion des contributions qui leur ont été attribuées explicitement.

Une contribution de 10 dollars serait versée par le Trésor public aux partis pour le compte de chaque citoyen ne payant pas d'impôt. Ceux qui ne font pas de déclaration de revenus pourraient indiquer le destinataire de cette contribution en remplissant une carte disponible gratuitement dans les caisses populaires ou les pharmacies et en l'envoyant à l'administration chargée de répartir

le financement entre les partis. Tous les citoyens pourraient utiliser ces cartes n'importe quand pour modifier le destinataire de leur contribution. Par conséquent, lorsque deux citoyens font une déclaration de revenus commune, chacun des deux pourrait en utilisant une de ces cartes modifier le destinataire de sa propre contribution sans que l'autre le sache. Et, surtout, les citoyens mécontents d'une décision prise par le parti qu'ils soutiennent habituellement auraient un moyen très efficace de le faire savoir en lui retirant leur contribution. Ces cartes seraient utilisées aussi par ceux qui créent un nouveau parti ; ils les distribueraient à leurs sympathisants en leur demandant de les remplir en leur faveur, afin d'avoir accès au financement public sans attendre une élection.

Il est donc possible de réglementer par la loi le financement des partis politiques d'une façon qui limiterait l'influence des groupes d'intérêt sans limiter celle des citoyens et même très probablement en augmentant celle-ci.

La discipline des partis est nécessaire comme nous l'avons vu, pour permettre aux électeurs de voter en connaissance de cause. Cette discipline ne doit pas être imposée par les lois de l'État mais par les règles internes de chaque parti. Ces règles doivent-elles être « démocratiques » ?

Pendant longtemps, des partis politiques ont existé en Occident sans avoir de statut défini juridiquement. Au cours du 20^e siècle, les grands partis sont devenus des organisations régies par des statuts internes détaillés et parfois soumises à des lois qui leur imposent certaines règles de fonctionnement, notamment, comme nous venons de le voir, leur mode de financement. Il peut sembler logique que des partis jouant un rôle essentiel dans le fonctionnement des institutions démocratiques aient des structures internes qui soient, elles aussi, démocratiques. Cette idée générale est renforcée par une préoccupation pratique, celle de donner un sentiment d'importance aux membres dont le parti a besoin pour assurer son financement et diffuser sa propagande.

Cette idée est assez largement juste. Pour être un instrument efficace d'agrégation des préférences, un parti doit comporter des débats internes. Et il n'est certainement pas souhaitable qu'il

devienne une organisation militarisée soumise à l'autorité absolue et capricieuse d'un chef, comme l'ont été jadis les partis fascistes en Europe. Mais les structures adoptées dans le but de démocratiser le fonctionnement interne des partis ont cependant deux effets pervers.

Dans les régimes parlementaires, l'élection d'un chef de parti par les militants est un facteur qui contribue à affaiblir le caractère collégial du gouvernement quand celui-ci est formé par un seul parti. Face aux ministres qu'il a choisis et face aux députés qui ne sont que les élus d'une circonscription, le Premier ministre est celui qui a été élu chef du parti par l'ensemble des militants ou par les délégués élus par eux dans tout le pays. Cela renforce la perception courante que, lors d'une élection parlementaire, la population a voté pour un candidat au poste de Premier ministre, dont les députés sont les représentants locaux et dont les ministres sont les collaborateurs. Quand les chefs de partis étaient choisis par les députés de leur parti plutôt que par les militants, il était plus facile de respecter l'ordre normal des contrôles en régime parlementaire : la population élit un parlement, dont la majorité accorde sa confiance à une équipe de ministres dont l'action est coordonnée par un Premier ministre.

Le deuxième effet pervers apparaît clairement dans le système américain des élections primaires, qui sont un autre cas où l'augmentation du nombre des élections n'améliore pas la qualité de la démocratie. Un groupe idéologique qui ne constitue qu'une minorité de la population est cependant parfois capable d'avoir la majorité dans des élections primaires, ce qui lui permet d'exercer une influence décisive sur la désignation d'un des deux candidats à l'élection présidentielle. Ce phénomène est flagrant au sein du Parti républicain depuis quelques années. En multipliant les élections en cascade, on augmente les chances des minorités militantes de s'imposer comme seule alternative possible à l'ensemble de la population. On s'étonne que des partis ayant une longue expérience politique, comme le Parti socialiste en France et le Parti libéral du Canada, semblent croire aux mérites des élections primaires.

Le **nombre des partis** politiques et les relations qu'ils ont entre eux contribuent aussi à l'agrégation des préférences des citoyens.

Un seul parti politique ne permet pas d'agréger les préférences des citoyens, mais aide plutôt à les ignorer. Ce n'est pas tout à fait le cas si un certain pluralisme existe à l'intérieur de ce parti, comme dans les cas du Mexique et de la Chine que nous avons rencontrés plus haut, mais c'est quand même une très mauvaise formule. Un grand nombre de partis politiques n'est pas non plus une bonne formule. S'ils sont trop nombreux, des partis n'agrègent plus mais dispersent les préférences des citoyens. Pour qu'un régime politique soit démocratique, il faut plusieurs partis politiques, mais un plus grand nombre de partis peut signifier moins de démocratie.

Les systèmes à deux partis politiques fonctionnent parfois assez bien, s'ils sont capables de représenter effectivement à eux deux les opinions de la plupart des citoyens. En régime parlementaire, le bipartisme a l'avantage de garantir la possibilité d'une majorité pour soutenir un gouvernement. Sa faiblesse est que chaque parti ne peut gagner ou perdre des voix qu'au centre, parmi les électeurs les plus indécis, là où l'autre parti peut aussi en gagner ou en perdre. Donc, beaucoup d'électeurs sont captifs. Les électeurs les plus à droite d'un parti de droite et les électeurs les plus à gauche d'un parti de gauche ne risquent jamais de voter pour un autre parti. En conséquence, les dirigeants des partis peuvent assez facilement ignorer leurs opinions et leurs intérêts. Si les deux partis qui monopolisent la vie politique dans un pays s'éloignent trop des préoccupations de plusieurs fractions importantes de la population, celles-ci risquent de se réfugier dans l'abstention ou de se lancer dans des formes d'opposition illégales.

Aux États-Unis, le Parti démocrate et le Parti républicain sont presque des partis officiels. Il n'est pas interdit de créer d'autres partis, mais il est très difficile pour eux de jouer un rôle politique important à cause d'un certain nombre de règles coutumières ou légales. Les lois limitant le droit de former des partis politiques sont peu souhaitables, mais il y a toujours des lois qui limitent d'une façon ou d'une autre la possibilité pour certaines

opinions d'avoir une expression politique efficace. Les plus importantes sont les règles électorales, puisqu'elles influencent fortement les chances des partis d'avoir des élus dans un parlement. En Grande-Bretagne, le mode de scrutin favorise le bipartisme, mais ce pays a connu des périodes assez longues où trois partis politiques avaient des représentants à la Chambre des communes, ce qui est le cas au moment où j'écris. Au Canada, le même mode de scrutin qu'en Grande-Bretagne a produit une vie politique où trois, quatre ou cinq partis ont été capables à certains moments d'avoir des élus. Ce n'est pas du tout une situation idéale, à cause des distorsions que ce mode de scrutin introduit dans les rapports de force entre les partis, distorsions dont la gravité augmente avec le nombre des partis.

Il est probable qu'à partir de sept ou huit partis ayant des élus, un système de partis est de moins en moins efficace pour agréger des préférences et devient plutôt un instrument de dispersion de celles-ci. J'ai tendance à penser que le nombre de quatre partis capables d'avoir des élus pourrait être un optimum dans beaucoup de pays : deux grands partis modérés et deux petits partis plus radicaux situés idéologiquement de part et d'autre des deux premiers ; ainsi, un grand parti n'a plus d'électeurs captifs, puisqu'il peut en perdre au profit de son adversaire principal ou au profit de son voisin plus radical, qui est aussi son allié naturel dans une coalition. La vie politique produit normalement l'alternance au pouvoir des deux coalitions dirigées par l'un ou l'autre des deux partis modérés. Si un parti modéré répond très mal aux attentes de son électorat, il risque d'être supplanté par son voisin radical. Si les deux partis radicaux deviennent des partenaires trop malcommodes dans des coalitions, les deux partis modérés peuvent s'allier pour gouverner sans eux. Ce type de configuration donnerait d'assez bonnes chances à la population d'exercer une influence effective sur la façon dont elle est gouvernée, et certains modes de scrutin peuvent en favoriser l'émergence.

Les élections et l'égalité d'influence des citoyens

L'influence politique d'une personne dépend d'un grand nombre de facteurs, sa richesse, son niveau d'instruction, le type

de profession qu'elle exerce, son intérêt pour la politique, etc. Les lois peuvent limiter les inégalités de richesse et réduire ainsi les inégalités d'influence politique, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Le suffrage universel ne fait pas disparaître toutes les inégalités d'influence, mais il crée un minimum d'influence accordé à tous. Nous avons vu plus haut que le passage du suffrage censitaire au suffrage universel a rendu possible des progrès très importants de la justice.

Pour que le vote favorise l'égalité d'influence des citoyens, il ne suffit pas que certains d'entre eux n'en soient pas exclus par la loi, il faut aussi que tous participent. L'abstention électorale a dans certains pays des effets inégalitaires assez sérieux, en favorisant, par exemple, les vieux, pour qui les décisions politiques prises aujourd'hui auront moins de conséquences, ou en auront pendant moins longtemps, au détriment des jeunes, qui devraient être plus concernés mais sont plus négligents. C'est pourquoi le vote obligatoire est une bonne institution, qui se justifie ainsi : pour que des institutions démocratiques fonctionnent convenablement, presque tous les citoyens doivent voter, de la même façon qu'ils doivent payer leurs impôts. Contrairement à ce que certains prétendent parfois, l'obligation de voter n'est pas une atteinte injustifiée à la liberté. Le vote étant secret, chacun reste libre de voter blanc. C'est l'appel à l'abstention qui est dangereux pour la liberté, parce que, quand cette directive est donnée par un parti politique, il peut vérifier qui l'a suivie ou non en consultant les listes électorales¹².

Pour lutter contre l'abstention, on propose parfois des innovations comme le vote par téléphone ou par Internet. La technique permet aujourd'hui de s'assurer de l'identité de la personne qui vote tout en permettant au vote de rester secret. Mais il subsiste une difficulté majeure. Le vote secret protège la personne contre le risque d'être soumise à des pressions, et l'empêche de s'y soumettre volontairement : nul ne peut vendre son vote, puisque celui qui l'achèterait ne pourra pas vérifier à

12. Ce problème s'est posé avec une certaine acuité en France en 1969 lors du deuxième tour de l'élection présidentielle, quand le Parti communiste a appelé à s'abstenir. Ce parti contrôlait un certain nombre de municipalités, qui gèrent les listes d'électeurs, distribuent des emplois et attribuent des logements sociaux.

quel candidat ira ce vote. Comment empêche-t-on cela si le vote a lieu à la maison ou au bureau¹³ ? Il est très important que les structures et les programmes des partis, ainsi que les modes de scrutin, rendent moins difficile pour les citoyens de décider pour qui voter. Rendre l'acte de voter lui-même moins difficile, alors qu'il est déjà très facile, est probablement illusoire. Il faut plutôt présenter ainsi les choses aux citoyens : pour avoir les effets qu'ils en attendent, dans une perspective conséquentialiste, le vote doit être pour eux une obligation déontologique.

Selon les modes de scrutin utilisés, le suffrage universel dissimule, sous son apparence égalitaire, des inégalités très importantes entre concitoyens, dont les commentateurs politiques tiennent très rarement compte quand ils expliquent pourquoi « le peuple a décidé » tel ou tel résultat électoral.

Des régimes parlementaires anciens, comme celui de la Grande-Bretagne et du Canada, utilisent un mode de scrutin en apparence très simple : le pays est divisé en circonscriptions qui élisent chacune un député ; le candidat qui obtient le plus de votes est élu. Parfois appelé « **uninominal majoritaire** », ce mode de scrutin est en fait **pluralitaire**, puisqu'il n'est pas nécessaire d'obtenir la majorité absolue des votes pour être élu. Une majorité relative, ou pluralité, est suffisante. Ce mode de scrutin est majoritaire en un autre sens : il fonctionne mieux quand seulement deux partis se disputent le pouvoir et il rend très difficile pour les petits partis de faire élire des candidats ; il permet ainsi assez souvent à un parti d'obtenir, à lui seul, la majorité des sièges dans une assemblée.

Karl Popper considérait ce mode de scrutin comme le plus recommandable dans une démocratie, parce qu'il donne aux citoyens un moyen efficace pour se débarrasser d'un gouvernement : voter pour le parti adverse¹⁴. Il avait raison de penser

13. En 2011 et 2013 en Norvège on a procédé à des expériences de vote par télécommunication. On permettait à chacun de voter plusieurs fois, seul le dernier vote étant pris en compte. La personne qui avait voté en présence de quelqu'un d'autre pouvait donc modifier ensuite son vote. Les votes frauduleux devenaient plus difficiles et devaient être émis à la dernière minute. Ces expériences ont été abandonnées en 2014, parce qu'elles n'avaient pas d'effet notable sur la participation électorale.

14 « The open society and its enemies revisited », *The Economist*, April 23 1988, page 21.

que l'influence la plus décisive exercée par les électeurs sur les gouvernants ne résulte pas du fait que ceux-ci ont été élus, mais du fait qu'ils voudront être réélus et pourront ne pas l'être. Comme nous le verrons plus loin, il avait tort de penser que ce résultat ne peut être obtenu que grâce au mode de scrutin qu'il a connu en Angleterre, et d'ignorer les injustices très sérieuses que celui-ci comporte par ailleurs.

Le scrutin pluralitaire est très souvent accusé d'être injuste envers les partis politiques. Il gonfle généralement les résultats du parti qui arrive en tête par rapport à celui qui arrive en deuxième position, et il diminue beaucoup ou élimine complètement la représentation des autres partis. Favoriser les grands partis peut être vu comme un avantage plutôt que comme un défaut, parce que les grands partis remplissent bien mieux que les petits la fonction d'agrégation des préférences. Plus gênant est le fait qu'un parti peut avoir la majorité dans une assemblée sans être majoritaire dans la population, grâce à la division de ses adversaires, comme présentement au Canada. Et encore plus gênants sont les cas où un parti gagne la majorité des sièges dans une assemblée après avoir obtenu moins de votes populaires que son adversaire principal.

Pour donner des résultats qui ne soient pas incompatibles avec un fonctionnement démocratique normal, ce mode de scrutin apparemment simple mais en fait assez vicieux suppose une condition arbitraire : il faut que la répartition des opinions sur le territoire ne soit ni trop uniforme ni trop irrégulière. Si elle est complètement uniforme, le parti qui arrive en tête dans une circonscription arrive aussi en tête dans toutes les autres, et il n'y a plus d'opposition dans l'assemblée, ce qui est effectivement arrivé au Nouveau-Brunswick en 1987. Si un parti a un électorat beaucoup plus concentré sur le territoire que celui de son adversaire, il peut obtenir moins d'élus que celui-ci avec plus de votes populaires, ce qui est arrivé au Québec en 1944, 1966 et 1998.

Les injustices d'un mode de scrutin ne doivent pas être évaluées en fonction des intérêts des partis mais de ceux des citoyens. Les élections sont l'instrument principal que ceux-ci peuvent utiliser pour exercer une influence sur la façon dont ils

sont gouvernés. Dans un pays où deux partis politiques arrivent à agréger assez bien les préférences des électeurs sans trop les déformer, le scrutin uninominal pluralitaire est un instrument acceptable pour remplir cette fonction. Mais là où, comme au Canada, plus de deux partis importants persistent à exister malgré la tendance au bipartisme qui résulte de ce mode de scrutin, celui-ci devient un instrument complètement faussé. Si un courant d'opinion est divisé entre plusieurs partis, la progression de ce courant d'opinion dans la population peut entraîner un recul de sa représentation parlementaire, selon la façon dont les votes se répartissent entre les partis qui sont idéologiquement proches. Au Canada, ce phénomène a joué au détriment de la droite dans les années 1990, et il joue présentement au détriment de la gauche et du centre-gauche. Avec plus de deux partis, les électeurs qui tentent de voter efficacement sont obligés de faire des calculs stratégiques incertains, dont les données varient d'une circonscription à une autre et pour lesquels ils doivent tenir compte de sondages qui peuvent être utilisés pour les manipuler.

Même en situation de bipartisme, où il fonctionne moins mal, le mode de scrutin uninominal pluralitaire crée des **inégalités entre les citoyens**. La plus évidente est souvent dénoncée, c'est celle qui résulte du fait que les circonscriptions ne peuvent pas avoir exactement le même nombre d'électeurs. Ceux qui habitent dans les circonscriptions les moins peuplées ont donc un vote dont l'influence est plus grande. Même si un effort est fait pour modifier régulièrement les limites des circonscriptions afin de tenir compte des changements démographiques, les électeurs les plus influents seront toujours ceux qui vivent dans les régions où la population est stationnaire ou diminue, donc celles qui sont en déclin économique. Pour cette raison, un mode de scrutin uninominal avantage toujours un peu le conservatisme politique. Au Québec, où avant 1972 les villes étaient gravement sous-représentées, il l'a avantage beaucoup.

Ce mode de scrutin produit une autre inégalité entre concitoyens, moins connue mais beaucoup plus grave que la précédente. L'influence d'un citoyen sur l'élection d'un député dépend de la probabilité pour lui d'être l'électeur marginal, celui qui emporte la décision. S'il n'y a que deux candidats en présence et s'il n'y a

qu'une voix d'écart entre eux, tous les électeurs de la circonscription ont eu une influence sur l'élection égale à 1, puisque chacun d'entre eux a eu la possibilité de changer le résultat en changeant son vote. Si l'écart est de 50 voix, chaque électeur a une influence égale à $1/26$, puisqu'il faudrait déplacer 26 votes pour changer le résultat. Si l'écart est de plusieurs milliers de voix, comme c'est le cas dans quelques circonscriptions au Québec, l'influence de chaque électeur sur le résultat devient minuscule.

On a là un autre facteur qui favorise l'influence des groupes de pression économiques ou idéologiques. Dans la compétition pour l'influence politique, certaines minorités sont plus faciles à organiser que des majorités. Nous avons vu plus haut que leurs possibilités d'action sont augmentées par la faible discipline des partis ou par des institutions comme les élections primaires. Un mode de scrutin a le même type d'effet quand il donne à certains citoyens beaucoup plus d'influence selon l'endroit où ils habitent. Les stratégies des partis en campagne électorale sont conçues en fonction de la minorité de circonscriptions où se décidera effectivement l'élection, chaque parti faisant beaucoup moins d'efforts dans celles qu'il ne risque pas de perdre ou qu'il n'a aucune chance de gagner. La même préoccupation influence les décisions d'investissements publics et de subventions des gouvernements, ainsi que leur réceptivité aux demandes de certains groupes de pression idéologiques dont la clientèle est concentrée dans certaines circonscriptions.

Ceux qui dénoncent les injustices du mode de scrutin uninominal proposent très souvent de le remplacer par une **représentation proportionnelle**. Avec ce mode de scrutin, les partis présentent des listes de candidats, et ceux-ci sont élus en proportion du nombre de votes obtenus par chaque parti. Cette proportionnalité varie selon la taille des circonscriptions dans lesquelles elle est appliquée. Elle est maximale en Israël, où le pays forme une circonscription unique et où chaque parti présente une liste de 120 candidats, nombre égal à celui des sièges de l'assemblée. Elle est plus approximative dans les nombreux pays où la représentation proportionnelle est appliquée dans des circonscriptions moins grandes qui élisent chacune quelques députés.

Avec une représentation proportionnelle, les inégalités d'influence entre les citoyens sont plus faibles qu'avec le scrutin uninominal. En Israël l'inégalité est très faible entre les citoyens qui votent pour des partis obtenant plus de 3,25 % des voix, seuil fixé par la loi pour avoir des élus ; tous les citoyens qui votent pour le même parti exercent sur le résultat une influence égale au nombre total de votes obtenus par ce parti, divisé par son nombre d'élus ; ce calcul ne donne pas exactement le même résultat pour les électeurs de tous les partis mais il varie dans des limites très étroites. Les inégalités d'influence entre citoyens sont un peu plus importantes dans les pays où la représentation proportionnelle s'applique dans des circonscriptions qui n'élisent que quelques députés : le nombre d'électeurs inscrits par siège à pourvoir varie selon les circonscriptions, ainsi que la probabilité d'être l'électeur marginal. Mais, même dans les plus petites circonscriptions, à trois, quatre ou cinq sièges, qui peuvent être utilisées pour une représentation proportionnelle, les inégalités d'influence entre concitoyens sont bien moindres qu'avec un scrutin uninominal.

Le scrutin proportionnel est plus équitable entre les partis, et c'est souvent son principal mérite aux yeux de ses partisans les plus convaincus. Mais nous avons vu plus haut que c'est là un enjeu moins important que l'égalité d'influence entre les citoyens. Un scrutin très proportionnel, comme celui d'Israël, permet à un grand nombre de partis, même minuscules et même extrémistes, d'avoir des élus. Cela empêche le système de partis de remplir efficacement sa fonction d'agrégation des préférences, ce qui rend très difficiles les décisions collectives.

Les règles électorales ne doivent pas favoriser la prolifération des partis, mais inciter ceux-ci à remplir efficacement leur fonction d'agrégation des préférences. Une représentation proportionnelle appliquée dans des circonscriptions ayant environ cinq députés limite normalement le nombre des partis ayant des élus à quatre ou cinq, ce qui, nous l'avons vu plus haut, peut former un système de partis permettant une influence assez efficace des citoyens sur les gouvernants.

Pour des raisons de commodité, on adopte parfois des circonscriptions très inégales : plusieurs dizaines de députés sont

élus dans chaque circonscription urbaine et trois ou quatre dans chaque circonscription à faible densité de population. Cela crée évidemment une inégalité entre les citoyens, à qui un choix plus diversifié est offert dans les villes où les petits partis peuvent avoir des élus, que dans les campagnes où ils n'ont aucune chance d'en avoir. Pour qu'une représentation proportionnelle soit juste, elle doit être appliquée dans des circonscriptions qui élisent à peu près le même nombre de députés, et, pour qu'elle soit efficace, il vaut mieux que ce nombre ne soit pas trop grand.

Les systèmes électoraux les moins injustes

Les modes de scrutin comportent un dilemme classique que nous venons de rencontrer : un scrutin uninominal produit une représentation très déformée des opinions de la population, mais permet souvent de former efficacement des majorités parlementaires ; un scrutin proportionnel donne une représentation des opinions qui est assez fidèle mais risque d'être moins efficace si elle permet à un trop grand nombre de partis d'avoir des élus. Il existe plusieurs moyens de sortir de ce dilemme et de concilier l'égalité influence des citoyens avec l'efficacité décisionnelle.

L'un de ces moyens est connu depuis longtemps, c'est le **vote préférentiel**, qui existe sous deux variantes principales : une forme majoritaire, dans des circonscriptions uninominales, le *vote alternatif*, et une forme proportionnelle, dans des circonscriptions élisant plusieurs députés, le *vote unique transférable*.

Le **vote alternatif** s'organise dans des circonscriptions qui élisent chacune un seul député, comme le scrutin uninominal pluralitaire dont nous avons parlé plus haut. Il diffère de celui-ci dans la façon de voter et de calculer le résultat : les électeurs n'indiquent pas un seul choix, mais leur ordre de préférence entre les candidats ; est élu celui qui obtient la majorité, c'est-à-dire plus de la moitié des premières préférences ; si personne ne remplit cette condition, on reprend les bulletins en faveur du candidat qui a le moins de premières préférences et on les répartit entre les autres candidats selon les deuxièmes préférences indiquées par les électeurs ; on répète cette opération, selon les deuxièmes préfé-

rences ou les préférences suivantes, avec les bulletins des candidats qui se retrouvent en dernière position jusqu'à ce que quelqu'un obtienne la majorité.

Cette façon de voter diminue un peu les inégalités entre les citoyens, parce que tous les élus le sont à la majorité absolue. La proportion d'électeurs dont le vote n'a élu personne est donc moins grande que si l'élection se décide à la pluralité des voix. Le nombre des citoyens dont les élus sont incités à tenir compte est un peu plus grand, ce qui est un effet souhaitable. Mais le fait de tenir compte de plusieurs préférences de chaque électeur a d'autres avantages bien plus importants.

Nous avons vu plus haut que des décisions prises par des votes doivent être précédées par un processus d'agrégation des préférences réalisé au sein de chaque parti politique et par le système de partis. Le vote préférentiel est cohérent avec ce processus dont il constitue une étape: les électeurs peuvent exprimer leurs préférences de manière plus complète et plus sincère qu'avec un vote à choix unique; et l'agrégation des préférences se poursuit dans chaque bureau de vote pendant le calcul des résultats.

Le vote alternatif dispense à peu près complètement les citoyens de l'obligation de faire un vote stratégique, c'est-à-dire guidé par un raisonnement de ce type: je préfère le candidat W et je déteste le candidat X; je sais que W n'a aucune chance d'être élu; pour empêcher X de gagner, dois-je voter pour Y ou pour Z, dont je ne sais pas lequel a les meilleures chances de devancer X? Avec un scrutin préférentiel, le vote stratégique devient plus difficile et moins utile. On peut encore imaginer des situations où l'ordre dans lequel se font les transferts de votes peut faire changer le résultat final, mais il est plus difficile de le prévoir et de l'utiliser pour influencer les électeurs par des sondages ou des rumeurs. L'électeur peut presque toujours mettre son premier choix, ici W, en tête et placer X derrière Y et Z, pour produire un vote efficace du point de vue de ses préférences. Avec ce mode de scrutin, le vote sincère et naïf est quasiment toujours le plus efficace.

Pour ces deux raisons, expression plus complète des préférences des électeurs et inutilité du vote stratégique, le vote

préférentiel devrait être vu comme une règle déontologique et non comme une simple modalité technique. Nos contemporains pensent que le vote doit être secret pour être libre et sincère : l'isoloir protège le citoyen et la citoyenne contre les pressions ou les menaces de leurs voisins, leur employeur, leur conjoint ou leur curé. Mais beaucoup pensent que la question de savoir si le mode de scrutin doit être majoritaire ou proportionnel est technique, et, s'ils ont entendu parler du vote préférentiel, on leur a dit que c'est une complication inutile et une lubie d'intellectuel. Or le vote préférentiel est un peu plus compliqué à expliquer que le vote à choix unique, mais il est plus simple à utiliser par le citoyen, puisque celui-ci est dispensé de faire des calculs stratégiques. Et, surtout, de la même façon que le vote secret protège contre les pressions, le vote préférentiel protège contre les manipulations par les sondages et permet de voter sincèrement. Par respect pour les droits des citoyens, tous les systèmes électoraux devraient permettre d'indiquer un ordre de préférence. Imposer de voter en indiquant un choix unique devrait être dénoncé comme une atteinte à la démocratie, au même titre que le non-respect du secret du vote.

Le vote alternatif a de nombreuses autres vertus. Il ne permet généralement pas aux petits partis d'avoir davantage d'élus, mais il leur permet d'avoir plus de votes. Leurs sympathisants peuvent toujours indiquer quelle est leur première préférence sans craindre de favoriser l'élection d'un candidat qu'ils détestent, puisqu'il leur suffit de classer celui-ci dernier dans leur ordre de préférence. L'élection donne ainsi une image fidèle de la véritable répartition des opinions dans la population, ce qui est une information utile à la fois pour les citoyens et pour les gouvernants. Les grands partis savent que certains de leurs députés ont été élus grâce aux deuxièmes ou troisièmes préférences d'électeurs dont ils connaissent le premier choix, et ils sont incités à en tenir compte dans leur façon de gouverner. Pour préserver leurs chances d'obtenir les deuxièmes préférences des partisans de leurs adversaires, les partis ont intérêt à éviter d'exagérer les différences entre eux, comme ils le font souvent quand l'élection est à choix unique. Le débat politique devient donc moins simpliste et moins conflictuel. Si aucun parti n'obtient la

majorité à l'assemblée et si des coalitions sont nécessaires, les préférences multiples des électeurs donnent des indications très utiles sur les alliances qu'ils jugeront acceptables.

Le vote à deux tours qui existe en France est une forme partielle et inutilement coûteuse de vote alternatif. Il oblige les électeurs à se déplacer deux fois pour voter et ne leur permet d'exprimer que deux préférences. Le vote à deux tours a certains avantages du vote alternatif : il favorise les partis modérés au détriment des partis radicaux, qui ont du mal à obtenir au deuxième tour les transferts de votes des électeurs des autres partis ; et il contribue à la stabilité des coalitions, qui sont rendues prévisibles par les transferts de votes entre les deux tours. Mais il fait tout cela moins bien que le vote préférentiel, puisque celui-ci permet de tenir compte de plus de deux préférences.

L'élection présidentielle française de 2002 a mis en évidence les limitations du vote à deux tours. Au premier tour, le candidat de la droite nationaliste, Le Pen, a dépassé de très peu celui de la gauche modérée, Jospin. Au deuxième tour, Le Pen a obtenu très peu de votes de plus qu'au premier, et le candidat de la droite modérée, Chirac, a été élu avec plus de 80 % des voix. Avec un vote alternatif, Jospin aurait dépassé Le Pen dès le début du processus de transfert des votes obtenus par les autres candidats. À la fin du processus, Chirac aurait peut-être gagné mais avec un score moins déséquilibré et plus significatif, et il n'était pas impossible que Jospin gagne. Au lieu de cela, les Français se sont offert un psychodrame politique et sont allés voter pour un deuxième tour dont le résultat était connu à l'avance. Ils découvriront peut-être un jour que le vote préférentiel existe dans d'autres pays comme l'Irlande et l'Australie, et qu'il fonctionne mieux qu'un système à deux tours. Supprimer les élections à deux tours, donc diminuer le nombre des consultations électorales, aurait peut-être aussi l'avantage de faire baisser l'abstention, conséquence de la lassitude des citoyens qui, en France, sont convoqués aux urnes particulièrement souvent.

Le mode de scrutin alternatif est un vote préférentiel appliqué dans des circonscriptions uninominales. Il est alors vraiment majoritaire, alors que le vote uninominal à choix unique

est seulement pluralitaire. Le vote préférentiel peut aussi être combiné avec une représentation proportionnelle. Il existe plusieurs façons d'organiser un mode de scrutin à la fois proportionnel et préférentiel. La plus intéressante est sans doute celle qui existe en Irlande, le **vote unique transférable**.

En République d'Irlande, on élit 166 députés dans 43 circonscriptions à trois, quatre ou cinq sièges. C'est donc une représentation proportionnelle modérée, qui limite la prolifération des partis. Les électeurs votent en indiquant leur ordre de préférence entre tous les candidats présentés par les partis dans leur circonscription. Cet ordre de préférence est donc synthétique, il révèle les préférences de l'électeur à la fois entre les partis et entre les candidats individuels présentés par chaque parti. Il est possible de faire des modes de scrutin qui soient ou bien préférentiels entre des listes bloquées de candidats présentées par les partis, ou bien préférentiels entre les candidats du parti pour lequel on vote par un choix unique. C'est un peu plus simple mais nettement moins intéressant que le vote unique transférable, qui permet d'effectuer les deux choix en même temps.

La complexité souvent reprochée au vote unique transférable est faible pour les électeurs. Il n'est pas difficile d'indiquer un ordre de préférence entre vingt ou trente candidats, surtout si on sait que c'est seulement presque toujours les quatre ou cinq premières préférences qui importent vraiment. Dans le cas du vote alternatif, le calcul des résultats est assez lent, puisqu'on doit, dans chaque bureau de vote, transférer les votes en faveur des candidats arrivés en dernier, non pas dans le bureau, mais dans la circonscription, ce qui serait très difficile sans liaison télégraphique ou téléphonique entre chaque bureau de vote et un centre de coordination et de calcul. Avec le vote unique transférable, c'est plus compliqué. Pour que le résultat reste proportionnel entre les partis, en plus des votes obtenus par les candidats arrivés en dernier, il faut aussi transférer une partie des votes obtenus par les candidats déjà élus qui en ont reçus plus que le minimum nécessaire, ce que les spécialistes appellent le « quotient électoral ». Avec des téléphones et des calculettes, ça peut prendre 24 heures après la fermeture des bureaux de vote pour connaître les résultats. Avec des ordinateurs ça peut être fait très vite.

Les politiciens et les organisateurs politiques aiment beaucoup le mode de scrutin uninominal pluralitaire. Les inconvénients de ce système pour les électeurs, l'inégalité entre eux selon les circonscriptions et la nécessité de faire souvent un calcul stratégique avant de voter, représentent au contraire des avantages pour les professionnels de la politique. Cela leur donne la possibilité d'exercer leur savoir-faire stratégique pour manipuler les électeurs. Les politiciens n'aiment pas le vote unique transférable, qui est proche de ce qu'on a inventé de mieux pour permettre à des citoyens de voter intelligemment et efficacement pour contrôler leurs gouvernants. En Irlande, deux référendums ont été organisés en 1959 et 1969 pour modifier le système électoral ; à chaque fois les citoyens, dans leur sagesse démocratique, ont refusé de renoncer au vote unique transférable qu'ils utilisent depuis 1923.

Il est sans doute possible de faire un peu mieux que ce mode de scrutin. Nous avons vu plus haut qu'un dilemme classique existe entre le scrutin britannique uninominal pluralitaire, inéquitable mais efficace pour former des majorités parlementaires, et le scrutin israélien proportionnel, très égalitaire mais ne permettant pas une prise de décision efficace. Il est tout à fait possible de concevoir un mode de scrutin qui serait aussi efficace que le premier pour former des majorités et encore plus égalitaire que le second. Pour cela il faudrait combiner trois choses : deux députés par circonscription, le vote préférentiel des citoyens et le **vote pondéré des députés**.

À ma connaissance, on n'a jamais pondéré les votes des membres d'une assemblée parlementaire. Mais on le fait dans des assemblées d'actionnaires et dans des congrès de partis ou de syndicats, où des délégués ont des votes multiples selon le nombre de ceux dont ils sont les mandataires. Il n'y aurait donc pas de difficulté particulière à ce que les députés dans une assemblée soient dépositaires d'un nombre de mandats égal au nombre des votes par lesquels ils ont été élus. Cela produirait un effet paradoxal auquel il faudrait s'habituer : la majorité qui soutient un gouvernement ou vote une loi pourrait parfois être formée de députés moins nombreux que ceux qui s'y opposent, si les premiers sont dépositaires d'un plus grand nombre de mandats que les seconds.

À l'objection que les députés doivent être égaux entre eux, il faudra répondre que les votes pondérés visent à assurer l'égalité entre les citoyens, et que celle-ci importe davantage que l'égalité entre les députés.

Les circonscriptions électorales qui élisent deux députés sont d'habitude fortement déconseillées, parce qu'au lieu de favoriser la formation des majorités, comme les circonscriptions uninominales, elles l'entravent en permettant à deux partis qui ont obtenu des nombres très inégaux de votes d'avoir le même nombre d'élus. La pondération du vote des députés supprime ce risque : chaque circonscription élit deux députés qui ne sont pas porteurs du même nombre de mandats ; la probabilité que deux partis soient égaux en nombre de mandats dans l'assemblée sera donc encore plus faible que l'est aujourd'hui la probabilité qu'ils aient le même nombre de députés disposant chacun d'un seul vote.

Avec le mode de scrutin proposé ici, les électeurs votent en indiquant leur ordre de préférence. Sont élus les deux candidats qui arrivent en tête après transfert des votes obtenus par tous les autres candidats. Les élus ne sont pas dépositaires seulement des premières préférences qu'ils ont obtenues, mais de tous les votes qui ont permis leur élection. Donc, tous les électeurs qui ont rempli en entier leur bulletin de vote ont produit un mandat, qui sera porté à l'assemblée par l'un ou l'autre des deux élus de la circonscription et qui pèsera sur toutes les décisions législatives ou budgétaires avec exactement le même poids que tous les autres votes individuels exprimés partout ailleurs dans le pays. Il n'y a évidemment pas plus de garantie qu'aujourd'hui qu'un député votera toujours comme le souhaitent ceux qui l'ont élu. Le but recherché n'est pas celui-là, il est de former une assemblée incitée à tenir compte également des préoccupations de tous les électeurs, y compris de ceux qui habitent dans des circonscriptions qui sont gagnées ou perdues d'avance par un parti, y compris de celui qui a donné sa première préférence à un parti qui n'a aucun élu, mais dont la troisième préférence a produit un mandat dont est dépositaire un député.

Avec deux élus par circonscription et des votes pondérés, comme avec le scrutin uninominal pluralitaire, il n'y a pas de certitude qu'un parti soit majoritaire à l'assemblée, mais la probabilité en est assez élevée, et elle est la même pour ces deux modes de scrutin. Cette majorité ne sera pas gonflée comme elle l'est aujourd'hui et elle ne pourra jamais être inversée : un parti arrivé en deuxième position dans les votes populaires pourra avoir plus de députés que celui qui est arrivé premier, mais il ne pourra évidemment jamais avoir plus de mandats que lui.

Si on pense que le bipartisme est un système de partis trop pauvre pour agréger efficacement les préférences dans un pays, on peut augmenter à trois, quatre ou cinq le nombre de députés par circonscription, pour faciliter la présence à l'assemblée de plus de deux partis. On créerait ainsi l'équivalent du vote unique transférable avec vote pondéré des députés, en réalisant l'égalité d'influence complète entre les citoyens et en diminuant la probabilité qu'un parti obtienne à lui seul une majorité parlementaire.

Les votes pondérés permettraient de surmonter certaines des difficultés récurrentes des systèmes électoraux actuels, qui sont assez graves dans les systèmes uninominaux et plus bénignes dans les systèmes proportionnels. Les régions dont la population décline n'auront plus à supplier qu'on ne leur enlève pas de circonscriptions pour en créer de nouvelles dans les grandes villes. On pourra leur laisser des circonscriptions moins peuplées, dont les députés seront dépositaires de moins de mandats que ceux des grandes villes. Et ce sera doublement juste : il est effectivement important que les régions isolées aient des élus pour faire connaître leur situation particulière dans un parlement ; mais rien ne justifie que chacun de leurs habitants ait dans les décisions collectives un poids très supérieur à celui d'un habitant des grandes villes. Les votes pondérés permettent de concilier facilement ces deux exigences. Ils dispensent aussi d'augmenter sans cesse le nombre des députés ou de refaire les limites des circonscriptions à cause des changements démographiques ; ceux-ci font seulement varier le nombre des mandats des députés. Avec le temps, certains députés seront porteurs de beaucoup plus de mandats que certains de leurs collègues, mais l'égalité des citoyens sera respectée.

Ce mode de scrutin à deux députés par circonscription, ou peut-être trois, quatre ou cinq, élus au scrutin préférentiel et disposant d'un vote pondéré dans une assemblée, pourrait s'appeler la **représentation intégrale**, puisqu'il inciterait les gouvernants à tenir compte également de tous les gouvernés. Ce serait un système électoral plus efficace et plus juste que n'importe lequel de ceux qui sont utilisés aujourd'hui.

Pour éviter tout malentendu, je précise que je ne prétends pas que ce mode de scrutin suffirait pour réaliser une égalité complète entre des concitoyens. Les facteurs d'inégalités sont multiples dans une société et le suffrage universel permet seulement de donner à tous les citoyens un minimum d'influence. Le mode de scrutin uninominal britannique donne aux électeurs une influence efficace mais très inégale. La représentation proportionnelle israélienne répartit assez également entre les citoyens une influence très faible. Le vote unique transférable irlandais concilie une bonne efficacité et une faible inégalité. La représentation intégrale que je viens de décrire serait au moins aussi efficace que le système britannique pour produire des majorités parlementaires, donc un peu plus que le système irlandais, et elle serait plus égalitaire que ce dernier et que le système israélien.

Centralisation et décentralisation

Lecteurs de Jean-Jacques Rousseau, beaucoup des révolutionnaires français de la fin du 18^e siècle considéraient la centralisation étatique comme indispensable à l'égalité. Les privilèges qu'ils voulaient abolir n'étaient pas seulement ceux des personnes, les nobles et le clergé, c'était aussi ceux des lieux, des provinces et des villes. Il ne devait exister aucune autorité intermédiaire entre les citoyens individuels et l'État gouverné par la volonté du peuple tout entier. Cette vision, qualifiée souvent de «jacobine», a marqué profondément l'histoire politique et administrative française. Elle comporte une part importante de vérité et une part d'exagération.

L'égalité qui est une valeur socio-politique, c'est l'isonomie, les lois les mêmes pour tous. Il faut être kantien sur la question de

l'universalité : une règle est juste si elle peut être reconnue comme juste par n'importe qui. Ceux qui font des lois ne les font pas pour eux-mêmes ni pour leurs électeurs, ils les font pour tous les habitants d'un pays, y compris ceux qui ont voté contre eux, y compris les enfants qui n'ont pas encore le droit de vote et ceux qui ne sont pas encore nés, y compris les étrangers qui voyageront dans le pays. Il vaut presque toujours mieux que des législateurs se demandent si la loi qu'ils veulent faire pourra être vue comme juste par un étranger, que de se demander si elle est adaptée aux caractères propres et originaux de la petite population dont ils font partie. Il est tout à fait évident que certaines lois rempliront d'autant mieux leur fonction qu'elles seront en vigueur sur un territoire plus étendu : pour diminuer la probabilité des accidents, il vaut mieux que le code de la route soit le même partout, puisque des automobilistes venus de très loin peuvent rouler sur les routes d'un pays. À peu près le même argument peut être fait pour beaucoup d'autres lois, comme la législation fiscale ou le code pénal.

Deux arguments peuvent justifier les exceptions à l'uniformité des lois : la diversité favorise les progrès en permettant d'inventer et d'expérimenter de nouvelles lois ; et certains groupes humains sont dans des situations particulières qui justifient des lois faites spécialement pour eux.

La décentralisation du pouvoir législatif dans un État fédéral facilite un processus de progrès par essais et erreurs. Elle donne la possibilité aux États fédérés de faire des innovations. Si elles sont des échecs, ceux-ci sont moins coûteux que si elles avaient été faites dans l'ensemble du pays. Si elles sont des réussites, elles peuvent être imitées par les autres membres de la fédération, comme le service public de santé créé d'abord par la Saskatchewan a été ensuite étendu à tout le Canada. La diversité des lois est donc une bonne chose qui peut contribuer aux progrès de la justice, mais elle ne l'est qu'à la condition de ne pas être vue comme une fin en soi. Elle est féconde pour ceux qui pensent que les lois les meilleures sont celles qui peuvent être acceptées par tous, et que, quand elles sont les meilleures, elles doivent être étendues à tous. La diversité devient au contraire un obstacle au progrès de la justice si on pense qu'elle est une valeur en soi qui doit être

préservée à tout prix. Entre 1919 et 1940, le Québec a été une société distincte pour le statut des femmes, puisque celles-ci avaient le droit de vote partout au Canada, sauf au Québec pour les élections provinciales. En 1940, heureusement, la province a eu un gouvernement dont la priorité était l'égalité plutôt que la « différence canadienne-française », et il a mis fin à cette injustice.

Il est facile de justifier l'existence de règles particulières pour tenir compte de situations qui le sont aussi, comme celles des populations qui vivent en haute montagne ou dans des îles. Les mesures particulières les plus utiles pour faire face à ces situations concernent le financement et le fonctionnement des services publics plus que les règles générales de la vie en société.

La diversité des langues n'est pas, comme celle des codes de la route, une différence provisoire qui permet les progrès par essais et erreurs, elle est une richesse culturelle qui mérite d'être préservée partout où elle peut l'être à un coût acceptable pour les personnes concernées. Si une partie de la population d'un pays parle une langue différente de celle de la majorité, cela peut entraîner des coûts supplémentaires qui justifient des mesures particulières de financement public, comme pour les habitants des montagnes ou des îles.

Contrairement à ce que tant de gens répètent au Québec, il n'est pas vrai qu'une différence de langue entraîne une différence de systèmes de valeurs qui justifierait des législations différentes. Les jeunes Québécois francophones d'aujourd'hui parlent la même langue que leurs grands-parents mais ont des valeurs très éloignées de celles que ceux-ci avaient à leur âge et très proches des valeurs des jeunes Ontariens anglophones d'aujourd'hui. On peut faire exactement la même observation en remplaçant les Québécois et les Ontariens par les Français et les Allemands ou par les Espagnols et les Portugais. L'argument nationaliste « nous parlons une langue différente donc nous sommes des gens différents qui ne peuvent pas vivre sous les mêmes lois » est presque toujours faux. L'isolement géographique est une difficulté pratique qui peut être surmontée avec des subventions et des transports publics efficaces. Presque de la même façon, la différence de langue

est une difficulté pratique qui peut être surmontée avec de l'éducation, des traductions et du bilinguisme passif¹⁵.

Les différences de religions sont une difficulté politique beaucoup plus sérieuse que les différences de langues, parce qu'elles entraînent vraiment des différences de systèmes de valeurs. Entre juifs, protestants, catholiques et musulmans, les attitudes envers l'instruction, le travail, l'argent, l'autorité, l'égalité entre les hommes et les femmes, ont différé de façon importante tant que ces religions étaient prises au sérieux par leurs adeptes. Et cela a eu des conséquences politiques. Le retard du droit de vote des femmes au Québec s'observe aussi dans les deux autres pays catholiques où on vote depuis longtemps, la France et la Belgique. Aujourd'hui, la différence politique entre pays catholiques et pays protestants a beaucoup diminué, parce que la religion catholique est devenue, pour la plupart de ses adeptes sinon pour sa hiérarchie, un individualisme religieux au même titre que les principales variantes du protestantisme. La religion continue à avoir une influence majeure sur les comportements politiques de beaucoup d'Américains, sur ceux des juifs religieux en Israël et sur ceux de beaucoup de musulmans partout dans le monde.

Les traditions religieuses expliquent certaines des différences de législation qui existent dans le monde d'aujourd'hui, elles ne les justifient pas. Le refus du droit de vote des femmes au Québec en 1930 ou l'impossibilité d'interdire les mariages forcés de très jeunes filles dans certains pays musulmans aujourd'hui s'expliquent par l'influence de traditions religieuses, mais ce sont quand même des injustices.

Le maintien jusqu'à aujourd'hui du financement public de trois religions sur une partie du territoire de la France dite laïque s'explique par l'histoire particulière de l'Alsace et de la Moselle, qui faisaient partie de l'Allemagne en 1905 quand le régime concordataire a été aboli en France. Ce n'est pas une injustice aussi flagrante que de refuser le droit de vote aux femmes, mais c'en est

15. Cette dernière façon de faire, chacun parle sa langue et comprend celle des autres, devrait être utilisée plus souvent au Canada, pour nous épargner une partie de ces traductions abominables qu'on nous inflige tout le temps.

une aux yeux des musulmans de Strasbourg, dont les institutions religieuses ne reçoivent pas les mêmes ressources publiques que celles des catholiques, des protestants et des juifs. L'histoire explique la différence alsacienne, et la prudence politique a peut-être justifié pendant longtemps qu'elle ne soit pas abolie. Mais aujourd'hui la justice et la prudence conduisent toutes deux à choisir entre trois solutions. La première est à peu près impossible, elle serait de conclure que le régime concordataire est finalement plus juste que le régime de séparation, et de le rétablir dans toute la France y compris pour les musulmans. La deuxième, moins improbable, serait de l'abolir en Alsace, en prenant le risque que certains chrétiens ou certains juifs alsaciens accusent leurs voisins musulmans d'avoir été la cause de la perte d'un droit collectif traditionnel. La troisième serait d'étendre le régime concordataire aux musulmans en Alsace, ce qui serait difficile à faire accepter par tous les autres Français, qui croient vivre dans une république laïque et ont pour la plupart oublié l'existence du statut particulier de certaines religions dans une partie de leur pays.

La réponse juste à ces questions n'est pas que les Alsaciens peuvent faire ce qu'ils veulent avec les droits des musulmans qui vivent chez eux, comme les Québécois ont pu, entre 1918 et 1940, faire ce qu'ils voulaient avec les droits des Québécoises. Juridiquement, les élus de la province de Québec avaient effectivement le pouvoir de décider qui a le droit de voter aux élections provinciales, mais leur décision était injuste quand même. Dans le cas du statut des religions en Alsace, les décisions doivent être prises à Paris parce que la France n'est pas une fédération. Qu'un pouvoir législatif soit décentralisé ou non a toujours une explication historique, mais n'est pas toujours justifié. Du point de vue de la justice, aucun pouvoir législatif ne doit être vu comme absolu, ni celui de l'État central au nom de l'unité du peuple, ni celui d'une collectivité décentralisée au nom de la spécificité des habitants d'un territoire. La répartition des compétences entre différents centres de décision est une question de prudence. Elle doit tenir compte de deux critères : que les lois justes doivent être les mêmes pour tous ; et que la diversité des lois n'est une bonne chose que dans la

mesure où elle permet d'inventer de meilleures lois et de les tester par essais et erreurs avant de les appliquer à tous.

Les arguments sont donc faibles en faveur de la décentralisation du pouvoir législatif, mais ils sont bien plus forts en faveur de celle des dépenses publiques. Celles-ci doivent être décidées à partir d'une bonne connaissance des situations locales, et, quand ces décisions sont mauvaises, les décideurs doivent en être rapidement informés et subir la rouspétance constructive des usagers mécontents. Le code de la route et la forme des panneaux de sens interdit doivent être les mêmes partout pour que tous les automobilistes s'y retrouvent, mais la décision de mettre telle rue en sens unique doit être prise par la municipalité ou même par le conseil de quartier s'il existe. Les programmes scolaires et les règles de qualification des enseignants doivent être décidés par le législateur de l'État central, ou de la province dans le cas du Québec, mais la décision de construire une nouvelle école primaire dans une banlieue en développement ou de transporter les enfants en autobus vers une école qui existe déjà, devrait être prise au niveau municipal. Ainsi chaque ville peut apprendre de ses erreurs et de celles de ses voisines, pour développer un réseau d'écoles mieux adapté aux besoins de sa population. Toutes les décisions d'investissements publics ne peuvent pas être décentralisées également : la construction d'une ligne de chemin de fer à grande vitesse ne peut pas être décidée au même niveau que celle d'une ligne de tramway.

Il est avantageux pour une société de décentraliser beaucoup de décisions de dépenses publiques, mais il n'est pas recommandé de le faire pour la fiscalité. Les impôts créent toujours des distorsions économiques : si certaines activités économiques ne sont pas imposées de la même façon sur des territoires voisins, certaines ressources seront moins utilisées que d'autres ressources qui coûteraient plus cher si elles étaient imposées de la même façon. Il en résulte une perte d'utilité totale pour l'ensemble des populations concernées. Les distorsions dues aux différences de fiscalité existent au plan international et représentent des pertes d'utilité pour l'humanité entière, nous y reviendrons dans le prochain chapitre. Elles peuvent exister aussi au sein d'un État, si la fiscalité n'y est pas uniforme et si les différentes circonscrip-

tions fiscales se mettent à se concurrencer entre elles en réduisant leurs impôts pour attirer des investissements ou vendre le plus possible de ressources naturelles. Ce phénomène est flagrant au Canada, où une des pires erreurs commises par les constituants du passé a été d'attribuer aux provinces la compétence en matière de ressources naturelles.

La décentralisation fiscale est une source importante d'inégalités entre concitoyens. La fiscalité municipale en est une illustration. Celle-ci est composée principalement de taxes foncières, parce que sur un petit territoire il faut taxer ce qui ne peut pas se déplacer facilement, les bâtiments plutôt que les revenus ou les biens de consommation. Les gens plus riches étant mieux logés que les plus pauvres, ils paient davantage de taxes foncières. En conséquence, les villes qui ont les besoins les plus importants, pour construire des logements sociaux ou pour gérer des services d'aide aux plus démunis, sont celles qui ont le moins de ressources fiscales. Au Québec ont existé pendant longtemps des beaux petits ghettos pour riches situés presque au milieu des plus grandes agglomérations et dotés d'un statut municipal distinct. Certains ont heureusement été absorbés il y a quelques années par les grandes villes.

Pour diminuer les inégalités entre les villes de riches et les villes de pauvres, il faudrait supprimer complètement la fiscalité municipale et faire une taxation foncière qui serait la même sur tout le territoire, comme le sont les impôts sur les revenus et sur la consommation. Les budgets municipaux seraient alimentés par une subvention statutaire versée par l'État à chaque ville en proportion de sa population. Cela ne supprimerait pas complètement les inégalités entre les villes de riches et les villes de pauvres, puisque ces dernières continueraient à avoir plus de besoins dans certains domaines, mais ces inégalités deviendraient moins importantes.

On peut faire à cette idée deux objections, le pouvoir excessif que cela donnerait au gouvernement central et l'irresponsabilité que cela engendrerait chez les élus municipaux.

Dans les pays où la fiscalité municipale ne suffit pas pour couvrir tous les besoins, le pouvoir du gouvernement central, ou

provincial dans le cas du Québec, sur les dépenses des villes est déjà très grand. Certaines dépenses municipales importantes ne sont possibles que si elles sont appuyées par des subventions. Celles-ci sont accordées à certaines villes pour des projets bien précis, qui sont vérifiés de manière méticuleuse par des fonctionnaires de l'État. Elles offrent aux politiciens des occasions de pratiquer le patronage si avantageux pour des élus par un mode de scrutin pluralitaire. Des villes sachant à l'avance combien l'État doit leur verser par an, et décidant elles-mêmes comment le dépenser, auraient plus d'autonomie de décision qu'aujourd'hui, où elles ne peuvent réaliser certains projets qu'à la condition d'obtenir des subventions attribuées de façon discrétionnaire.

L'irresponsabilité d'élus municipaux sans pouvoir fiscal n'est pas non plus fatale. C'est une idée reçue de notre culture politique que ceux qui décident les dépenses publiques doivent être surveillés par ceux qui paient les impôts ou par leurs représentants. Elle nous vient de la lointaine histoire parlementaire britannique. Il n'est pas sûr que la disparition de la fiscalité municipale entraînerait celle de la vigilance des citoyens envers leurs édiles. Le montant reçu tous les ans par chaque ville serait annoncé publiquement par le gouvernement central, qui aurait évidemment intérêt à le faire, alors qu'aujourd'hui il n'est pas si facile de savoir quel est le montant total des ressources d'une municipalité. Les citoyens auraient la possibilité de surveiller les dépenses municipales, dont ils seraient quand même les contribuables, indirectement, par leurs impôts versés à l'État. Plusieurs organismes semi-publics, comme les universités, n'ont pas de pouvoir de taxation et ont déjà des budgets qui sont alimentés principalement par des subventions. Leurs dépenses ne comportent pas plus de malversations ou de gaspillages que celles des municipalités.

En matière fiscale, la centralisation est favorable à l'efficacité économique et à la réduction des inégalités entre concitoyens. La décentralisation des dépenses publiques permet de tenir compte des besoins véritables des personnes qui les reçoivent. La division des compétences législatives qui existe dans les États fédéraux a souvent aidé à réduire les risques d'abus de pouvoir et à gérer

pacifiquement certains conflits¹⁶. Elle contribue à la justice dans la mesure où elle n'est pas vue comme la conséquence du droit fondamental de populations différentes d'avoir des lois différentes, mais comme une structure facilitant l'invention et l'adoption des lois les meilleures pour tous.

Discriminations négatives et positives

La décentralisation du pouvoir législatif peut entraîner une discrimination sur la base du territoire, puisqu'elle a pour conséquence que des personnes peuvent être soumises à des lois différentes selon le lieu où elles se trouvent. Cette discrimination est parfois justifiée, comme on vient de le voir. Elle a peu de conséquences pour les droits des personnes si celles-ci peuvent se déplacer librement entre les territoires où s'appliquent des lois différentes. Au Canada, les citoyens qui déménagent d'une province à une autre deviennent rapidement capables d'exercer leurs droits de citoyen dans leur nouveau lieu de résidence.

Les discriminations qui restent attachées aux personnes, indépendamment de ce qu'elles font ou du lieu où elles se trouvent, sont plus dangereuses. Certaines ont été faites délibérément pour mettre à part un groupe racial ou religieux et maintenir ses membres en situation d'infériorité. Dans les pays occidentaux, ces législations ouvertement discriminatoires ont disparu progressivement entre la fin du 18^e siècle, l'abolition des discriminations contre certains groupes religieux en France et aux États-Unis, et la deuxième moitié du 20^e siècle, la fin des lois discriminatoires contre les Noirs dans le sud des États-Unis et contre les femmes dans plusieurs autres pays. Des discriminations non légales, par les coutumes et les préjugés, subsistent encore. Elles ont conduit à proposer et à mettre en place des mesures légales de discrimination positive visant à améliorer la situation de groupes qui ont été désavantagés dans le passé.

Les autochtones au Canada sont passés sans rupture de continuité d'une situation de discrimination négative à une situation de discrimination positive, avec des effets qui sont loin

16. Jean-Pierre Derriennic, *Les guerres civiles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, page 218.

d'être admirables. La discrimination était certainement négative jusqu'en 1960, puisque les personnes qui avaient le statut légal d'Indien n'avaient pas le droit de vote. Ce statut n'était pas contraignant, puisque chacun pouvait y renoncer et vivre sous les lois communes à condition de cesser de résider sur les territoires réservés à certaines communautés autochtones. Aujourd'hui le statut d'Indien a certains aspects qui peuvent apparaître comme des privilèges, notamment dans le domaine fiscal, et d'autres qui sont plus ambigus : le régime de la propriété appliqué sur certaines réserves est supposé protéger des communautés vulnérables contre les intrusions économiques extérieures, mais il a aussi pour effet de diminuer l'autonomie des individus face au groupe et d'entraver les initiatives économiques.

Certaines communautés autochtones ont aujourd'hui des taux de chômage, de violence et de suicide beaucoup plus élevés que ceux du reste de la population canadienne. L'explication principale en est l'isolement : dans un pays immense aux hivers rudes, il est impossible d'avoir des conditions de vie et une activité économique normales dans un village de quelques centaines de personnes relié au reste du monde par une seule route qui n'est praticable qu'une partie de l'année. Le statut particulier des Indiens, y compris les pseudo-privilèges qu'il comporte, a pour effet de renforcer cet isolement en rendant plus coûteuses les tentatives d'en sortir. Dans ce pays, le Canada, qui est un de ceux où il y a le moins d'injustices, la misère de certaines communautés autochtones est une des injustices les plus scandaleuses. Et il n'est pas facile d'y mettre fin, à cause de l'idée qu'il doit y avoir un statut particulier pour les Indiens et que la situation désastreuse de certains d'entre eux doit être corrigée par un nouveau statut particulier plus généreux ou mieux conçu.

Tentée sans le consentement des dirigeants des communautés concernées, une réforme ou une abolition du statut particulier des Indiens serait dénoncée comme raciste et par conséquent condamnée à l'échec. Cela crée un obstacle politique à peu près insurmontable à l'amélioration de la situation de certaines communautés autochtones. Il n'est pas toujours facile de quitter les réserves pour rejoindre la société commune, mais ce n'est pas interdit. Cette règle évidemment juste a un effet pervers :

celles parmi les personnes les plus ambitieuses et énergiques qui ne supportent pas les conditions de vie sur les réserves parviennent à les quitter; celles qui choisissent de rester membres des communautés et en deviennent les leaders sont toujours celles qui veulent améliorer le statut particulier et non l'affaiblir ou le supprimer. N'importe quel statut particulier aura toujours pour effet de renforcer l'isolement qui est la cause principale de la misère de certaines communautés autochtones. C'est pourquoi beaucoup de ceux qui sont aujourd'hui victimes de l'injustice la plus grave de la société canadienne pourront sans doute en sortir individuellement, mais il est très improbable que cette injustice puisse être corrigée entièrement dans l'avenir prévisible.

Les programmes de discrimination positive qui existent aux États-Unis ou en Inde ne sont pas destinés, comme le statut des Indiens au Canada, à préserver le caractère distinct d'une partie des habitants du pays, mais à les aider à accéder à l'égalité avec l'ensemble de la population. Quand l'Inde est devenue indépendante, elle a aboli le système des castes. Cette mesure légale n'a pas suffi pour mettre fin aux innombrables discriminations coutumières et rituelles dont étaient victimes les Dalits, ou intouchables, qui occupent la position la plus basse dans la hiérarchie sociale traditionnelle. Pour y remédier, l'État a pris un certain nombre de mesures pour réserver des quotas d'emplois aux Dalits dans la fonction publique, ce qui a permis à certains d'entre eux d'améliorer leur situation au détriment des membres des castes un peu moins basses, qui ne bénéficiaient pas de la même protection légale. L'État a ensuite créé d'autres quotas en faveur des autres castes défavorisées, ce qui déplace le problème sans le supprimer.

Nous avons vu au chapitre 4 que les programmes d'aide doivent éviter de créer des effets de seuil. Il vaut mieux des universités gratuites que des bourses attribuées aux étudiants pauvres, ce qui place dans la situation la plus difficile les étudiants qui ne sont pas assez pauvres pour obtenir une bourse. Il vaut mieux une allocation universelle qu'une aide versée aux personnes sans emploi, qui a pour effet de rendre beaucoup plus coûteux pour elles le fait de recommencer à travailler. Les programmes de discrimination positive créent des seuils qui sont impossibles à éliminer, parce qu'ils sont imposés aux individus selon la couleur de leur

peau aux États-Unis ou selon leur caste, illégale mais coutumière, en Inde. Les programmes de discrimination positive sont très avantageux pour les Dalits et les Noirs les moins pauvres et les plus doués, qui sont les plus capables d'en profiter. Ils ont eu très peu d'effets sur les plus pauvres parmi eux et ils ont des effets négatifs pour les pauvres qui ne sont ni Noirs ni Dalits.

Il est probable que, dans la plupart des cas, l'isonomie, la loi la même pour tous, reste la meilleure solution. Pour améliorer la condition des Noirs aux États-Unis et diminuer les préjugés envers eux, il faut aider tous les pauvres de toutes les couleurs, faire un système de santé pour tous les Américains, de bonnes écoles pour tous leurs enfants, et une allocation universelle. Cette dernière, il est bon de s'en souvenir, était dans le programme du candidat démocrate aux élections présidentielles de 1972; ce détail suggère une appréciation assez pessimiste de l'évolution de la culture politique en Occident depuis quarante ans.

La culture politique et le débat public

Diminuer les injustices qui existent dans une société dépend principalement des lois, de ceux qui les inventent et de ceux qui les font appliquer. Dans une démocratie, cela dépend des législateurs directs, les membres des assemblées, et des législateurs indirects, les citoyens qui les élisent. Comme nous l'avons vu, les chances d'avoir des lois justes peuvent être favorisées par certaines institutions : des gouvernements collégiaux et responsables; des assemblées peu nombreuses et efficaces, élues d'une façon qui incite les gouvernants à tenir compte également des préoccupations de tous les gouvernés et qui favorise la formation d'un système de partis capable de réaliser efficacement l'agrégation des préférences des citoyens; et un équilibre convenable entre la centralisation législative et fiscale et la décentralisation de la gestion des dépenses et des services publics.

De bonnes institutions sont le facteur principal pour lutter contre les injustices, mais elles ne sont pas le seul. La culture, l'éducation et l'information y jouent aussi un rôle. Plusieurs des points que j'ai abordés dans ce chapitre ne sont pas enseignés aux

écoliers, et sont, je crois, mal connus ou mal compris par beaucoup de mes contemporains. La conception déontologique de la démocratie reste dominante dans notre culture. Elle favorise la croyance qu'un chef d'État doit être celui qui gouverne et doit être élu directement par l'ensemble de la population, et elle entretient l'incompréhension du rôle des partis ou des conséquences des modes de scrutin. Dans les pays où de nouvelles démocraties tentent de s'établir, l'influence de ces idées encourage la création d'institutions parfois gravement dysfonctionnelles. Dans une ancienne démocratie comme le Canada, ces idées sont influentes. En entendant les déclarations de certains de nos politiciens et des commentateurs professionnels de notre politique, j'ai souvent l'impression qu'on peut faire fonctionner un régime parlementaire sans comprendre pourquoi ça marche, comme on peut rouler en vélo sans savoir ce qu'est l'effet gyroscopique.

La lutte contre la **corruption de la politique** par les intérêts économiques est une préoccupation légitime mais parfois exagérée dans le débat public au Canada, où les accusations d'infractions aux règles et de malhonnêteté ont tendance à prendre plus de place que les discussions sur les orientations politiques. Pour diminuer l'influence de l'argent dans la vie politique, on peut réglementer le financement des partis, comme nous l'avons vu plus haut, mais cela ne suffit pas. Il faudrait aussi empêcher les entreprises de camoufler une partie de leurs dépenses, ce qui nous renvoie à des questions abordées dans le chapitre 4: la fiscalité et le secret bancaire. Ce problème est beaucoup plus grave aux États-Unis parce que la structure des partis favorise l'influence des groupes de pression et parce que la Cour suprême tend à considérer que la liberté d'expression des citoyens implique celle de dépenser leur argent comme ils le veulent dans n'importe quel domaine.

Si une économie est très inégalitaire, il est difficile d'éviter que ceux qui sont économiquement puissants utilisent cette puissance pour exercer une influence politique beaucoup plus importante que celle de leurs concitoyens moins riches. Même si elles ne peuvent pas financer les partis ou si elles s'abstiennent de le faire, les personnes riches exercent inévitablement une influence sur les décideurs politiques, parce que ceux-ci doivent

tenir compte des conséquences de leurs éventuelles réactions à leurs propres décisions. La politique est prise ici dans un cercle vicieux dont il est difficile de sortir : contre la tendance naturelle des économies à créer des inégalités, ce sont seulement les lois qui peuvent faire progresser l'égalité, comme elles l'ont fait pendant environ un siècle en Occident entre 1875 et 1975 ; mais il est très difficile de faire des lois égalitaires efficaces si les bénéficiaires les plus puissants de l'inégalité économique exercent une influence politique démesurée. On retrouve ici une application du principe général que nous avons rencontré au chapitre 2 : dans une société fondée sur l'isonomie, l'égalité devant la loi, il faut empêcher les inégalités économiques de devenir trop importantes.

Le débat public rencontre au Canada et dans d'autres pays occidentaux une difficulté qui est, je crois, très grave, et qui est moins souvent dénoncée que l'influence de l'argent. C'est le caractère malsain des relations qui existent entre les politiciens, les **médias** et la population. Dans une démocratie, un des talents nécessaires à un politicien est celui de savoir expliquer certaines choses en termes assez simples. Les gouvernants doivent pouvoir expliquer ce qu'ils font aux citoyens et les convaincre qu'ils ont de bonnes raisons de le faire. C'est devenu possible dans la deuxième moitié du 19^e siècle avec l'alphabétisation de masse et les journaux à bas prix imprimés sur des rotatives. Au début du 20^e siècle, certains grands partis politiques possédaient un quotidien ; leurs dirigeants y écrivaient des éditoriaux et contrôlaient ainsi assez bien les messages qu'ils adressaient à la population, ou au moins à leurs sympathisants.

Au cours du 20^e siècle, les journaux ont été concurrencés dans leur rôle de diffusion des informations politiques par la radio puis par la télévision. La radio diffuse les messages beaucoup plus vite que l'imprimé ; dans les pays moins développés, elle permet d'atteindre une population non alphabétisée. Pendant longtemps, l'information allait moins vite à la télévision qu'à la radio, à cause du matériel plus encombrant qui était nécessaire pour produire des images. La télévision a contribué de façon très importante à la personnalisation de la politique : il y a un siècle, les citoyens pouvaient lire ce qu'écrivait un homme politique, ils ne connaissaient pas le son de sa voix et auraient eu du mal à le reconnaître

dans la rue à cause de la mauvaise qualité des photos imprimées sur du papier journal.

La télévision est un instrument beaucoup plus efficace de divertissement que d'information, et elle est devenue le média dominant. Les journalistes de la presse écrite la regardent pour savoir quelles nouvelles ils doivent mettre en première page. Les journaux imprimés n'appartiennent plus à des partis politiques, et leurs revenus viennent en grande partie de la publicité commerciale, qui finance aussi presque entièrement les stations de radio et de télévision. Une chose, je crois, étonnera beaucoup les historiens de l'avenir : la diffusion de l'information politique remplit une fonction indispensable dans une démocratie, mais, financièrement, elle est devenue une activité auxiliaire de la publicité commerciale et elle utilise des procédés imités de ceux du monde du spectacle et du divertissement.

Les propriétaires de médias et ceux des compagnies qui ont des gros budgets de publicité ont des préférences politiques, qu'ils évitent de faire connaître au grand public mais dont les journalistes sont plus ou moins obligés de tenir compte. Même s'ils ont une certaine indépendance envers ceux qui les emploient, les journalistes ont leurs propres préférences, préjugés et ignorances. Et ils ont surtout l'obligation de travailler très vite, ce qui crée un effet de convergence entre eux : rien de mieux que d'être le premier à annoncer une nouvelle, mais rien de pire que de rater une nouvelle diffusée par tous les autres. Quand on demande à un journaliste pourquoi son journal ou sa station de télévision parle si peu d'un sujet, il répond que ça n'intéresse pas le public. Comment le sait-il ? Les autres médias n'en parlent pas.

Pour communiquer avec les citoyens, les politiciens dépendent de ce système médiatique, dont les contraintes ont un effet très important de distorsion de leurs messages. Un ministre qui fait un discours sait que ce qui importe le plus n'est pas ce qu'entendent les 200 personnes qui sont dans la salle, mais la phrase qui sera retenue par un journaliste et qui passera au journal télévisé. Le débat public cesse d'opposer entre elles des argumentations pour devenir une compétition pour la visibilité entre des images de personnes et des slogans. Si un politicien tente

d'expliquer avec un raisonnement ce qu'il veut faire, il prend le risque qu'une des phrases qu'il prononce soit transmise au public, seule et en dehors de son contexte. Il est désavantagé par rapport à ceux qui préfèrent ne pas s'expliquer, croient être en contact étroit avec la population parce qu'ils serrent beaucoup de mains, et ont appris à jouer le jeu d'offrir aux journalistes un choix de petites phrases assez frappantes pour faire de la « bonne information ».

Il est possible qu'Internet devienne un instrument permettant aux politiciens de communiquer directement avec les citoyens sans passer par le filtre des journalistes, comme Jean Jaurès pouvait le faire quand il écrivait dans *L'Humanité*. L'écran d'ordinateur a un gros avantage sur celui de la télévision : il permet de communiquer par écrit, ce qui facilite la compréhension et l'esprit critique. L'image et le commentaire télévisuels passent. Le texte écrit peut être relu ; l'orthographe des noms propres permet de les retrouver dans un dictionnaire pour vérifier le contexte d'une information et mieux la comprendre. Karl Popper pensait qu'un texte doit être écrit, et même imprimé, pour qu'on puisse avoir envers lui une attitude critique efficace¹⁷. Contrairement à ce que beaucoup croient ou prétendent, les images sont un vecteur d'information moins fiable que le texte imprimé ou même dit à la radio. Pour mentir ou induire en erreur avec du texte, il faut presque toujours écrire ou dire des choses fausses, et quelqu'un pourra démontrer qu'elles le sont. Pour mentir avec des images, il suffit de les sélectionner pour créer une perception fautive, et celui qui le fait pourra toujours se défendre en disant que toutes les images qu'il a diffusées sont authentiques et que chacun peut les interpréter comme il veut.

Une autre chose aurait été possible depuis longtemps pour permettre une communication plus directe entre politiciens et citoyens en utilisant le média qui rejoint le plus de gens, la télévision. Les sociétés publiques de télévision, comme Radio-Canada, France Télévisions ou la BBC, ont des journalistes qui veulent être intellectuellement indépendants. Ils le sont souvent plus que ceux qui travaillent pour des chaînes privées, et, quand

17. *La quête inachevée*, Paris, Presses Pocket, 1989, pages 256-257.

ils sont partisans, ils s'efforcent de ne pas trop le montrer pour conserver leur crédibilité. Sans rien changer aux chaînes publiques actuelles, on pourrait créer une nouvelle chaîne qui serait ouvertement partisane. Le temps d'antenne en serait partagé entre les partis politiques selon leur importance. Le financement serait entièrement public, pour éviter toute influence due au désir d'obtenir ou de conserver de la publicité commerciale. La répartition des budgets et des temps d'antenne entre les partis pourrait être faite selon leurs résultats électoraux ou en fonction du rapport entre eux établi par le mode de financement à la fois public et populaire décrit plus haut dans ce chapitre. Les quotidiens du passé appartenant à des partis s'efforçaient d'attirer et de garder des lecteurs en répondant à leurs besoins d'information et de distraction, en plus de les conforter dans leurs convictions politiques. De la même façon, chaque parti embaucherait librement des professionnels et utiliserait son temps d'antenne comme il l'entend, informations politiques et générales, reportages, films, etc.

Les partis à qui on offrirait cet instrument auraient besoin d'un certain temps pour apprendre à l'utiliser. Ils n'auront pas beaucoup de téléspectateurs s'ils se contentent de diffuser des discours de politiciens ou des capsules publicitaires comme on en voit à la télévision pendant les campagnes électorales. Les protestations seront nombreuses. On accusera la télévision partisane de recréer la *Pravda*. Il faudra rappeler que le scandale représenté par ce journal n'était pas son lien avec le Parti communiste, mais le fait que celui-ci était un parti unique qui contrôlait tous les médias en URSS. La télévision partisane serait le lieu d'une concurrence entre les partis, et serait en concurrence avec tous les autres médias. Une de ses fonctions serait de corriger les médias généralistes quand ils traitent une question politique de manière trop partielle ou trop simpliste, et donc de les inciter à éviter de le faire. Certains journalistes établis traiteront avec condescendance ceux qui accepteront de travailler pour la télévision partisane et les accuseront de ne pas être de « vrais » journalistes. Cette accusation ne sera pas très redoutable au Québec, où ont été nombreux les journalistes de Radio-Canada qui ont fait une deuxième carrière comme député, ministre ou même Premier ministre.

* * *

Je n'ai pas de théorie du régime politique parfait, et je ne crois pas qu'une telle théorie soit possible. Les dysfonctionnements de certains des régimes politiques d'aujourd'hui sont de véritables injustices, puisqu'ils rendent plus difficiles l'adoption de lois justes. La possibilité de corriger certaines de ces injustices varie selon les pays concernés.

Les États-Unis ne changeront pas leur régime présidentiel pour un régime parlementaire. Modifier leur système de partis ou leurs règles électorales pour diminuer l'influence des groupes de pression économiques et idéologiques serait un peu moins difficile, mais est quand même très improbable. Les chances sont à peine meilleures que les pays latino-américains renoncent au régime présidentiel. En revanche, ceux qui ailleurs dans le monde ont la possibilité de mettre en place de nouvelles institutions démocratiques devraient savoir que les États-Unis ne sont pas une démocratie exemplaire, mais une démocratie archaïque que personne ne devrait essayer d'imiter¹⁸.

La France a une constitution où toutes les règles nécessaires au bon fonctionnement d'un régime parlementaire sont présentes. La pratique du régime pourrait évoluer dans cette direction, c'est un problème de culture politique plus que d'institutions. L'élection du chef d'État par toute la population ne rend pas inévitable qu'il soit le véritable chef de l'exécutif, comme le montrent les exemples de l'Irlande, de l'Autriche et du Portugal. En France, un président pourrait décider que son rôle n'est pas de gouverner le pays mais de veiller au bon fonctionnement des institutions parlementaires. Il laisserait son Premier ministre gouverner, et diriger la délégation française dans les conférences internationales, où il rencontrerait ses homologues allemand, britannique, japonais, indien, etc., et aussi le président des États-Unis, puisque ce pays n'a pas la chance d'avoir un chef de gouvernement distinct de son chef d'État. Les Français pourraient comprendre qu'en organisant des élections trop fréquentes on n'améliore pas la démocratie, et découvrir la supériorité du vote alternatif sur le vote à deux tours.

18. Robert A. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?*, Yale University Press, 2001.

Le Canada a lui aussi un régime politique archaïque, mais moins que celui des États-Unis. Les principales règles de sa constitution sont devenues à peu près impossibles à modifier depuis 1982. Les règles électorales pourraient l'être, mais ce sera très difficile tant qu'on répètera aux Canadiens qu'ils seraient incapables de comprendre un mode de scrutin semblable à celui que les Irlandais utilisent depuis 1923. Les Canadiens auraient intérêt à réaliser que, dans leur pays, les injustices dues à une décentralisation excessive sont probablement plus nombreuses que celles qui sont causées par trop de centralisation. Cependant, au moment où j'écris, le gouvernement fédéral est particulièrement détestable, et j'accepterais volontiers que ses pouvoirs ne soient augmentés qu'après une réforme du mode de scrutin pour rendre plus difficile qu'une minorité idéologique obtienne une majorité parlementaire.

Les modes de scrutin pourraient être modifiés, et ils devraient presque partout être rendus plus égalitaires. Ce problème est plus grave dans les régimes politiques les plus anciens, États-Unis, Grande-Bretagne et Canada, qui utilisent encore le scrutin uninominal pluralitaire. Améliorer les règles du financement des partis politiques serait facile au Canada et au Québec, beaucoup plus difficile aux États-Unis. La façon dont les journalistes traitent l'information politique est partout très difficile à corriger, parce qu'elle résulte dans une large mesure des contraintes techniques de leur métier. Mettre à la disposition des politiciens les moyens de communiquer plus directement avec l'ensemble des citoyens pourrait représenter un progrès important, s'ils apprennent à les utiliser pour expliquer leur politique plutôt que pour émettre des slogans.

Des institutions politiques plus égalitaires et plus efficaces sont nécessaires pour lutter contre la tendance naturelle des relations économiques à produire sans cesse de nouvelles inégalités. Elles sont nécessaires aussi pour faire face aux injustices qui résultent des relations entre les États.

Les relations internationales

Dans les chapitres précédents nous avons rencontré à plusieurs reprises des injustices qui sont les conséquences des relations entre les États, ou sont plus difficiles à corriger à cause de celles-ci. Les frontières internationales sont une cause majeure d'inégalités entre les humains. Elles favorisent de nombreuses formes de criminalité, trafics d'armes ou de drogues et exploitation des immigrants illégaux. Dans les pays les mieux gouvernés, elles rendent plus difficiles la lutte contre la spéculation et la mise en place de systèmes fiscaux plus justes.

Ces injustices ont des causes multiples. Elles sont dans une large mesure le produit d'une histoire complexe. Aucune théorie simple ne peut les expliquer et ce n'est pas ce que je vais essayer de faire dans ce chapitre. Puisque les injustices sont, par définition, des malheurs évitables, nous allons tenter de voir ce qui est inévitable parmi les conséquences regrettables ou non de la division du monde en États, ce qui pourrait être changé et comment cela pourrait être fait.

La division du monde en États est un fait avant d'être une valeur positive ou négative. Elle est un héritage du passé, auquel pendant longtemps il était impossible de mettre fin. Des lois mondiales étaient complètement impossibles avant que le premier marin européen atteigne l'Amérique et l'étaient encore quand

Kant écrivait son *Projet de paix perpétuelle*. Les moyens techniques d'unifier politiquement l'humanité ont été inventés au cours des 19^e et 20^e siècles. Aujourd'hui, envoyer un message ou transporter une personne entre Paris et la Nouvelle-Zélande est plus facile et plus rapide que ça l'était entre Paris et Perpignan il y a deux siècles, alors que la France était déjà un État unifié avec des lois assez bien appliquées sur l'ensemble de son territoire. Il n'y a plus aujourd'hui aucun obstacle pratique ou technique à l'unification politique du monde, seulement des obstacles politiques ou culturels.

La division du monde en États a eu dans le passé plus de conséquences positives que négatives pour la justice. Certains pensent qu'elle est un fait inévitable, soit parce qu'elle serait le mode normal d'existence de l'humanité, soit parce que sa disparition entraînerait des dangers très graves. En sens inverse, on peut penser que cette division a cessé d'être inévitable ou utile, qu'elle génère aujourd'hui bien plus d'injustices qu'elle n'a d'avantages, et que sa disparition plus ou moins complète sera nécessaire pour assurer la survie de l'humanité.

Les avantages de la division du monde en États

Les progrès réalisés par la justice au cours de l'histoire de l'humanité l'ont été dans le cadre d'un monde divisé en entités politiques multiples et il y a des raisons très sérieuses de penser que cette division était indispensable pour que ces progrès soient possibles.

Nous avons vu au chapitre précédent que, dans une fédération, la pluralité des États fédérés favorise les progrès législatifs par essais et erreurs. C'est aussi le cas pour des États indépendants, surtout s'ils sont voisins ou proches et s'ils partagent la même civilisation. Pendant longtemps, la pluralité des États a limité la possibilité pour des gouvernements autocratiques d'exercer un contrôle total sur la circulation des idées, des informations et des marchandises entre leurs sujets et ceux des pays voisins. L'Europe a été pendant des siècles un espace divisé en plusieurs entités politiques, où la relative homogénéité de civilisation facilitait la circulation des biens et des idées. Cette division a favorisé le dynamisme économique et politique excep-

tionnel de cette partie du monde¹. En Chine, un pouvoir politique unique s'exerçait sur tout l'espace occupé par une civilisation. Sauf dans les périodes de guerre civile, ce pouvoir avait une capacité beaucoup plus grande qu'en Europe de contrôler les innovations et d'interdire celles qu'il considérait comme dangereuses pour le bon ordre de la société ou pour sa propre préservation².

Les régimes politiques fondés sur la liberté des citoyens et l'élection des gouvernants ont été inventés dans des pays où la population était assez peu nombreuse, environ 5 millions d'habitants dans l'Angleterre du 17^e siècle et encore moins aux États-Unis au moment de leur indépendance. Dans la France de 25 millions d'habitants de la fin du 18^e siècle, l'innovation politique a été plus difficile et a entraîné davantage de conflits. Quand nous réfléchissons aujourd'hui sur les chances de démocratisation de la Chine, nous devons toujours nous rappeler que celle-ci a sans doute l'avantage de pouvoir tenir compte de l'expérience des pays qui ont réalisé cette transformation avant elle, mais qu'elle fait face à une difficulté spécifique due à l'immensité de sa population. Pour la même raison, la très imparfaite démocratie indienne est spécialement admirable.

Les institutions de solidarité économique qui se sont développées en Europe à partir du dernier quart du 19^e siècle ont été inventées dans des pays plus peuplés que l'Angleterre du 17^e siècle, mais dont la population se comptait en dizaines et non en centaines de millions. Les États-Unis sont aujourd'hui le plus inégalitaire des pays occidentaux développés, ce qui s'explique en partie par le fait que leur population est beaucoup plus nombreuse que celle des pays européens : il est évidemment moins difficile de limiter les inégalités entre 4 millions de Norvégiens qu'entre 60 millions de Français, et c'est encore plus difficile entre 300 millions d'Américains.

Les frontières ont protégé dans certains pays des innovations politiques ou économiques qui étaient des progrès pour la

-
1. Jean Baechler, *Les origines du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1971.
 2. C'est ce que montre l'étonnante décision du gouvernement impérial d'interdire la navigation océanique au cours du 15^e siècle, alors que les Chinois possédaient une technologie maritime très en avance sur celle des Européens et avaient construit une flotte qui a atteint le sud de l'Afrique avant les navigateurs portugais.

justice. Mais elles ont aussi parfois protégé des régimes oppressifs. Sur le long terme, les institutions permettant plus de liberté se sont diffusées plus efficacement et ont été imitées plus souvent que celles qui favorisaient la tyrannie. Le bilan historique de la division du monde en États est donc à peu près sûrement très positif pour les progrès de la justice.

Comme rien n'est jamais parfait, cette division n'a pas été sans inconvénients. Le plus grave a été la fréquence des guerres. Mais, pendant longtemps, le coût humain de celles-ci pouvait apparaître comme acceptable en contrepartie des nombreux avantages qu'avait par ailleurs la souveraineté des États. Les victimes des guerres entre États étaient beaucoup moins nombreuses que celles des famines et des épidémies, et moins nombreuses que celles des guerres civiles ou de la criminalité ordinaire, maux que les États les moins mal gouvernés sont parvenus à réduire assez efficacement. C'est seulement après 1914, dans des pays comme l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne, où les famines avaient disparu depuis longtemps, où le contrôle des épidémies avait fait des progrès importants, où le risque de guerre civile était faible et où les taux de criminalité avaient beaucoup baissé, que la guerre entre les États a pu apparaître comme la pire calamité pouvant frapper l'espèce humaine.

Cette idée est très vite devenue contestable à cause des démocides³, les massacres de masse commis, entre autres, par Staline et Hitler. Certains en ont conclu qu'une grande guerre représente un danger moins grave qu'un grand État totalitaire. Mais la guerre est redevenue le danger le plus grave avec l'équilibre de la terreur nucléaire, quand un affrontement entre les États-Unis et l'URSS avait le potentiel de détruire toute vie humaine sur la Terre. Le risque d'extermination nucléaire a culminé vers 1970 et a aujourd'hui beaucoup reculé, mais il n'a évidemment pas disparu définitivement. Le danger totalitaire a reculé lui aussi. Aucun grand État n'est aujourd'hui activement

3. Rudolph J. Rummel, *Death by Government*, New Brunswick (New Jersey), Transactions Publishers, 1996. La notion de «démocide» proposée par Rummel a l'avantage sur la notion juridique de «génocide» d'éviter les débats difficiles ou sans issue sur le critère, «national, ethnique, racial ou religieux» d'identification des victimes.

engagé dans le massacre d'une partie de sa propre population. Les guerres civiles qui ont lieu dans des pays assez pauvres ou très pauvres sont aujourd'hui la forme de violence politique qui fait le plus grand nombre de victimes⁴. Pour les populations qui en souffrent, avoir des États moins faibles et mieux organisés serait très probablement un progrès.

Pendant longtemps, les guerres entre les États avaient même des effets positifs pour la justice, parce qu'elles favorisaient la solidarité entre concitoyens. En France dans les années 1880, l'enseignement primaire obligatoire a représenté un effort de solidarité en faveur des plus pauvres et un progrès très important pour la justice. Un des arguments utilisés par ceux qui ont réalisé cette réforme magnifique était que la guerre de 1870 avait été gagnée par les maîtres d'école prussiens, et que la sécurité du pays dépendait de l'instruction de ses habitants.

La pacification de l'Europe dans la deuxième moitié du 20^e siècle a été sans aucun doute un progrès, mais elle a affaibli la solidarité entre concitoyens. Quand éviter ou préparer la guerre était une des principales préoccupations des gouvernements et des citoyens, l'appartenance de la Sicile à l'Italie et celle de la Bretagne à la France fournissaient des effectifs militaires supplémentaires pour faire la guerre à l'Autriche ou à l'Allemagne. En conséquence, les habitants des régions plus riches d'un pays acceptaient de financer par leurs impôts des écoles, des routes ou des chemins de fer dans les régions plus pauvres.

Dans les dernières années du 20^e siècle, la compétition économique devient une obsession collective qui remplace celle de la sécurité militaire. Les régions pauvres d'un pays cessent alors d'être des facteurs de puissance pour devenir des handicaps, dont certains habitants des régions riches pensent qu'il serait avantageux de se débarrasser. Au 19^e siècle, c'est le Piémont qui a proposé, ou imposé, l'unification de l'Italie aux Napolitains et aux Siciliens. Dans les années 1980 se développe un mouvement politique, la Ligue du Nord, qui explique aux habitants de Turin et de Milan que, s'ils se séparaient de Naples et de Palerme, ils

4. Jean-Pierre Derriennic, *Les guerres civiles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pages 264-267.

seraient en meilleure posture économique face aux Allemands ou aux Suisses. En 1919 les dirigeants politiques tchèques ont voulu créer un État en commun avec les Slovaques, afin que les Slaves soient plus nombreux face aux Allemands vivant en Bohême. En 1991, leurs successeurs favorisent l'indépendance de la Slovaquie, qui est plus pauvre que la République tchèque. Cet égoïsme collectif de riches a probablement de l'avenir. Il entraînera moins de risques de guerre que les nationalismes expansionnistes ou chauvins du passé, mais il sera moins favorable au développement ou au maintien d'institutions de solidarité économique entre concitoyens.

Pour qu'un État puisse fonctionner, il faut que ses habitants acceptent un minimum de solidarité entre eux. Si cet État est démocratique, la solidarité est encore plus nécessaire pour que chacun, quand il vote, se préoccupe du bien-être de ses concitoyens. Et la guerre impose une solidarité encore plus grande, puisque chaque citoyen peut être appelé à donner sa vie pour défendre l'État commun. La possibilité du sacrifice suprême tend à faire de la solidarité entre concitoyens une valeur suprême elle aussi : le citoyen-soldat ne croit pas défendre un État, une simple institution, mais une patrie ou une nation, ressentie comme une personne collective dotée de vertus et de sentiments, pouvant être un objet d'amour et de dévouement.

Cette exaltation du patriotisme a souvent entraîné une vision morale qui surestime la valeur de la solidarité nationale et considère la division politique du monde comme un fait qui n'a pas besoin de justification : l'humanité est naturellement divisée en nations qui doivent se constituer tout aussi naturellement en États, et celles qui sont empêchées de le faire sont victimes d'une très grave injustice. Dans cette perspective, les questions de justice internationale ne se posent pas pour les relations entre des personnes, mais pour les relations entre des entités collectives, peuples, nations ou États.

La souveraineté des peuples est-elle un principe déontologique ?

L'acceptation de la division politique du monde comme un fait qui n'a pas à être mis en question est le point de départ de la théorie de Rawls sur la justice internationale. Nous avons vu au chapitre 1 que sa théorie générale de la justice est construite à partir d'une « position originelle » où des personnes ignorant quelles positions elles occuperont dans la société se mettent d'accord sur les règles de base qui s'appliqueront dans celle-ci. Il réutilise le même procédé pour élaborer les principes du « droit des peuples » (*law of peoples*). Ce sont des représentants de peuples qui se mettent d'accord sur ces principes, chacun ignorant les caractéristiques du peuple qu'il représente, si celui-ci est puissant ou faible, riche ou pauvre, etc.

Rawls insiste sur le point que ce ne sont pas des représentants d'États, mais de peuples, qui sont supposés se concerter entre eux dans la position originelle⁵. Il justifie ce choix avec l'argument que ce sont les peuples, et non les États, qui sont capables d'avoir des mobiles moraux et d'être guidés par la raison. J'avoue avoir une certaine difficulté à comprendre ce point. Ni les peuples ni les États ne sont moraux ou rationnels, ce sont toujours des individus qui le sont ou ne le sont pas. Il y a sans doute des attitudes morales qui sont dominantes dans certains peuples, mais elles ne sont ni unanimes, ni toujours cohérentes, ni faciles à identifier. Les États ont des dirigeants, qui sont parfois capables de moralité et de rationalité, et dont les mobiles sont souvent un peu moins difficiles à connaître que ceux des peuples. Il est difficile de savoir quels sont, dans le monde d'aujourd'hui, les peuples qui doivent être traités comme les sujets moraux de la théorie rawlsienne. En revanche, malgré quelques cas douteux ou contestés comme le Somaliland ou Taïwan, il est assez facile de savoir quels sont les États auxquels s'applique ou devrait s'appliquer le droit international.

Mais l'objection principale qui a souvent été faite à Rawls est de fixer une contrainte abusive à l'exercice mental de la position

5. *The Law of Peoples*, Harvard University Press, 1999, pages 17-25.

originelle en l'organisant entre des représentants de peuples, plutôt qu'entre de simples individus⁶. Pourquoi les questions de la justice dans les relations internationales ne devraient-elles pas être posées aux participants de la position originelle générale, celle qui est au point de départ de *A Theory of Justice*? Dans celle-ci des personnes qui savent que l'humanité est formée de femmes et d'hommes doivent faire les lois qui leur semblent justes sans savoir si elles seront un homme ou une femme quand ces lois s'appliqueront à elles. Elles savent aussi que l'esclavage est possible, et font des lois sans savoir si elles seront une personne libre, un esclave ou un propriétaire d'esclaves. Dans le premier cas, elles ne pourront pas décider raisonnablement l'abolition de la différenciation sexuelle de l'espèce humaine. Dans le deuxième cas, elles pourront décider l'interdiction de l'esclavage et elles le feront sans doute. La division du monde en États est un fait institutionnel comme l'esclavage et non un fait naturel comme la différenciation sexuelle. Il n'est pas sûr que les participants hypothétiques à la position originelle devraient en décider l'abolition, mais on ne voit pas pourquoi le philosophe organise l'expérience mentale d'une façon qui les dispense de se poser la question.

Il est légitime pour une réflexion sur la justice de se demander si la division du monde en États a contribué dans le passé et contribue encore aujourd'hui à plus ou moins d'injustices, et s'il vaut mieux chercher à la préserver ou à l'abolir. Et, même si on conclut que la pluralité des États reste souhaitable, cela n'entraîne pas nécessairement l'acceptation du nombre des souverainetés ou de la répartition des territoires entre elles qui existent à un moment donné. Dans le monde d'aujourd'hui de nombreux mouvements politiques exigent le respect de l'intégrité territoriale de leur État, et d'autres mouvements politiques mettent en cause cette intégrité en revendiquant la création d'un nouvel État. Ce sont des conflits réels et ce sont donc des questions importantes pour une réflexion sur la justice internationale⁷.

6. Charles R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, 1979, page 151.

7. Margaret Moore, *The Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, 2001. Allen Buchanan, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder (Col.), Westview Press, 1991.

On ne règle pas ces questions en affirmant parallèlement deux principes déontologiques : le droit des États à leur souveraineté et à leur intégrité, et le droit des peuples à leur autodétermination. Dans beaucoup de situations réelles, ces deux principes sont antinomiques. Ils peuvent être invoqués par des adversaires pour alimenter un conflit, mais ils ne suffisent pas pour leur permettre de trouver un règlement qui serait acceptable par tous.

Le respect de la souveraineté des États est une règle du droit international contemporain. Cette règle est très probablement utile pour limiter les risques de guerre, et elle comporte des exceptions comme le principe de la « responsabilité de protéger » : quand un État est incapable d'assurer la sécurité physique d'une partie de ses habitants, ou quand il devient lui-même une menace grave pour cette sécurité, les autres États ont le droit de passer outre sa souveraineté pour protéger les populations en danger. Ce principe a été élaboré à partir de 1991, d'abord au profit des Kurdes irakiens, et il a été reconnu officiellement par l'ONU en 2005. Son bilan est l'objet de débats légitimes⁸ : il aurait sans doute pu et dû être appliqué au Rwanda en 1994 pour sauver des centaines de milliers de personnes ; son application au Kosovo en 1999 sans l'autorisation du Conseil de sécurité a probablement rendu plus facile la décision américaine, illégale et presque sûrement déplorable, d'envahir l'Irak en 2003. Le respect des souverainetés étatiques n'est pas un impératif catégorique que toute réflexion sur la justice internationale devrait accepter sans discussion. C'est une règle de prudence, qui est justifiée si elle a des conséquences heureuses et qui pourrait être modifiée ou même abolie pour obtenir de meilleures conséquences.

Le droit des peuples à l'autodétermination n'est pas une règle de droit international aussi claire que la souveraineté des États. Si le mot « peuple » est compris comme signifiant l'ensemble des citoyens d'un État, les droits à l'autodétermination et à la souveraineté se confondent. Ils peuvent entrer en conflit si le peuple est défini à partir de critères différents, ce qui est le cas lorsqu'un mouvement politique revendique la création d'un nouvel État.

8. Jean Bricmont, *L'impérialisme humanitaire*, Montréal, Lux Éditeur, 2006.

Quand les deux principes entrent en conflit dans le monde d'aujourd'hui, c'est généralement la souveraineté qui l'emporte sur l'autodétermination. La reconnaissance internationale d'un nouvel État rencontre peu de difficultés quand l'État dont il se sépare renonce à s'y opposer. C'est parfois explicite comme dans le cas de l'indépendance slovaque de 1992, qui a été acceptée et même encouragée par le gouvernement de la République tchèque. C'est parfois tacite comme, assez clairement, dans le cas des indépendances des républiques de l'URSS en 1991, et, de façon plus confuse, dans celui des républiques yougoslaves en 1992.

Le droit international et la pratique depuis le milieu du 20^e siècle ont admis que le droit à l'autodétermination peut s'exercer contre la volonté de l'État préexistant dans les situations coloniales, c'est-à-dire quand les habitants d'un territoire sur lequel s'exerce la souveraineté d'un État n'ont pas les droits qui résultent normalement de la citoyenneté. Ceci permet d'interpréter le droit des peuples à l'autodétermination comme un droit des personnes à la citoyenneté qui pourrait s'énoncer ainsi : tous ceux qui sont soumis au pouvoir d'un État qui ne leur reconnaît pas les droits liés à la citoyenneté ont le droit de créer un nouvel État où ils pourront exercer ces droits. Le même principe est appliqué aujourd'hui plus ou moins consciemment par les gouvernements qui affirment le droit des Palestiniens de fonder un État, puisque ceux-ci sont sous occupation israélienne sans être citoyens d'Israël.

Ces deux critères, le consentement de l'État préexistant et le remède au déni de citoyenneté, permettent de déterminer l'attitude que devrait avoir le gouvernement d'un État face à une revendication d'indépendance qui s'exerce contre un autre État. Ils ne sont pas suffisants pour savoir si ceux qui veulent créer un nouvel État contribuent ainsi à plus ou moins de justice. Les nationalistes posent généralement ce problème en termes déontologiques : un peuple a droit à l'autodétermination et peut en décider à la majorité de ses membres ; les conséquences que cela entraîne ne regardent personne d'autre. La difficulté de cette position est évidemment l'indétermination de la notion de « peuple ». Dans les cas de déni de citoyenneté, cette notion peut être définie de manière assez claire : le peuple concerné est

l'ensemble des personnes qui souffrent de ce déni, par exemple les Algériens musulmans gouvernés par la France en 1954 ou les Palestiniens sous occupation israélienne aujourd'hui. Dans beaucoup d'autres cas, les critères à partir desquels on doit définir le peuple ou les peuples concernés sont contestables, et cette contestation est presque toujours au cœur des conflits entre nationalismes rivaux.

Pour déterminer ce qui est juste ou injuste, il faut considérer les conséquences probables de la création d'un nouvel État pour les habitants du territoire concerné, mais aussi pour ceux de l'ensemble de l'État préexistant et même dans certains cas pour ceux des pays voisins. Un problème du même type se pose dans les cas d'adhésion à un regroupement d'États comportant pour ceux-ci une limitation de souveraineté. Il doit, lui aussi, être abordé de manière conséquentialiste et non en traitant l'autodétermination ou la souveraineté comme des principes absolus. Pour illustrer ce point, regardons rapidement comment il se présente dans le cas des pays membres de l'Union européenne.

En adhérant à cette organisation, les États ont accepté un abandon partiel de leur souveraineté. Pour leurs citoyens, il en a résulté presque toujours des progrès très remarquables de la justice : pour les Français et les Allemands, la consolidation de la paix entre leurs deux pays ; pour les citoyens des six membres fondateurs, des progrès économiques importants et la stabilisation de régimes démocratiques, qui, sauf aux Pays-Bas, semblaient fragiles pour des raisons diverses. Pour certains de ceux qui y sont entrés plus tard, comme les Grecs ou les Espagnols, l'adhésion à la Communauté européenne a représenté, outre ses avantages économiques, une protection contre le risque de putsch militaire. Pour les pays récemment libérés des régimes communistes, comme la Pologne, l'adhésion à l'Union européenne a apporté des avantages économiques et a consolidé leurs nouvelles institutions démocratiques.

Dans les pays où les institutions politiques sont anciennes et solides, comme le Royaume-Uni ou le Danemark, l'abandon partiel de souveraineté n'avait aucun avantage pour la démocratie. C'est dans ces pays que les eurosceptiques sont nombreux depuis

longtemps. Le cas de la Norvège est très intéressant, puisque son gouvernement a signé deux traités d'adhésion, en 1972 et 1995, qui ont été rejetés tous les deux par référendum. La position des Norvégiens peut être vue comme un cas classique d'égoïsme collectif : plus riches que les autres Européens, ils ne veulent pas partager leurs ressources ; leurs institutions démocratiques, qui sont excellentes, n'ont rien à gagner à se soumettre aux règles communautaires. Mais certains Norvégiens justifient leur position avec des arguments universalistes : dans ses relations économiques et politiques avec le reste du monde, et notamment avec les pays d'Afrique et d'Asie du Sud, la Norvège peut faire une politique plus juste en restant en dehors de l'Union européenne. Je ne sais pas si ce dernier argument est fondé, mais il est plausible.

La limitation des souverainetés étatiques par l'Union européenne a été un progrès magnifique pour la justice. Mais elle ne l'a pas été de la même façon ni également pour tous les pays concernés. Les Français, les Espagnols et les Polonais ont certainement eu raison d'y entrer. Il est possible que les Norvégiens aient raison de rester en dehors. Et que se passerait-il si certains voulaient en sortir ?

Cela présenterait une difficulté juridique, puisque les traités fondateurs n'ont pas prévu de procédure permettant à un État membre de se retirer de la Communauté ou d'en être exclu. Mais, du point de vue de la justice, si des pays comme Chypre ou la Grèce décidaient de sortir de l'Union, cela créerait très peu de difficultés pour leurs partenaires. Seuls les Chypriotes ou les Grecs auraient éventuellement à en subir les conséquences et ils devraient sans doute avoir le droit d'en décider eux-mêmes. En revanche, si la France ou l'Allemagne décidait de sortir de l'Union, cela créerait un problème majeur pour tous les Européens, en provoquant la disparition complète de l'organisation ou en obligeant les autres membres à la restructurer entièrement. Il ne serait évidemment pas juste que cette décision soit prise par les Français ou les Allemands sans que tous les autres aient leur mot à dire. L'indépendance du Québec ou de la Catalogne représenterait pour tous les Canadiens ou tous les Espagnols le même type de difficulté.

Les deux affirmations déontologiques, que tous les États sont souverains et ont le droit de faire ce qu'ils veulent, et que tous les peuples ont droit à l'autodétermination et peuvent en décider comme ils le veulent, sont toutes deux des négations de la notion même de justice, qui exige que chacun se préoccupe des conséquences de ses décisions pour tous ceux pour qui elles ont des conséquences. La souveraineté et l'autodétermination sont souvent antinomiques, mais elles ont en commun d'être parfois utiles et parfois nuisibles à la justice. Celle-ci dépend des conséquences que peuvent entraîner des décisions collectives qui ont pour objet de renoncer à une souveraineté ou d'en créer une nouvelle, conséquences qui doivent être évaluées dans chaque situation particulière.

Mérites et limites du libre-échange et de la souveraineté économique

La mondialisation des économies est aujourd'hui le facteur le plus puissant d'affaiblissement de la souveraineté des États. Des échanges commerciaux et financiers de plus en plus intenses ont le double effet de contribuer parfois à leur prospérité et de limiter toujours leur capacité d'agir sur leur situation économique interne pour limiter les effets inégalitaires du dynamisme économique⁹. Ces relations économiques sont à la fois le moteur de nombreux progrès et, en l'absence de grandes guerres, la principale cause d'injustices internationales, c'est-à-dire de malheurs collectifs évitables causés par des institutions ou des actions humaines.

Le nombre des humains a beaucoup augmenté depuis deux siècles et la très grande majorité d'entre eux vivent aujourd'hui plus longtemps et mieux que leurs arrière-grands-parents. Cette transformation a été accompagnée par un accroissement considérable des échanges entre les pays et les continents. Ces échanges ne sont pas le seul facteur qui a permis ces progrès, mais il ne fait pas de doute qu'ils étaient nécessaires pour que ceux-ci soient possibles, en permettant spécialisation et gains de productivité.

9. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, pages 793, 798, et autres.

Le protectionnisme absolu, c'est-à-dire la volonté de faire dans un pays une économie fermée, sans aucun échange avec l'extérieur, serait un projet absurde conduisant fatalement à la misère. Mais il ne faut pas pour autant en conclure que toute augmentation du commerce international est toujours bénéfique pour la situation économique des populations concernées.

L'histoire économique ne confirme pas le dogmatisme libre-échangiste de beaucoup d'économistes et de dirigeants politiques. Dans les dernières décennies du 19^e siècle, la croissance des économies industrialisées a été plus rapide et le volume du commerce international a augmenté davantage pendant les périodes relativement protectionnistes que pendant celles de réduction des barrières douanières¹⁰. Depuis trente ans, l'augmentation du commerce mondial grâce à l'ouverture des économies russe, est-européennes et chinoise a évidemment favorisé la croissance extraordinaire de la Chine, mais elle a été accompagnée d'un ralentissement économique dans la plupart des pays les plus développés.

Les pays qui ont l'économie la plus puissante à un moment donné, l'Angleterre au milieu du 19^e siècle, les États-Unis dans la deuxième moitié du 20^e, sont favorables au libre-échange et le proposent ou cherchent à l'imposer aux autres. Leurs concurrents les plus efficaces, les États-Unis et l'Allemagne au 19^e siècle, le Japon entre 1950 et 1990, la Chine aujourd'hui, ont des politiques plus protectionnistes. Dans les cas que nous venons de citer, cela n'a pas empêché ces pays de se développer plus vite que le pays dominant. Il faut donc se demander dans quelles situations et pour quelles raisons certaines mesures de réglementation, limitation ou contrôle des échanges internationaux peuvent favoriser la prospérité économique.

Le commerce international est un moteur puissant d'augmentation des inégalités. Il met en concurrence les travailleurs les moins qualifiés des pays riches avec ceux des pays pauvres, et les travailleurs les plus qualifiés des pays pauvres avec ceux des pays

10. Paul Bairoch, *Victoires et déboires : Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, tome II, Paris, Gallimard, 1997, pages 309-310. David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, New York, W. W. Norton, 1998, pages 265-266.

riches, ce qui crée une tendance à l'augmentation des inégalités dans les pays appartenant à l'une et à l'autre catégorie.

Les travailleurs les moins qualifiés des pays riches doivent ou bien accepter des rémunérations qui se rapprochent de celles de travailleurs beaucoup plus pauvres mais souvent aussi bien qualifiés qu'eux, ou bien perdre leur emploi. Les consommateurs des pays riches bénéficient des bas prix de beaucoup de produits importés. Pour ceux dont les emplois sont à l'abri de la concurrence internationale, comme les fonctionnaires et les enseignants, ce bénéfice est important. Pour les détenteurs de capitaux, qui peuvent investir dans les pays où la main-d'œuvre coûte moins cher, il l'est aussi. Il ne l'est pas pour ceux qui perdent leur emploi ou dont les salaires diminuent.

Dans les pays pauvres, les malades sont en concurrence avec ceux des pays riches pour l'accès aux soins de santé, parce qu'il n'est pas très difficile pour un médecin indien ou philippin d'aller travailler au Canada ou aux États-Unis. Il faut donc que les rémunérations des médecins en Inde ou aux Philippines ne soient pas trop inférieures à celles des médecins canadiens ou américains. Les paysans de ces deux pays n'ont pas la même possibilité d'émigrer vers l'Alberta ou l'Iowa pour y devenir agriculteurs. Cuba a un système public de santé excellent ; c'est reconnu même par la revue *The Economist*, qui n'est pas suspecte de sympathie pour le régime politique et économique de ce pays. Cette réussite aurait été plus difficile si la circulation des personnes avait été libre depuis cinquante ans entre Cuba et les États-Unis, où les professionnels de la santé cubains pourraient obtenir des rémunérations bien plus élevées que dans leur pays. Les Haïtiens ne sont pas aussi bien soignés que les Cubains ; il y a pourtant beaucoup de très bons médecins haïtiens, mais ils travaillent au Canada ou aux États-Unis.

Ceci n'est pas une apologie des régimes politiques qui limitent la liberté de leurs citoyens, mais une illustration d'une des difficultés qui résultent de la cohabitation sur la même planète de peuples aux conditions économiques très inégales. Pour que les Haïtiens soient soignés convenablement, pour que les Cubains restent bien soignés et soient plus libres, il faut que les inégalités

économiques entre eux et leurs voisins diminuent. Tant qu'elles sont importantes, il faut que les règles des échanges internationaux cherchent à réduire les effets pervers de l'inégalité. Il ne suffit pas d'affirmer comme un dogme que la circulation des personnes et des marchandises doit être libre.

Le commerce international a sans aucun doute beaucoup aidé le développement économique de la Chine depuis trente ans, comme il l'avait fait plus tôt pour Taïwan et la Corée du Sud, et encore plus tôt pour le Japon. Les progrès économiques de ces pays n'ont pas été le fruit d'une application dogmatique du libre-échange, mais d'une combinaison habile de développement du commerce extérieur et de protectionnisme¹¹. Celui-ci a souvent été facilité par la spécificité culturelle de ces pays, dont le marché intérieur est difficile à pénétrer à cause de leur langue et de leur écriture, que peu d'Occidentaux connaissent, ou de leur mode de consommation original¹². Depuis trente ans, le libre-échange n'a eu des effets aussi positifs ni dans les pays les plus sous-développés ni dans les pays les plus développés. Pour que les échanges extérieurs favorisent la croissance de l'économie d'un pays, il ne faut pas qu'ils aient pour effet de faire diminuer les revenus distribués à la population et ceux de l'État.

Les inégalités économiques, nous l'avons vu dans les chapitres précédents, ont de nombreux inconvénients : elles nuisent à la qualité de vie et même à la longévité des populations, au respect des lois et au bon fonctionnement des institutions politiques. Et elles ne sont pas non plus une bonne chose pour l'efficacité économique.

Dans une économie entièrement conforme à la théorie, tous les biens produits trouveraient des acheteurs solvables, puisque les revenus distribués pour rémunérer leur production égalent ceux qui sont nécessaires pour les acheter. Dans le monde réel, ça ne se passe pas toujours ainsi. Une partie des revenus peuvent être thésaurisés ou alimenter la spéculation sur les immeubles, les

11. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, page 122.

12. Dans les années 1960, quand les Américains critiquaient le protectionnisme agricole des Japonais (voir ci-dessus, chapitre 4), ils leur reprochaient aussi de ne pas acheter de voitures fabriquées aux États-Unis. Au Japon on roule à gauche et les constructeurs américains ne fabriquaient pas d'automobile avec le volant à droite.

œuvres d'art ou les actions en bourse. Une augmentation du prix des appartements à Manhattan ou des actions de Facebook ne représente aucune augmentation de richesse économique. Elle correspond seulement à une augmentation de l'argent disponible entre les mains de ceux qui peuvent l'utiliser pour spéculer parce que tous leurs autres besoins sont satisfaits. Et cela diminue le pouvoir d'achat disponible pour payer les biens produits par l'activité économique. Quand les revenus sont répartis de façon plus inégale, une part plus importante peut en être ainsi retirée du circuit des échanges utiles.

À l'intérieur d'un pays bien gouverné, l'État peut limiter les inégalités par des lois et des services publics. L'État est de très loin l'acteur économique le plus important dans presque tous les pays, et son budget peut être utilisé pour compenser un déficit de pouvoir d'achat. C'était l'idée de Keynes, et elle a guidé les politiques économiques et budgétaires des pays occidentaux dans le troisième quart du 20^e siècle, quand ceux-ci ont connu leur croissance économique la plus rapide. Si l'obsession de la concurrence internationale a pour conséquence un tassement des salaires et une augmentation du chômage dans la majorité des pays, le libre-échange généralisé fait baisser la consommation globale, ce qui entraîne une baisse de la production et du commerce international. Si pour être compétitif il faut diminuer les impôts, comme le répètent sans cesse certains politiciens, cela entraîne une autre baisse des revenus pour tous ceux dont les salaires viennent des dépenses publiques, et une baisse des investissements dans la santé, l'éducation et les infrastructures.

L'exemple célèbre des échanges entre le Portugal et l'Angleterre, inventé par Ricardo, vise à démontrer que si une transaction internationale a lieu elle représente nécessairement un gain d'utilité pour les deux partenaires. La conclusion de cet exemple imaginaire n'est valide que dans l'immédiat. À un moment donné, le producteur le plus compétitif serait celui qui use son capital sans faire aucun investissement, verse les plus bas salaires à ses employés et ne paie pas d'impôt. Un pays peut se ruiner en multipliant ainsi des échanges qui sont effectivement avantageux à très court terme, mais font baisser le pouvoir d'achat de sa population

et empêchent son État de remplir les fonctions qui sont indispensables pour que sa prospérité économique soit durable¹³.

Cela explique pourquoi les pays dont l'économie se développe le plus rapidement sont ceux qui sont capables de participer à des échanges extérieurs intenses tout en contrôlant ceux-ci pour limiter les effets négatifs qu'on vient de décrire. Pour l'économie, la souveraineté des États a par conséquent des effets ambigus. Elle peut faire obstacle à des échanges qui seraient avantageux pour tous, mais elle permet aussi des politiques interventionnistes qui sont nécessaires pour lutter contre certaines injustices. Réciproquement, le développement des échanges internationaux a pour effet de limiter la souveraineté des États et de les rendre incapables de remplir des fonctions de régulation de l'activité économique qui doivent donc soit disparaître soit être remplies par une structure ou des structures politiques différentes.

Un État mondial est-il possible ?

Les défenseurs du nationalisme invoquent souvent Carl Schmitt pour affirmer que la division du monde en États est un caractère essentiel, sinon de la nature des humains, du moins de leur condition politique. L'argument de cet auteur allemand se résume ainsi : la distinction ami-ennemi est le critère fondamental qui définit l'activité politique ; elle est analogue à celle entre le bien et le mal pour la morale ou entre le beau et le laid pour l'esthétique ; un État mondial n'aurait plus d'ennemi ; sa création entraînerait la fin de l'activité politique et elle est donc probablement impossible¹⁴.

On peut comprendre qu'un Européen écrivant entre les deux guerres mondiales ait exagéré l'importance de l'hostilité entre les États et en ait fait un critère essentiel de l'activité politique. L'argument de Carl Schmitt part d'une idée juste et comporte deux confusions.

13. Emmanuel Todd, *L'illusion économique : Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Paris, Gallimard, 1998, pages 159-193.

14. *La notion de politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, pages 65, 66 et 102.

L'idée juste est que les conflits sont au centre de l'activité politique. Les humains sont libres, ils peuvent donc entrer en conflit et ils le font sans cesse. C'est pourquoi ils ont besoin de lois, de législateurs et de gouvernements. Faire de la politique c'est toujours participer à des conflits : choisir des stratégies, désigner des adversaires et trouver des alliés, pour régler des conflits, pour limiter des conflits ou pour l'emporter dans des conflits. La disparition des conflits signifierait effectivement celle de l'activité politique, mais supprimer la pluralité des États ne suffirait pas pour faire disparaître les conflits, il faudrait pour cela que les humains cessent d'être libres.

La première confusion est de réduire la notion de conflit à la distinction ami-ennemi. Chacun d'entre nous est engagé dans plusieurs conflits contre des adversaires différents, et chaque adversaire dans un conflit peut être un allié dans un autre conflit. Il arrive parfois qu'un de nos adversaires devienne le plus dangereux et que tous les autres adversaires deviennent pour nous des alliés, au moins potentiels et au moins temporaires, contre cet adversaire prioritaire, cet ennemi.

La deuxième confusion est celle que fait implicitement Schmitt entre la distinction ami-ennemi et la distinction concitoyen-étranger. Cette confusion correspond rarement à la réalité, sauf, par exemple, pour les Français et les Allemands entre 1914 et 1918, pour qui tous les ennemis sont des étrangers. Mais, même pendant cette guerre, tous les étrangers n'étaient pas des ennemis et certains étaient même des alliés. Un grand nombre d'étrangers ne deviennent jamais des adversaires, encore moins des ennemis. Beaucoup de concitoyens sont des adversaires, et quand ils deviennent des ennemis cela s'appelle une « guerre civile ».

L'unification politique de l'humanité serait un changement historique très important, comparable à ce qu'a été l'invention de l'agriculture, celle de l'écriture ou celle des moteurs thermiques. Mais elle ne changerait pas fondamentalement la condition humaine et ne mettrait pas fin à l'activité politique. Dans un État mondial, il y aurait encore une multitude de conflits, y compris les conflits ayant pour enjeu la façon dont cet État doit être gouverné.

Certains de ces conflits pourraient devenir violents et il pourrait donc encore y avoir des guerres, soit des grandes guerres civiles mondiales, qui seraient des catastrophes majeures, soit des petites guerres civiles localisées.

On a pu croire au siècle dernier que, puisque les guerres récentes les plus graves ont eu lieu entre des États, la disparition de la pluralité des États rendrait les grandes guerres impossibles. L'expérience historique nous enseigne le contraire. Entre 1861 et 1865 les États-Unis ont connu une grande guerre, qui était une guerre civile par son enjeu aux yeux du président Lincoln, mais qui s'est déroulée comme un affrontement entre deux armées régulières et deux États. Un scénario catastrophe analogue serait que la création d'un État mondial soit suivie de la sécession d'un continent qui déclencherait une troisième guerre mondiale plus destructrice que les deux premières. Une guerre civile mondiale pourrait aussi avoir pour enjeu non une sécession mais un conflit idéologique, comme ce qui s'est passé en Espagne entre 1936 et 1939 ou en Chine avant 1949. L'État mondial ne serait pas, par sa seule existence, une garantie absolue contre le risque de grande guerre ; il serait une protection plus ou moins efficace contre ce danger selon la façon dont il serait organisé et gouverné.

Dans un État mondial il y aurait encore très probablement des guerres civiles localisées, analogues à celle qui a eu lieu à partir de 1971 sur le territoire du Royaume-Uni, en Irlande du Nord. L'État britannique, pourtant un des plus anciens et des plus puissants, a été capable de limiter la violence entre Irlandais républicains et loyalistes, mais il n'a pas pu l'empêcher de durer presque trente ans. Des conflits violents localisés sont fréquents en Inde, et l'expérience de ce pays suggère que l'existence d'un État mondial pourrait être à cet égard un progrès important. Beaucoup des conflits locaux ou régionaux de l'Inde ont lieu au sein de populations dont la situation économique n'est pas très différente de celle des populations africaines qui ont été victimes de guerres civiles, au Soudan, au Nigeria, en Éthiopie, au Congo, etc. Aucun des conflits internes de l'Inde n'a atteint le même degré de gravité que ces conflits africains, ce qui s'explique en partie par l'existence d'un État fédéral capable de surveiller ce qui se passe dans chaque État fédéré et d'y intervenir.

Les guerres se font avec des armes, et on en déduit parfois que le « désarmement complet » permettrait de faire disparaître le risque de guerre. Avec ou sans la création d'un État mondial, le « désarmement complet » ne peut pas être le moyen d'assurer la paix, pour des raisons qu'il est utile de rappeler.

Un très grand nombre d'outils peuvent être utilisés comme armes, c'est-à-dire comme instruments de violence. Les marteaux et les couteaux de cuisine qui existent aujourd'hui sont des armes aussi dangereuses que les massues ou les glaives des soldats de l'Antiquité. Ils ne peuvent pas être utilisés pour faire la guerre parce qu'il y a des fusils, mais ils redeviendraient des armes de guerre dans une société où les fusils auraient disparu. Le désarmement n'est par conséquent jamais complet, il est toujours relatif : certains sont désarmés parce que les outils qu'ils possèdent ne peuvent pas être utilisés comme armes dans un monde où existent d'autres armes plus puissantes¹⁵.

On peut interdire l'utilisation de certaines armes. L'interdiction des arbalètes au Moyen-Âge ou celle des lance-flammes au début du 20^e siècle n'ont eu à peu près aucun effet. L'interdiction des gaz de combat après la Première guerre mondiale n'a pas été parfaitement respectée, mais les infractions ont été étonnamment peu nombreuses. On ne sait pas encore quelle sera l'efficacité du traité d'Ottawa de 1997 qui interdit les mines antipersonnel. Cependant, quand on cherche à supprimer un type d'arme, il faut toujours se demander quel effet cela aura sur les risques d'utilisation des autres armes. En supprimant certaines armes, on rend plus dangereuses d'autres armes et on rend utilisables comme armes des outils qui ne l'étaient plus.

Les institutions armées, soldats et policiers, posent des problèmes du même type. Certaines structures policières ou militaires sont plus ou moins efficaces pour maintenir l'ordre et plus ou moins dangereuses pour la liberté. On peut supprimer certaines forces armées et on peut avoir de bonnes raisons de le faire, mais il faut quand même qu'une structure quelconque exerce le monopole des armes les plus puissantes sur un territoire. Le Costa Rica, qui a officiellement aboli son « armée » en 1948,

15. Jean-Pierre Derriennic, *Les guerres civiles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, page 149.

possède une «Garde civile», qui a des armes, des avions et des bateaux de surveillance côtière, et dont les effectifs sont plus nombreux par rapport à sa population que ceux de l'«armée» de la Jamaïque, ce qui est normal, cette dernière étant une île qui n'a pas de frontières terrestres à surveiller. Dans certains pays, comme le Congo depuis des années, l'armée ne protège pas la population mais participe aux violences subies par celle-ci. Même dans ces situations, la solution n'est pas de supprimer l'armée, mais de la réformer ou de la remplacer par une organisation moins corrompue et plus disciplinée. Et il est prudent d'employer la plupart des soldats de l'ancienne armée dans la nouvelle, sinon ils risquent de se reconvertir en brigands. La décision des autorités américaines d'abolir l'armée irakienne en 2003 est une des plus stupides qu'on puisse imaginer. Elle a privé d'encadrement et de moyens de subsistance des centaines de milliers d'hommes mécontents et habitués à utiliser des armes, ce qui a amplifié le chaos violent déclenché en Irak par l'invasion américaine.

Dans un État mondial il y aurait par conséquent encore des armes, et certaines d'entre elles devraient être réservées à des organisations soumises à des lois et chargées de limiter le risque de violence représenté par les très nombreux conflits qui existeraient encore. Il y aurait entre les États d'aujourd'hui et un État mondial une différence importante : celui-ci ne pourrait plus être menacé par un ennemi extérieur. Il n'aurait donc pas besoin d'une armée puissante soumise à un commandement unifié. Les forces armées nécessaires au maintien de l'ordre dans un État mondial pourraient être multiples et décentralisées, ce qui diminuerait le risque qu'elles soient utilisées comme instrument d'oppression. Mais cette décentralisation laisserait subsister un risque d'affrontement entre forces armées rivales dans une guerre civile locale ou mondiale. L'expérience de la Yougoslavie a révélé ce danger. L'armée yougoslave était entre 1947 et 1989 un facteur de paix internationale ; sa structure très décentralisée avait le double mérite de menacer un envahisseur éventuel d'une résistance efficace et d'être très peu apte à mener une agression extérieure. À partir de 1991, la structure originale de cette armée a facilité le recrutement et l'équipement des milices nationalistes rivales qui ont combattu lors du démembrement du pays.

Par conséquent, dans un État mondial la prudence politique conseillerait de chercher le meilleur compromis entre le risque d'oppression par une force armée unique et le risque de guerre civile locale ou mondiale entre des forces armées multiples. On ne pourrait pas supprimer complètement ces deux dangers en faisant disparaître toutes les armes.

La création d'un État mondial a souvent été recommandée par ceux pour qui la guerre représente le danger le plus grave pour l'humanité. Ceux pour qui le totalitarisme est pire que la guerre pensent qu'un État mondial représenterait le risque épouvantable que s'établisse un régime totalitaire mondial vraiment tout-puissant et impossible à renverser.

Dans le passé, la pluralité des États a limité la puissance des régimes totalitaires et contribué de façon décisive à leur disparition. Cela ne fait aucun doute dans le cas du régime nazi. Dans celui du régime soviétique, c'est plus compliqué. La disparition de ses aspects les plus meurtriers après la mort de Staline puis son effondrement pacifique après 1985 ont sans doute été favorisés par l'existence d'autres États. Ceux-ci étaient des rivaux économiques et militaires de l'URSS, dont les habitants et les dirigeants savaient qu'ils étaient gouvernés de façon différente. Mais les évolutions internes ont été la cause principale du déclin et de la fin de ce régime, et il est difficile d'affirmer qu'elles auraient été impossibles si l'URSS avait été un État solitaire.

Il est certain qu'un État mondial ne pourra pas être un État unitaire centralisé. Comme nous venons de le voir, ses forces armées pourraient être multiples et décentralisées. Par conséquent, sa transformation en État totalitaire ne serait pas facile. Et, à l'inverse, l'établissement d'un totalitarisme mondial pourrait être une conséquence de la division du monde en États, si une guerre internationale se terminait par la victoire d'une grande puissance totalitaire.

Il faut donc éviter sur ce sujet les deux dogmatismes opposés, optimiste ou pessimiste. Un État mondial ne serait pas en lui-même la panacée qui met fin à toute menace de guerre, mais il pourrait, s'il est gouverné sagement, réduire beaucoup cette menace. Il ne deviendrait pas fatalement un monstre menaçant

d'anéantir la liberté humaine, mais il serait plus ou moins dangereux pour celle-ci selon la façon dont il serait organisé. Ni rêve ni cauchemar, une autorité politique commune à toute l'humanité est sans doute inévitable, parce que certaines des évolutions du monde d'aujourd'hui rendent nécessaires la limitation de la souveraineté des États et la création d'institutions supranationales beaucoup plus efficaces que celles qui existent présentement.

La nécessité de lois mondiales

Kant a placé en note de bas de page la phrase la plus importante de son *Projet de paix perpétuelle*, celle où il énonce le principe sur lequel sont établis tous les articles du projet: «Tous les hommes qui influent les uns sur les autres doivent avoir une constitution civile.¹⁶» Cette idée est fondamentale à la fois pour savoir ce qui peut justifier ou non l'existence d'un État aujourd'hui et pour comprendre ce qui pourrait conduire à la création d'une autorité politique universelle.

C'est la possibilité d'agir les uns envers les autres, de se faire du bien ou du mal, d'entrer en conflit ou de coopérer, qui rend nécessaire des lois communes entre des humains, et donc l'existence de ce que Kant appelle une « constitution civile », c'est-à-dire un ensemble d'institutions capables de produire des lois et de les faire appliquer. Pour que des institutions communes puissent fonctionner, il faut que les humains concernés soient capables de communiquer entre eux, donc qu'ils aient un minimum de culture en commun. Et il faut qu'ils éprouvent un minimum de solidarité pour accepter les charges nécessaires au fonctionnement de ces institutions.

Les nationalistes comprennent à l'envers les relations entre ces différents éléments. Ils pensent que ce sont la culture commune et les sentiments de solidarité qui justifient l'existence de lois communes. Et ils exagèrent très souvent l'exigence de culture commune. Cela les conduit à établir ou à maintenir entre des voisins des divisions qui les empêchent de faire les lois rendues

16. *Cœuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, page 340.

nécessaires par les interactions nombreuses et intenses qu'ils ont entre eux.

Le nationalisme est une prophétie autoréalisatrice : si on enseigne à des enfants qu'ils ne doivent agir en concitoyens qu'avec ceux qui ont la même langue, la même religion ou les mêmes coutumes qu'eux, on crée en effet une société où il devient impossible de faire vivre sous les mêmes lois des gens qui ont entre eux ces différences culturelles. Mais ce n'est pas l'absence d'homogénéité culturelle qui empêche l'unité politique de cette population, c'est la croyance que l'homogénéité est nécessaire. La partition de l'Inde en a donné une illustration frappante. Des politiciens indiens musulmans ont pensé que, pour former un État, il faut des valeurs communes, donc avoir la même religion. Lors de l'indépendance de l'Inde en 1947, ils ont obtenu la création d'un État séparé pour les musulmans, le Pakistan. Fondé sur l'idée que l'homogénéité culturelle est nécessaire, cet État a connu depuis sa fondation plusieurs putschs militaires et une très grave guerre civile en 1971, qui a conduit à la sécession du Pakistan oriental et à la création du Bangladesh. Fondée sur l'acceptation de la diversité religieuse et linguistique de ses habitants, l'Inde est restée unie depuis 1947 sous le même régime politique (assez) libéral et (difficilement) égalitaire.

Les difficultés récentes de l'Union européenne ont fourni aux nationalistes un argument : la solidarité fiscale n'est acceptable que pour ceux qui ont le sentiment d'appartenir à la même nation ; les Allemands ont financé très généreusement la reconstruction économique de l'Allemagne de l'Est après la réunification, mais ils n'acceptent pas de faire le même effort en faveur des Grecs ou des Portugais parce que l'Europe n'est pas une nation. Ces difficultés internes de l'Union européenne mettent en évidence les difficultés encore plus grandes que rencontrerait la mise en place d'une solidarité fiscale mondiale. Mais les limites de la solidarité ne sont ni données dans la réalité sociale ni immuables. Elles sont créées par ce qu'on enseigne aux enfants dans les écoles, par les discours des politiciens et par le contenu des médias. Et elles dépendent des institutions. C'est l'existence de mécanismes effectifs de coopération qui permet le développement d'un sentiment collectif de solidarité, au moins autant que l'inverse.

La question cruciale est donc de savoir si des lois mondiales sont nécessaires. Si on y répond affirmativement, il faut ensuite réfléchir à ce qu'il faut enseigner dans les écoles et aux institutions qu'il faut créer pour développer la solidarité universelle qui permettra à ces lois d'exister et d'être respectées.

La nécessité de lois mondiales est facile à mettre en évidence. Les humains sont aujourd'hui beaucoup plus nombreux qu'à aucun autre moment de leur histoire et possèdent des outils et des véhicules de plus en plus puissants, ce qui a les mêmes effets que si la surface de notre planète diminuait sans cesse : les décisions et les actions de n'importe qui peuvent avoir des conséquences pour quelqu'un vivant à l'autre extrémité de la Terre. Puisque tous ceux « qui peuvent influencer les uns sur les autres doivent avoir une constitution civile », comme l'avait compris Kant, c'est aujourd'hui l'humanité entière qui a besoin d'une telle constitution. Nous avons besoin de lois mondiales et ce besoin ne fera qu'augmenter dans l'avenir prévisible, sauf si l'absence ou la faiblesse de ces lois conduit à une catastrophe qui ferait diminuer de façon très importante le nombre des humains et plongerait les survivants dans la misère.

Pour que des personnes acceptent de vivre sous les mêmes lois, il faut que celles-ci n'aient pas pour certaines d'entre elles des conséquences beaucoup plus coûteuses ou pénibles que pour d'autres. C'est pourquoi les inégalités économiques excessives rendent difficile ou impossible l'acceptation de lois communes, comme nous l'avons vu au chapitre 2. L'amplitude des inégalités économiques internationales est aujourd'hui bien plus grande qu'entre les citoyens d'un même pays. Ces inégalités sont un obstacle majeur à la mise en place de lois mondiales efficaces dans des domaines où celles-ci sont devenues indispensables. Par exemple, la réglementation des migrations peut assez facilement être à la fois libérale et juste pour la circulation des personnes entre les pays qui ont à peu près le même niveau de revenu par habitant, mais elle crée plus de contraintes et beaucoup plus d'injustices quand ces pays sont économiquement très inégaux. Des lois efficaces pour limiter la pollution de l'atmosphère n'auraient pas les mêmes conséquences pour ceux qui font présentement leur révolution industrielle et pour ceux qui vivent dans

des pays où elle a été faite il y a plus d'un siècle. Pour faire des lois mondiales justes et efficaces dans ces domaines, il faut des institutions qui tiennent compte de ces difficultés et qui contribuent à réduire les inégalités entre les habitants de toute la planète.

À partir d'une position originelle organisée entre représentants de peuples, Rawls arrive à la conclusion que les inégalités économiques entre les personnes appartenant à des peuples différents ont peu d'importance pour la justice¹⁷. Dans une perspective conséquentialiste, il s'agit au contraire d'un des enjeux les plus graves du monde d'aujourd'hui, peut-être le plus grave de tous, parce qu'il conditionne la possibilité de mettre en place et de faire respecter les lois mondiales qui sont de plus en plus nécessaires pour lutter efficacement contre les inégalités au sein de chaque État, pour protéger l'environnement atmosphérique et maritime ou pour limiter les conflits violents dans certains pays. Kant avait bien vu la nécessité de compléter le « droit des peuples », qui régit les relations entre des collectivités, par un « droit cosmopolitique », qui s'applique aux relations entre des personnes appartenant à des peuples différents¹⁸.

Il existe déjà beaucoup de lois mondiales. Certaines sont assez bien faites et assez bien respectées. Le transport aérien international, par exemple, semble réglementé de manière efficace, puisque de très nombreux avions transportent de plus en plus de passagers avec de moins en moins d'accidents. Pour des raisons que nous avons rencontrées au chapitre 4, les conflits en ce domaine portent sur les tarifications et sur la tendance des compagnies aériennes à faire entre elles des accords de cartel pour éviter les faillites, ce qui n'est pas bien grave. La navigation maritime dans les eaux internationales est régie par des lois qui sont soit mal faites soit mal appliquées, puisqu'elles n'arrivent pas à empêcher complètement la piraterie et à limiter l'épuisement de certaines ressources halieutiques ou la pollution des mers par les hydrocarbures et les déchets de plastique. Le besoin de lois internationales est évident dans de nombreux domaines : commerce

17. *The Law of Peoples*, Harvard University Press, 1999, page 119.

18. *Projet de paix perpétuelle*, dans *Œuvres philosophiques*, tome III, Paris, Gallimard, 1986, page 340.

des produits dangereux, des drogues et des armes, contrôle des transactions financières et des migrations, protection de l'environnement atmosphérique et maritime, limitation des conflits armés. Dans tous ces domaines, les règles internationales nécessaires pour éviter des injustices graves sont soit absentes, soit mal faites, soit mal respectées.

Pour modifier les lois qui existent et faire celles qui n'existent pas, il faudrait un **pouvoir législatif mondial**. Aujourd'hui, le droit international est créé à peu près entièrement par des négociations diplomatiques. Celles-ci produisent des traités qui ne deviennent exécutoires que pour les États qui les ont ratifiés. Théoriquement obligatoires, les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sont élaborées par marchandage entre les membres du Conseil, parmi lesquels les membres permanents ont un droit de veto.

La diplomatie vaut mieux que la guerre pour régler les conflits, mais elle est une méthode très imparfaite pour faire des lois justes acceptables par tous ceux à qui elles s'appliquent. Comme l'avaient déjà compris les quakers que nous avons rencontrés au chapitre 2, pour marchander il faut mentir. La diplomatie comporte une part nécessaire de dissimulation, sinon de mensonge. Ceux qui négocient au nom d'une collectivité, qu'ils soient des ministres des affaires étrangères ou des dirigeants syndicaux, ne doivent dévoiler à l'avance ni leur stratégie ni les concessions qu'ils sont prêts à faire pour parvenir à un accord. Pour mentir à leurs adversaires, ils doivent le faire aussi à ceux pour qui ils travaillent. C'est pourquoi la diplomatie est une activité qui favorise les autocraties et les oligarchies plutôt que les démocraties. On croit souvent qu'un pouvoir tyrannique est efficace pour faire la guerre. Comme Tocqueville l'avait bien vu, une démocratie peut être très coriace dans une guerre, parce que cette activité suppose une grande capacité d'action collective. C'est dans la diplomatie que des dirigeants démocratiques sont handicapés face à des autocrates n'ayant à rendre de comptes à personne, comme l'étaient, par exemple, Chamberlain et Daladier face à Hitler et Staline en 1938 et 1939.

Dans une démocratie l'activité politique comporte toujours une part de négociation, de marchandage et de compromis. Les dirigeants de partis politiques ont besoin de faire des alliances entre eux, et les membres d'un même parti ont des désaccords et doivent quand même adopter une position commune. Certains politiciens sont parfaitement capables de mentir et de faire des promesses qu'ils savent ne pas pouvoir tenir. Mais cette possibilité est limitée par le fait que des ministres doivent répondre aux questions qu'on leur pose dans une assemblée dont les membres espèrent obtenir de nouveau les votes des électeurs. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, avec un mode de scrutin vraiment égalitaire on pourrait augmenter la responsabilité des gouvernants envers les gouvernés et diminuer leur capacité de manipuler les électeurs.

Pour obtenir des lois mondiales plus justes, qui tiennent compte non seulement des intérêts des États mais aussi de ceux de leurs citoyens, il faudrait qu'elles soient faites un peu moins par des procédures de type diplomatique et un peu plus par des procédures ressemblant aux procédures législatives qui existent dans les pays les moins mal gouvernés. Nous verrons dans la prochaine section comment on pourrait faire quelques progrès dans cette direction.

Le **respect des lois internationales** est difficile à assurer, à cause de la faiblesse des institutions judiciaires internationales et de l'absence d'une organisation disposant de moyens de contrainte supérieurs à ceux des États.

Certaines lois sont cependant assez bien respectées, comme dans le cas du transport aérien. Ce respect repose sur l'intérêt bien compris des compagnies aériennes plus que sur la menace de sanction. Ce n'est pas très différent de ce qui se passe à l'intérieur des États : il y a bien quelques délinquants qui deviennent prospères, mais la plupart d'entre eux vivent plus mal que ceux qui respectent les lois. De la même façon, les lois internationales sont assez bien respectées quand elles régissent des domaines d'activité où la coopération est avantageuse pour tous et où le risque d'être exclu de cette coopération suffit pour assurer le respect des règles. Ces lois assez faciles à faire respecter sont

parfois assez bien faites, comme sans doute dans le cas du transport aérien.

Elles peuvent aussi être mal faites, comme dans le domaine des transactions financières, où elles sont incapables de limiter la spéculation ou d'empêcher l'évasion fiscale. Il ne serait cependant pas difficile de faire respecter des lois qui réduiraient beaucoup l'importance des paradis fiscaux. Avant 1971, les États-Unis interdisaient à leurs citoyens de voyager en Chine et à leurs entreprises de faire du commerce avec ce pays. Il serait beaucoup moins difficile aujourd'hui de prendre les mêmes mesures envers les îles Caïmans. Si ces mesures étaient décidées par une autorité internationale et appliquées par presque tous les États développés, cela mettrait fin très vite sur ce territoire aux activités bancaires qui font du tort aux finances publiques des autres pays. Il serait à peine plus difficile d'arriver au même résultat dans les cas de la Suisse et du Luxembourg.

Le respect des lois est plus difficile dans les domaines où les tricheurs sont avantagés. C'est le cas de la lutte contre la pollution atmosphérique. Pour chaque État, la situation la plus avantageuse serait de ne prendre aucune mesure de limitation de ses émissions polluantes, pour ne pas en supporter les coûts, et que tous les autres États fassent les efforts qui permettent d'améliorer la qualité de l'air, y compris celui que respirent les habitants de l'État resquilleur. Dans ce cas, le refus de coopérer ne suffit pas pour assurer le respect des règles. Il a plutôt pour effet de paralyser complètement l'action collective, comme on peut l'observer aujourd'hui : les gouvernements de nombreux pays affirment qu'ils n'appliqueront certaines normes de réduction des émissions polluantes que quand la plupart des autres pays en feront autant, ce qui a pour effet que presque personne n'adopte des règles vraiment efficaces.

Lorsqu'a été créée la Société des nations en 1919, ses fondateurs ont cru que les sanctions économiques pouvaient remplacer la guerre pour réprimer un éventuel État délinquant. Jusqu'à présent, cette méthode a été d'une efficacité assez faible, principalement pour deux raisons. Il suffit souvent qu'un petit nombre d'États décident de ne pas appliquer des sanctions pour que

celles-ci aient peu d'effets. Et, surtout, des sanctions économiques peuvent affaiblir tout un pays et le rendre moins dangereux, mais, si le but est de faire changer la politique d'un gouvernement qui opprime sa propre population, les sanctions sont souvent contre-productives. Le gouvernement qu'on veut faire changer a la possibilité de contrôler la contrebande et de s'en approprier la plus grande part; cela le renforce face à sa population, qui est affaiblie par des pénuries et rendue encore moins capable de s'opposer à lui.

Les sanctions contre l'Irak entre 1991 et 2003 ont donné un exemple de cet effet pervers et ont soulevé une question difficile pour la justice dans les relations entre des collectivités. Les conséquences très graves des sanctions pour la population irakienne ont suscité des protestations qui conduisent en 1996 à un accord entre l'ONU et l'Irak pour que ce pays soit autorisé à exporter du pétrole. Les revenus ainsi générés devaient être utilisés pour importer de la nourriture, moins une part de 30 % déduite pour indemniser le Koweït. Si on considère les États comme des personnes, cela semble logique : l'Irak a envahi le Koweït en 1990 et y a commis des destructions, il est juste qu'il indemnise sa victime. Mais les États ne sont pas des personnes; si on se place du point de vue des personnes réelles, cette mesure apparaît très contestable. Les Koweïtiens ont été victimes des crimes de Saddam Hussein entre août 1990 et février 1991. Celui-ci est devenu président de l'Irak en 1979 et en était déjà le principal décideur politique depuis plusieurs années. Certains Irakiens ont été les complices de ses crimes, mais la majorité d'entre eux en ont été les victimes, autant que les Koweïtiens et même bien plus qu'eux dans certains cas. Est-il juste d'obliger ceux qui ont été les victimes d'un criminel pendant plus de vingt ans, et le sont encore en 1996, à indemniser ceux qui en ont été les victimes pendant sept mois, ne le sont plus et sont dans une situation matérielle bien meilleure que les premiers ?

Un des rares cas de sanctions ayant atteint leur but est celui du boycott international de l'Afrique du Sud, qui a très probablement contribué à hâter la fin de la discrimination raciale dans ce pays. Cette réussite a deux explications principales : le boycott a été appliqué pendant longtemps par un grand nombre de pays ;

et, surtout, l'Afrique du Sud était un régime oppressif pour les Noirs mais assez libéral pour les Blancs ; les sanctions internationales ont fourni un argument supplémentaire à ceux qui voulaient mettre fin à la discrimination raciale légale et possédaient un droit de vote efficace. Pour les mêmes raisons, il est permis de penser que, dans le cas de la politique israélienne dans les territoires palestiniens occupés, des sanctions correctement ciblées contre l'État d'Israël pourraient être efficaces et aider ceux des Israéliens qui s'opposent à cette politique.

Le respect des lois internationales repose déjà un peu et devra reposer davantage à l'avenir sur la convergence de deux séries de pressions s'exerçant sur chaque gouvernement, celles qui proviennent des autres États et celles qui proviennent de sa propre population. Mais cela ne supprime pas complètement les dangers que peuvent représenter un État ou quelques États capables de devenir quand même délinquants. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, même dans une société où presque tous sont respectueux des lois, l'absence de sanction permettrait aux délinquants de profiter de leurs crimes, ce qui aurait pour effet de saper l'autorité des lois pour tous les autres.

Par conséquent, ce qu'on appelle parfois la « communauté internationale » et qu'on devrait plutôt appeler la « société internationale »¹⁹ a une capacité réelle mais limitée de faire respecter des lois universelles, et il lui manque un appareil de contrainte capable d'utiliser la force. Aujourd'hui ce sont quelques États qui possèdent les forces armées les plus puissantes. Celles-ci ont parfois été utilisées au service de l'ébauche très imparfaite d'autorité mondiale qui existe aujourd'hui. En 1990-1991 le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé l'utilisation de la force contre un État, l'Irak, qui avait violé ouvertement le droit international en envahissant et en annexant le Koweït. Mais en 1992 en Bosnie-Herzégovine et en 1994 au Rwanda, où l'utilisation de la force aurait très probablement été justifiée pour sauver des centaines de milliers de vies humaines, le Conseil de sécurité l'a

19. Pour la clarté de l'analyse des faits sociaux, il est utile de distinguer entre les communautés, dont les membres sont réunis par un sentiment d'appartenance, et les sociétés, fondées sur un compromis d'intérêts. Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, page 41.

décidée trop tard ou pas du tout. Et, en 2003, la puissance militaire qui avait combattu en Irak en 1991 pour faire respecter le droit international a envahi ce pays en violation de ce même droit.

Pour ceux qui redoutent l'émergence d'un Léviathan mondial potentiellement totalitaire, la pluralité des centres de puissance militaire est rassurante. Mais cette pluralité comporte deux inconvénients : la persistance du risque de guerre entre ces centres de puissance ; et la difficulté de les utiliser au service d'une autorité mondiale quand ce serait nécessaire. Il est cependant possible d'imaginer une structure politique mondiale qui minimiserait ces inconvénients. Cette structure ne serait pas un État au sens strict, puisque subsisterait une pluralité de centres de puissance militaire, mais ceux-ci seraient contrôlés par un législateur mondial unique, plus juste et plus efficace que ce qui existe aujourd'hui. Rien n'est parfait : on ne ferait pas disparaître ainsi tout risque de guerre, comme nous l'avons vu plus haut, mais on pourrait diminuer ce risque de façon importante ; on ne mettrait pas fin aux menaces contre l'environnement ou aux injustices économiques internationales, mais on disposerait d'un instrument politique plus efficace pour lutter contre les unes et les autres.

Une structure législative mondiale

Comme nous venons de le voir, une structure législative mondiale plus juste et plus efficace que ce qui existe aujourd'hui devrait fonctionner selon des procédures qui seraient moins tributaires de négociations diplomatiques et ressembleraient davantage aux procédures législatives des pays les mieux gouvernés. Cependant, l'élection au suffrage universel d'un parlement mondial serait très difficile. Par nécessité ou par prudence, cette structure législative mondiale devrait être formée par les États et tenir compte de leur existence tout en restreignant leur souveraineté.

Elle pourrait être créée en réformant l'ONU, ou en créant à côté d'elle une autre organisation internationale à vocation universelle, qui serait mieux conçue et se substituerait progressivement à elle. Ces deux démarches rencontreraient de très graves

difficultés et il est impossible de prévoir laquelle aurait le plus de chances de réussir. Mais il est moins difficile de réfléchir sur ce que pourrait être une réforme de l'ONU.

Celle-ci a eu dès sa fondation un défaut et un handicap graves. Une part très importante de l'humanité n'y était pas représentée ; ce défaut a aujourd'hui disparu avec l'indépendance des pays anciennement colonisés et l'occupation du siège de la Chine en 1971 par le gouvernement effectif de ce pays. Le handicap était d'avoir des règles de fonctionnement qui supposaient le maintien de la coopération entre les cinq principaux vainqueurs de la Deuxième guerre mondiale, à qui la Charte a attribué des sièges permanents au Conseil de sécurité et un droit de veto sur presque toutes les décisions. En conséquence, l'opposition entre l'URSS et les États-Unis a limité beaucoup la capacité de décision du Conseil jusqu'à la fin de la Guerre froide en 1989-1991. Les droits de veto restent un obstacle majeur à l'efficacité décisionnelle de l'organisation et même à toute réforme de celle-ci, puisqu'une modification de la Charte adoptée à la majorité des deux tiers par l'Assemblée générale doit être approuvée par les cinq membres permanents du Conseil.

En supposant que cet obstacle puisse être surmonté, quelles réformes pourraient faire de l'ONU un législateur mondial plus efficace et plus juste ?

Le Conseil de sécurité est sans doute une structure indispensable pour traiter les questions qui doivent l'être rapidement en situation de crise. Les fondateurs de l'ONU pensaient surtout à des conflits entre les États, mais une autorité mondiale capable de décider et d'agir rapidement peut aussi être très utile pour intervenir dans des conflits internes, comme on aurait dû le faire au Rwanda en 1994, ou pour venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles. Le Conseil est formé de cinq membres permanents et de dix membres élus pour deux ans par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers. Il adopte ses résolutions à la majorité de 9 sur 15. Ce serait une structure de décision assez bien conçue, à condition d'y supprimer les droits de veto des membres permanents.

L'existence de membres permanents correspondait à une idée assez juste : les pays qui ont les moyens d'action les plus puissants doivent être associés à toutes les décisions de l'organisation, puisque, de toute façon, elles ne pourront pas être mises en œuvre sans leur concours. En 1945, c'était effectivement le cas des États-Unis, de l'URSS et de la Grande-Bretagne. Dans le cas des deux autres membres permanents, la Chine et la France, leur statut de grande puissance était un espoir plutôt qu'une réalité. Aujourd'hui, la Chine est vraiment devenue une grande puissance. La Grande-Bretagne et la France le sont de moins en moins. L'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Brésil, le Mexique ou le Nigeria auraient autant de titres qu'elles pour occuper des sièges permanents au Conseil. Ici encore, c'est le veto qui est la difficulté principale. Un Conseil de sécurité de vingt membres, dix permanents et dix élus, serait une structure de décision assez efficace, sauf s'il est paralysé par dix droits de veto au lieu de cinq. Les droits de veto devraient donc être abolis et pourraient être remplacés par une règle de double majorité : toutes les décisions devraient être approuvées par une majorité des membres du Conseil, y compris une majorité des membres permanents.

Les véritables lois mondiales, les règles générales qui doivent s'appliquer de manière durable et dont l'adoption peut prendre du temps sans inconvénient grave, devraient être faites par une Assemblée générale dont les compétences seraient augmentées et qui voterait selon de nouvelles règles pour avoir davantage de légitimité.

Aujourd'hui, l'ONU a 193 membres, et les 129 États les moins peuplés, qui peuvent former une majorité des deux tiers, représentent moins de 10 % de la population mondiale. Il serait évidemment à la fois impossible et injuste qu'ils aient le droit d'imposer leur volonté à tous les autres. C'est une des raisons pour lesquelles il serait très difficile de donner à l'Assemblée générale un pouvoir de décision étendu, pouvoir qui appartient aujourd'hui principalement au Conseil de sécurité. On ne peut pas résoudre la difficulté créée par l'inégale population des États en leur accordant un nombre de délégués proportionnel à leur population, ce qui produirait une assemblée réunissant plusieurs milliers ou plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Il faudrait donc garder un siège par État, et pondérer les votes en fonction du nombre de leurs habitants. Aujourd'hui, la majorité des humains vivent dans neuf États, qui sont la Chine, l'Inde, les États-Unis, l'Indonésie, le Brésil, le Pakistan, la Russie, le Bangladesh et le Nigeria, et les deux tiers de l'humanité vivent dans les 25 États les plus peuplés. Ceux-ci seraient rarement d'accord entre eux, et il faudrait donc presque toujours plus de 25 États pour former une majorité des deux tiers de la population mondiale. Une majorité mondiale formée de cette façon serait beaucoup moins illégitime que celle des 129 pays les moins peuplés, mais elle se heurterait sans doute quand même à une opposition très vive de certains États.

Il faudrait donc probablement faire une règle de double majorité, dont on peut imaginer plusieurs variantes, par exemple : pour être adoptée, une proposition doit être votée par les deux tiers des États, dont la population totale représente au moins la moitié de l'humanité ; ou bien, elle doit être votée par la moitié des États, habités par au moins les deux tiers de la population mondiale. Les États les plus peuplés auraient ainsi plus de poids que les autres, ce qui est normal, mais ils seraient quand même obligés de tenir compte des opinions et des intérêts des États moins peuplés. L'exigence de double majorité pourrait rendre inutile celle de majorité qualifiée. Une décision votée par plus de la moitié des États représentant plus de la moitié de la population mondiale serait moins difficile à obtenir qu'avec des majorités des deux tiers, et elle aurait quand même une légitimité assez forte.

Pour diminuer l'importance des procédures de type diplomatique et augmenter celle des procédures de type législatif, on pourrait modifier la nature des délégations. Au Conseil de sécurité siègeraient des représentants des États, nommés par leur gouvernement et capables de mobiliser rapidement les moyens d'action de ceux-ci. Mais, à l'Assemblée générale, qui pourrait adopter des lois mondiales et élire les membres non permanents du Conseil, ce seraient des peuples qui seraient représentés par des délégués élus directement par les citoyens des États plutôt que nommés par les gouvernements. Pour représenter convenablement les peuples, chaque État devrait avoir au moins deux délégués, élus par la méthode de la représentation intégrale que j'ai décrite dans

le chapitre précédent, chacun porteur d'un nombre de mandats égal au nombre de votes par lesquels il a été élu.

Très difficile à faire accepter d'abord et à faire fonctionner ensuite au niveau de l'ONU, une telle structure serait bien adaptée aux besoins de l'Union européenne, qui possède déjà un Parlement élu. Avec plus de 700 membres, celui-ci est une structure très peu efficace, dont l'élection intéresse peu les populations et dont l'influence est faible sur les politiques de l'Union. On pourrait faire de cette assemblée un lieu de débat et de décision bien plus efficace grâce à la représentation intégrale : avec six élus pour les quatre pays les plus peuplés, deux élus pour les quatre les moins peuplés, et trois, quatre ou cinq élus pour les autres selon leur population, on ferait une assemblée d'une centaine de membres, élus par scrutin préférentiel et porteurs chacun d'un nombre de mandats égal au nombre de votes par lesquels ils ont été élus. Les six députés européens de la France ou les trois députés de la Grèce représenteraient mieux l'ensemble de la population de leur pays et auraient beaucoup plus de visibilité et de crédibilité que n'en ont les députés plus nombreux d'aujourd'hui. Le Parlement européen deviendrait ainsi moins faible face aux autres organes de décision, la Commission et le Conseil.

Le vote pondéré des élus dans une assemblée permet de donner une influence égale aux habitants de territoires ou de pays inégalement peuplés, sans avoir à donner plus de représentants à ceux dont la population est la plus nombreuse. La représentation intégrale conviendrait donc particulièrement bien pour élire des assemblées internationales en conciliant la nécessité de donner des représentants à tous les États membres et l'exigence d'égalité entre leurs habitants. Dans le cas de l'ONU, les gouvernements n'aimeraient pas que leur pays soit représenté à l'Assemblée générale par des personnes qu'ils ne contrôlent pas, mais ils pourraient être poussés à l'accepter par leurs citoyens. Pendant une période de transition, cette réforme pourrait être optionnelle, certains États décideraient d'être représentés de cette façon, alors que d'autres continueraient à l'être par des diplomates nommés et non par des délégués élus.

Aucune de ces réformes n'a la moindre chance d'être réalisée dans l'avenir prévisible, le veto d'un seul des membres permanents du Conseil de sécurité étant suffisant pour bloquer n'importe quelle réforme de l'ONU. On peut cependant imaginer un premier pas qui aurait une chance de contourner cet obstacle et d'amorcer un processus de réforme plus ambitieux.

Supposons que les électeurs britanniques et français mettent au pouvoir à Londres et à Paris des gouvernants résolument internationalistes. La Grande-Bretagne et la France disposent chacune d'un siège permanent au Conseil de sécurité, privilège qui a une explication historique mais que ne justifie plus aujourd'hui l'importance démographique ou économique de ces deux pays. Ils pourraient proposer d'y renoncer, à condition que soit créé un siège permanent pour l'Union européenne, dont elles sont toutes deux membres, et que le cinquième siège permanent rendu disponible soit attribué à l'Inde. Elles proposeraient aussi que ces deux sièges soient sans droit de veto.

La Grande-Bretagne, la France et tous les autres membres de l'Union européenne conserveraient leur siège à l'ONU. L'idée que l'Union puisse occuper un siège alors que ses membres en ont chacun un est moins bizarre qu'elle paraît, car elle a un précédent que peu de gens connaissent : tant que l'URSS existait et était membre de l'ONU, l'Ukraine et la Biélorussie y occupaient chacune aussi un siège, alors qu'elles faisaient partie de l'URSS et avaient beaucoup moins d'indépendance que le Portugal ou l'Italie n'en ont aujourd'hui dans l'Union européenne. Donc il ne serait sans doute pas difficile de surmonter l'objection que l'admission de l'Union européenne à l'ONU créerait une double représentation pour les habitants de certains États.

De tous les pays qui sont des candidats plausibles à un siège permanent au Conseil de sécurité, l'Inde est le plus incontestable. Elle est plus peuplée à elle seule que tous les autres candidats à un siège permanent. Parmi les pays qui ont été colonisés et dont la population est encore très pauvre, elle est celui dont le régime politique fonctionne le mieux et dont l'économie a fait depuis quelques années des progrès très importants. Depuis son indépendance, elle a contribué de façon presque toujours constructive aux

activités de l'ONU. Le Brésil ou le Japon seraient peut-être tentés de protester, mais, puisque l'initiative généreuse des Britanniques et des Français ne rendrait disponible qu'un seul siège permanent, il serait logique qu'il aille à l'Inde. Celle-ci accepterait probablement sans trop de difficulté que son siège permanent soit sans droit de veto comme celui de l'Union européenne.

Cette réforme créerait un Conseil de sécurité plus équilibré, où les membres permanents représenteraient plus de 45 % de la population mondiale. Et elle créerait deux précédents intéressants : l'idée qu'un siège permanent pourrait être occupé non par un État, mais par un regroupement d'États, ce qui pourrait s'appliquer ensuite pour l'Afrique ou l'Amérique latine ; et l'idée qu'un siège peut être permanent sans avoir de droit de veto. À plus long terme, la disparition des droits de veto est indispensable pour réaliser n'importe quel programme de réforme de l'ONU et faire de celle-ci une structure de décision plus efficace.

Il ne serait probablement pas difficile de trouver une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale en faveur de la réforme que je viens de décrire. Les trois autres détenteurs de droit de veto, la Chine, les États-Unis et la Russie, la bloqueraient-ils par crainte que la création de sièges permanents sans veto crée un précédent qui serait utilisé ensuite pour contester leur propre veto ? Oseraient-ils le faire, alors que la réforme ne leur enlèverait rien dans l'immédiat et qu'elle aurait peut-être un soutien très fort parmi les autres membres de l'ONU ?

La difficulté principale serait ailleurs. Un homme politique français qui proposerait quelque chose comme cela provoquerait un tollé de protestations, au nom de la défense de l'intérêt national et de la vocation de la France à jouer un rôle irremplaçable dans le monde²⁰. Le nationalisme a beaucoup décliné en Europe dans les décennies qui ont suivi la Deuxième guerre mondiale, mais il n'a pas disparu. Pour certains, il est une conviction qui n'a pas besoin de justification ; pour beaucoup d'autres, qui n'y adhèrent pas

20. En novembre 2011, Eva Joly, candidate écologiste à l'élection présidentielle française, a avancé l'idée que les droits de veto à l'ONU soient abolis, y compris évidemment celui de la France. Les réactions qu'elle a suscitées n'ont pas toutes été de ridiculiser cette idée ou de s'en scandaliser.

vraiment, il est une réserve d'arguments polémiques faciles et efficaces contre leurs adversaires politiques.

Ailleurs dans le monde, le nationalisme est souvent aujourd'hui plus fort qu'en Europe. Aux États-Unis il est très fort. L'évolution de la politique américaine envers les institutions internationales est paradoxale. En 1919, c'est un président américain, Wilson, qui a été l'inventeur de la Société des nations face au scepticisme de la plupart des dirigeants européens et à l'hostilité de la majorité des politiciens dans son propre pays. Après la Deuxième guerre mondiale, c'est la volonté des dirigeants américains qui a été décisive pour créer l'ONU et plusieurs autres institutions de coopération internationale. La pacification des relations entre les pays d'Europe occidentale et la coopération très étroite qui s'est développée entre eux ont été l'œuvre des Européens, mais avec l'aide et les encouragements vigoureux des Américains. Mais aujourd'hui les États-Unis sont un des pays les plus réticents envers toute loi internationale qui viendrait limiter la souveraineté de leur Constitution : ils acceptent, par exemple, l'existence d'un Tribunal pénal international à condition qu'il ne puisse pas poursuivre leurs citoyens ; ils s'opposent à un traité réglementant le commerce international des armes légères au nom du respect du deuxième amendement. À cause de la puissance militaire dominante des États-Unis et de leur importance économique, déclinante mais encore très grande, c'est aujourd'hui une des principales difficultés pour le développement d'institutions internationales efficaces.

Les États-Unis reviendront peut-être aux conceptions généreuses et optimistes qui orientaient leur politique immédiatement après la Deuxième guerre mondiale. Cela dépendra principalement des citoyens américains, de leurs opinions, de leurs débats et de leurs votes. L'influence que peuvent avoir sur eux les citoyens des autres pays est faible. Il est improbable que la dénonciation de « l'impérialisme américain » serve à quelque chose. La persuasion a plus de chances d'être utile, surtout si elle a la forme d'une coopération accrue entre les autres pays, ce qui ferait la démonstration que celle-ci est à l'avantage de tous.

Pour vaincre toutes les résistances nationalistes qui font obstacle au développement de lois mondiales, il faudra qu'existent des mouvements d'opinion puissants et organisés, aussi puissants et organisés que l'ont été les mouvements ouvriers et sociaux-démocrates du 20^e siècle, plus puissants et mieux organisés que les mouvements écologistes d'aujourd'hui. Certains des thèmes écologistes et socialistes pourront d'ailleurs être repris par des mouvements internationalistes, puisque la protection de l'environnement et la lutte contre les inégalités économiques sont deux des principales raisons de faire des lois mondiales plus justes et plus efficaces.

Un appareil de contrainte mondial

Si les lois faites par un législateur mondial sont respectées, ce sera la plupart du temps grâce à la pression de la société internationale sur ses membres et à celle des opinions publiques sur chaque gouvernement. Le supposer n'est pas exagérément optimiste, puisque c'est déjà le cas aujourd'hui pour certaines des règles internationales qui existent. Mais il est réaliste de penser que ces deux incitations au respect des règles ne seront pas toujours suffisantes. Il y aura des délinquants, contre qui l'utilisation de la contrainte sera parfois nécessaire.

L'existence d'un législateur mondial efficace permettrait sans doute de diminuer la quantité d'armes qui existent sur notre planète et d'en réglementer l'utilisation, mais, comme nous l'avons vu plus haut, elle ne permettrait pas un « désarmement complet ». Les quelques rares pays qui ont de grandes armées équipées pour affronter d'autres armées, ce qui inclut les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan, Israël et les deux Corées, seront invités à les réduire. Ils pourront le faire si les lois mondiales rendent moins dangereux les conflits par lesquels, à tort ou à raison, ils se sentent menacés. La plupart des pays ont aujourd'hui des petites armées qui ne menacent aucun autre pays. Les raisons d'être principales de ces armées sont d'assurer la sécurité de leur territoire en rendant difficile une invasion étrangère, et d'être une force de dernier recours pour aider la police quand celle-ci est débordée par une situation grave. C'est

presque le cas de l'armée canadienne et tout à fait celui de la Garde civile costaricienne. Dans un monde plus pacifique et régi par des lois mondiales efficaces, ce type de force armée restera nécessaire pour empêcher que n'importe quel groupe de criminels à objectifs politiques ou économiques puisse terroriser une population ou imposer sa volonté sur un territoire.

Un troisième type de situation existe aujourd'hui : des pays où il y a à la fois trop d'armes et pas assez de forces militaires compétentes et organisées. C'est le cas de plusieurs pays d'Afrique, de l'Afghanistan, du Yémen ou de la Colombie, entre autres. Comme le montre le cas de l'Afghanistan depuis plus de trente ans, il est parfois difficile de savoir ce qu'il faudrait faire pour aider ces pays à trouver une certaine sécurité intérieure. Dans le cas des États africains trop faibles pour contrôler leur propre territoire, la création d'une force armée panafricaine permanente pourrait être utile. Celle-ci recevrait un appui technique et financier du reste du monde et serait contrôlée conjointement par une autorité africaine créée à cet effet et par l'autorité législative mondiale. Elle pourrait venir aider l'armée d'un État qui ne parvient pas à rétablir l'ordre sur son territoire, comme le Mali en 2012-2013 ou le Congo depuis longtemps. Et elle protégerait contre leur propre armée les gouvernements reconnus comme légitimes, en menaçant d'intervenir contre toute tentative de putsch. Une telle structure permanente pourrait être plus efficace que des forces improvisées de « casques bleus » formées à partir de contingents fournis par les armées nationales, africaines ou non. Elle créerait en Afrique une situation ressemblant un peu à celle de l'Inde, avec une structure quasi fédérale capable de limiter les conflits locaux ou régionaux.

Les armées les plus puissantes qui existent dans le monde d'aujourd'hui créent une situation paradoxale : elles sont équipées et organisées pour faire ce qu'elles ne font jamais, se battre entre elles ; et elles sont très peu capables de faire ce pour quoi on a besoin d'elles assez souvent, contrôler un territoire et assurer la sécurité d'une population. En 2001 et 2003 l'armée américaine a très facilement renversé les talibans à Kaboul et Saddam Hussein à Bagdad. Faute d'effectifs suffisants et de formation adéquate, elle a ensuite été incapable d'empêcher l'Irak de tomber dans le

chaos et l'Afghanistan d'y retomber. Avec des lois mondiales plus efficaces qui feraient diminuer les risques de grande guerre, les forces armées pourraient devenir à la fois moins coûteuses et mieux adaptées à ce qui devrait être leur fonction primordiale, le contrôle d'un territoire et la limitation de la violence au sein d'une population.

Si leur fonction officielle n'est plus de préparer la guerre entre elles, ces armées n'auraient plus besoin d'avoir des secrets les unes envers les autres. Chaque armée appartenant à un État ou à un regroupement d'États devrait déclarer entièrement à l'autorité mondiale ses effectifs, son équipement, son organisation et ses règles opérationnelles; et tous ces aspects seraient réglementés par des lois mondiales, afin d'éviter qu'une armée devienne une menace pour toutes les autres. L'utilisation des forces armées se ferait à la demande de l'autorité mondiale ou avec son autorisation. C'est presque ce que dit déjà le droit international, puisque la Charte de l'ONU n'autorise un État à utiliser la force armée en dehors de son territoire qu'en application d'une décision du Conseil de sécurité ou pour assurer son autodéfense. Ce premier critère est rarement respecté et le second est souvent interprété de manière très extensive.

Il n'est jamais complètement impossible que des règles soient violées, et aucun arrangement juridique ne peut faire disparaître complètement le risque de guerre. Mais ce risque deviendrait très faible si deux conditions étaient remplies. Toutes les forces armées seraient organisées et équipées en vue d'opérations de maintien de l'ordre dans leur propre pays ou pour aider un autre pays à le faire. Et un État qui serait tenté d'en faire un usage différent saurait qu'il suscitera très probablement contre lui la condamnation de l'autorité mondiale, approuvée et soutenue par la plupart des autres États, qui, ensemble, ont des armées plus puissantes que la sienne. Le maintien d'une pluralité de centres de puissance militaire devrait apaiser les craintes de ceux qui redoutent l'établissement d'un État totalitaire mondial.

Cette situation de pluralisme militaire pacifié ressemblerait à celle qui existe déjà entre les États d'Europe occidentale et centrale, ou entre ceux d'Amérique du Sud. Pour y parvenir il

faudrait aborder la question du sort des armes les plus destructrices, les armes nucléaires.

Nous avons vu plus haut qu'il est possible d'interdire ou d'éliminer certaines armes, mais qu'un monde complètement désarmé est inconcevable. De la même façon, un monde où il n'existerait plus d'armes nucléaires est possible, mais la disparition complète du danger nucléaire est inconcevable. Même s'il n'existait plus aucune bombe atomique, on continuerait à savoir qu'il est possible d'en fabriquer et quels matériaux il faut utiliser pour le faire. Si un conflit armé très grave avait lieu entre des collectivités ayant des moyens techniques importants, chacun des adversaires serait incité à fabriquer des bombes atomiques par crainte que son adversaire le fasse avant lui. C'est déjà cette préoccupation qui a été à l'origine des premières armes nucléaires : les savants allemands réfugiés aux États-Unis ont poussé le gouvernement américain à les fabriquer, de peur que leurs anciens collègues restés en Allemagne permettent à Hitler de posséder ces armes le premier.

Le danger représenté par les armes nucléaires ne peut donc pas être éliminé complètement et définitivement. Pour le réduire, il ne suffit pas de détruire les armes qui existent, il faut mettre en place des structures politiques rendant très improbables les conflits qui risqueraient de conduire à leur fabrication et à leur utilisation. Et il est possible que la conservation de quelques armes nucléaires soigneusement contrôlées soit une situation moins dangereuse que la disparition de toutes les armes nucléaires. En effet, dans un monde où il n'existerait plus aucune bombe atomique, l'État ou le groupe criminel qui déciderait d'en fabriquer quelques-unes serait dans une position très forte, puisqu'il serait le seul à en posséder. Les armes nucléaires légales et contrôlées auraient un effet de dissuasion qui limiterait le risque de fabrication d'armes nucléaires illégales et donc plus dangereuses.

L'évolution de la situation internationale depuis la fin des années 1960 va très lentement dans cette direction. Le traité de non-prolifération de 1968 a créé deux catégories d'États, ceux qui ont le droit de posséder un armement nucléaire et s'engagent à le réduire, et ceux qui s'engagent à ne pas en avoir. Les accords de

limitation des armements entre les États-Unis et l'URSS puis la Russie ont fait diminuer beaucoup la puissance destructrice des armes détenues par ces deux grandes puissances. Nous sommes déjà dans un monde où, en droit international, certaines armes nucléaires sont illégales et où d'autres sont légales. Mais ces armes sont encore beaucoup trop nombreuses et tous les pays qui en possèdent ne participent pas aux traités qui les limitent. Ceci me donne l'occasion de faire une nouvelle suggestion qui risque de paraître antifranaïse.

Nous avons vu dans la section précédente que la Grande-Bretagne et la France occupent, avec leur siège permanent au Conseil de sécurité, une position unique pour faire avancer une réforme de l'ONU. Elles occupent aussi une position unique pour faire évoluer la réglementation mondiale des armes nucléaires, puisqu'elles possèdent celles qui ont aujourd'hui les justifications les plus faibles.

Tous les autres possesseurs d'armes nucléaires sont dans des situations qui leur font penser que celles-ci sont nécessaires, ou au moins utiles, à leur sécurité. L'arsenal nucléaire américain est utile parce que, sans lui, c'est la Russie qui serait la plus grande puissance nucléaire, situation qui serait plus inquiétante pour les Américains et ne serait sans doute pas plus rassurante pour le reste de l'humanité. Les arsenaux russe et chinois sont utiles parce qu'ils limitent la puissance américaine dominante. Celui de l'Inde dissuade le Pakistan et celui du Pakistan dissuade l'Inde. Les armes nucléaires israéliennes clandestines ont peut-être contribué à persuader les dirigeants de l'Égypte et des autres pays arabes qu'une guerre conventionnelle contre Israël ne peut pas être gagnée sans provoquer dans leur propre pays une catastrophe épouvantable. Si les dirigeants iraniens cherchent effectivement à fabriquer des armes nucléaires, ce qui n'est ni sûr ni souhaitable, ils peuvent penser que c'est le moyen le plus efficace pour dissuader les dirigeants américains d'envahir leur pays, comme ils l'ont fait en Irak sous de très mauvais prétextes.

On se demande contre quelles menaces les armes nucléaires protègent la Grande-Bretagne et la France. Ces armes sont aujourd'hui à la fois les moins dangereuses et les plus inutiles. Si

les citoyens et les gouvernants d'un de ces pays, ou des deux, étaient saisis de la passion internationaliste que j'ai imaginée à la section précédente, ils pourraient proposer que leur armement nucléaire soit mis au service de la préservation de la paix mondiale. Ils s'engageraient à ne les utiliser qu'à la demande du Conseil de sécurité, et à ne les modifier, pour les moderniser ou les réduire, qu'avec son autorisation. Les armes et leurs vecteurs seraient placés sous un contrôle conjoint de militaires britanniques ou français et de militaires nommés par l'ONU et venant de pays non nucléaires comme la Norvège ou la Thaïlande.

Le gouvernement qui prendrait le premier cette initiative déclarerait qu'il veut ainsi donner l'exemple aux autres pays possédant des armes nucléaires, afin qu'ils les placent sous le même type de contrôle. Dans un monde où n'existeraient que cinq ou six arsenaux nucléaires moins puissants que celui possédé aujourd'hui par la Grande-Bretagne²¹, et soumis à ce type de contrôle international, le risque de guerre nucléaire serait très faible et l'incitation à se doter d'armes nucléaires pour les États qui n'en ont pas serait très faible elle aussi. Cette situation pourrait être vue soit comme satisfaisante à très long terme, soit comme un progrès important par rapport à la situation actuelle et une étape vers une limitation encore plus radicale des armements nucléaires et du danger qu'ils représentent.

Faite par un politicien français ou britannique, cette proposition soulèverait sans doute des protestations encore plus véhémentes que celle de renoncer au droit de veto au Conseil de sécurité. Je fais ces deux spéculations parce que je crois très fortement deux choses. La première est que le contrôle des armes nucléaires par des traités internationaux, qui s'est amorcé dans les années 1960, devra dans un avenir pas trop éloigné déboucher sur quelque chose qui ressemblera à ce que je viens de décrire, puisque pour limiter le danger que représentent les armes nucléaires on ne peut pas les désinventer. Le danger de guerre nucléaire est aujourd'hui beaucoup plus faible qu'il y a quarante ans, et il serait moins difficile de mettre en place maintenant ce

21. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne possède environ 40 fois moins de bombes atomiques que les États-Unis ou la Russie, et un peu moins que la France ou la Chine.

type de contrôle, plutôt que d'attendre que l'évolution des conflits internationaux rende de nouveau ces armes plus menaçantes. La seconde est que la Grande-Bretagne et la France, qui ont été des puissances mondiales dominantes, sont encore des grandes puissances *honoris causa* et occupent pour cette raison dans le monde une situation tout à fait particulière, qui leur offre la possibilité de jouer, séparément ou ensemble, un rôle important pour faire réaliser des progrès aux institutions de la société internationale.

Une économie mondiale moins injuste

Il faut des lois mondiales parce que les humains sont de plus en plus interdépendants. Pour cela, il faut une autorité législative mondiale juste et efficace, et des moyens de contrainte auxquels cette autorité pourrait parfois faire appel. Pour que ces lois soient acceptées et assez bien respectées par presque tous, il faut aussi qu'elles n'aient pas des conséquences trop inégales pour ceux à qui elles s'appliquent. Il faut donc que les inégalités économiques entre les habitants des différents pays ne soient pas trop grandes. Pour réduire les inégalités il faut des lois mondiales, il faut aussi une solidarité fiscale mondiale et un budget mondial capable de réguler l'activité économique et de financer des services publics.

Aujourd'hui, les lois mondiales régissant l'économie sont faites par des négociations diplomatiques au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Elles répondent à la préoccupation dominante, sinon exclusive, d'éliminer les obstacles aux échanges. Elles ont pour effet de limiter la capacité des États de lutter contre les inégalités économiques au sein de leur propre population, sans qu'aucune autorité supranationale ait la capacité d'assumer ce rôle à leur place.

Les lois mondiales devraient avoir l'objectif d'éviter que la concurrence entre les États entraîne une augmentation des inégalités au sein de chacun d'eux. Pour cela, elles devraient leur permettre un certain protectionnisme quand c'est nécessaire pour préserver leurs ressources budgétaires et empêcher le déclin du pouvoir d'achat de leur population. Un État, ou un regroupement

d'États formant une union douanière, devrait pouvoir taxer certaines importations à deux conditions : ne pas excéder un taux maximum fixé par l'autorité internationale, qui serait, bien sûr, variable selon les produits et les situations ; verser les revenus ainsi obtenus dans un budget géré par l'autorité internationale. Ce budget, dont on reparlera plus loin, serait utilisé en priorité en faveur des pays les plus pauvres. Par conséquent, un État riche, s'il estime nécessaire de protéger une partie de ses travailleurs contre la concurrence étrangère, pourrait le faire en acceptant ce qui serait l'équivalent d'une taxation supplémentaire de sa consommation pour aider les pays plus pauvres. Et ces derniers, dans les cas où ils ont besoin d'une protection pour développer de nouveaux secteurs de production, pourraient taxer certaines importations, avec peu de risques que cela ait pour effet de les appauvrir.

Dans ses premières années d'existence, l'Union européenne a fait des règles supranationales avec la préoccupation de la justice économique. Ses succès initiaux et ses difficultés présentes montrent à la fois qu'il est possible de le faire et les difficultés que cela soulève. J'ai rappelé plus haut les effets très positifs qu'a eus la construction européenne pour la paix et pour la stabilisation de la démocratie. Les progrès économiques qu'elle a permis ont été très importants, au moins pendant les trente premières années qui ont suivi sa fondation par le traité de Rome de 1957.

La communauté d'États fondée par ce traité n'a pas été une simple zone de libre-échange, dont les membres s'engagent à réduire puis à supprimer les droits de douane entre eux. Elle a été aussi une union douanière, appliquant un tarif extérieur commun envers le reste du monde, et un « marché commun » comportant la liberté de circulation des travailleurs et l'harmonisation d'un grand nombre de règlements, afin d'éliminer la plupart les obstacles aux échanges en son sein. Elle comportait aussi un principe de solidarité entre ses membres et prévoyait des programmes d'aide aux régions défavorisées, qui ont contribué au financement d'infrastructures modernes dans le sud de l'Italie ou dans le Massif central français et, plus tard, en Grèce ou au Portugal. Les États membres pouvaient obtenir des exceptions temporaires à la suppression des droits de douane, pour protéger certaines de leurs activités. L'Italie, le moins riche des membres

fondateurs, a utilisé cette possibilité pour développer certains secteurs industriels. L'Irlande, le membre le plus pauvre au moment de son adhésion en 1973, l'a fait systématiquement et a rattrapé en trente ans le niveau de revenu par habitant des pays européens les plus riches, dépassant même il y a quelques années celui de la Grande-Bretagne, pour la première fois depuis au moins huit siècles. Pour la Grèce entrée en 1981, et l'Espagne et le Portugal entrés en 1986, l'adhésion à la communauté a permis une réduction de l'écart de richesse entre leurs habitants et ceux de la France ou de l'Allemagne²².

L'Union européenne est aujourd'hui en crise, pour des raisons qui ne contredisent pas les leçons qu'on peut tirer de ses succès initiaux. Son élargissement à partir de 2004 aux pays d'Europe centrale libérés du communisme était une décision sage, qui a aidé ces pays à stabiliser leurs nouveaux régimes démocratiques. Sur le territoire de la Yougoslavie d'avant 1991, l'espoir d'adhérer à l'Union européenne est sans doute le principal facteur qui aide aujourd'hui à limiter les conflits entre nationalistes serbes, croates et albanais. Mais l'élargissement a affaibli la capacité de décision commune. Le Conseil des ministres, principal organe de décision, avec 28 membres en 2013 est moins efficace qu'à 6 entre 1958 et 1972 ou à 12 en 1986. La Commission est l'institution européenne la plus ingénieuse : elle est responsable de l'intérêt commun, propose les mesures décidées par le Conseil et est chargée d'en diriger la mise en œuvre. Elle a connu la même inflation de son nombre de membres que le Conseil, de 9 membres en 1958 à 28 en 2013, et elle n'a plus le rôle moteur qu'elle avait à l'origine.

Face à ces difficultés, et influencés par l'ultralibéralisme qui est de plus en plus puissant dans la culture politique occidentale depuis trente ans, les dirigeants politiques européens ont abdiqué leur pouvoir de décision, notamment en créant une monnaie européenne gérée par une Banque centrale que ses statuts rendent indépendante des gouvernements. L'économie européenne n'est

22. En 1985, le revenu par personne des Espagnols était dans un rapport de 0,63 à 1 et celui des Portugais de 0,43 à 1 par rapport à celui des Allemands. En 2000 ce rapport était de 0,73 pour les premiers et de 0,55 pour les seconds. Il s'est un peu dégradé depuis, puisqu'en 2010 il est de 0,7 et de 0,51.

plus gérée par des élus chargés par des citoyens de défendre un bien commun, national ou européen, mais par des techniciens de la finance réagissant aux fluctuations des marchés.

L'expérience de l'Union européenne montre qu'il est possible de développer les échanges entre des pays sans faire augmenter les inégalités. Elle montre aussi que, pour arriver à ce résultat, il faut soit que la liberté des échanges ne rende pas impuissantes les politiques étatiques, soit que celles-ci soient remplacées par des mécanismes communautaires de gestion de l'économie. C'est ce qui a été fait avec la politique agricole commune, si souvent critiquée et presque toujours à tort.

Pour des raisons que nous avons vues au chapitre 3, les États européens avaient des politiques nationales de régulation des marchés agricoles. Pour faire un marché commun, il était logique que celles-ci soient remplacées par une politique agricole commune, qui a été effectivement mise en place dans les années 1960. Cette politique n'était certainement pas parfaite dans ses moindres détails et elle a souvent été critiquée, notamment pour avoir favorisé des excédents de certaines productions comme le blé ou le lait. Mais elle a permis des gains de productivité impressionnants, puisqu'une augmentation très importante de la production a été accompagnée d'une diminution encore plus importante du nombre des travailleurs dans l'agriculture²³.

Une autre critique faite à la politique agricole européenne est de faire obstacle aux exportations de l'Afrique vers l'Europe ; pour aider les paysans africains qui vivent dans l'insécurité, certains pensent qu'il faut supprimer les règles qui assurent la sécurité des agriculteurs européens. C'est presque certainement une mauvaise idée, inspirée ici encore par la croyance que le libre-échange ne peut avoir que des conséquences heureuses. Il faudrait plutôt favoriser la création en Afrique de mécanismes de régulation des marchés agricoles pour diminuer l'insécurité des paysans. Cela pourrait être fait dans le cadre des États ou dans celui de regroupements régionaux quand les États sont trop petits et trop faibles pour en avoir les moyens. Des paysans africains bénéfi-

23. En France, le secteur agricole employait presque 30 % de la population active en 1960, et 3 % en 2010.

ciant de plus de sécurité économique pourraient investir pour augmenter leur production, améliorer leur alimentation et celle de leurs concitoyens, et exporter davantage. Les regroupements d'États européens et africains ayant des politiques destinées à assurer la sécurité et la prospérité de leurs agriculteurs auraient effectivement intérêt à développer les échanges entre eux. Il ne faut pas chercher à empêcher les échanges, mais il ne faut pas non plus croire que leur libéralisation est à elle seule une garantie de progrès économique.

Certains arrangements destinés à diminuer les effets pervers du commerce international pourraient être mis en place par des traités entre des États ou des regroupements d'États. Mais ils pourraient être faits plus efficacement par un législateur mondial. Celui-ci devrait disposer d'un budget. Aujourd'hui le budget de fonctionnement de l'ONU est assuré par les contributions des États membres, qui ne sont pas toujours versées de façon régulière. Une autorité mondiale plus active que l'est aujourd'hui l'ONU devrait avoir un budget beaucoup plus important et presque certainement des ressources fiscales propres.

Nous avons déjà rencontré une utilisation possible d'un budget mondial, le financement de l'armée permanente panafricaine qui limiterait les conflits violents et rendrait moins probables les putschs militaires en Afrique. La dépollution des océans pourrait et devrait être financée par un budget mondial. Certaines infrastructures nécessaires aux progrès économiques des pays les plus pauvres ne sont pas réalisables avec leurs seules ressources. Un budget mondial pourrait contribuer, par exemple, à la construction d'un réseau de transport routier et ferroviaire convenable pour désenclaver certains pays d'Afrique. Aménager le delta du Bengale, comme le sont les Pays-Bas en Europe, pour protéger ses centaines de millions de riverains contre les inondations dues au réchauffement climatique, aux ouragans et à l'élévation du niveau de la mer, serait un chantier gigantesque. Le Bangladesh ne peut pas le faire seul, et ce serait difficile même pour l'Inde économiquement efficace d'aujourd'hui. Pour l'économie mondiale, ce ne serait pas un projet démesuré, et il pourrait même aider à relancer l'économie globale en période de récession. Son financement par l'humanité entière, et d'abord par les pays les

plus riches, serait doublement juste : juste du point de vue conséquentialiste, parce que ce sont eux qui ont les moyens de le faire ; et juste du point de vue déontologique, parce les pays les plus riches sont les principaux responsables du réchauffement climatique par leurs émissions de gaz carbonique, qui ont été les plus importantes depuis le plus longtemps.

Un budget mondial capable de financer ce type d'entreprise pourrait être financé par les contributions des États. Mais il vaudrait mieux qu'il le soit par une fiscalité propre. Certaines taxes seraient plus justes et rempliraient mieux leur fonction économique en étant prélevées mondialement et au profit d'un budget mondial.

Je viens de proposer que les droits de douane décidés par un pays pour protéger un secteur de son économie ne soient pas encaissés à son profit, mais à celui du budget mondial, afin de diminuer le risque que ces droits soient décidés pour de mauvaises raisons. La taxe sur les transactions boursières (taxe Tobin) pour limiter la spéculation, dont nous avons discuté au chapitre 3, pourrait être décidée et gérée par certains États, mais il serait plus logique et plus efficace qu'elle soit universelle, établie par une loi mondiale et encaissée par le budget mondial. Pour éviter le gaspillage des ressources de la mer et des fonds marins, poissons et minéraux, la Convention sur le droit de la mer de 1982 a créé des zones économiques exclusives en faveur des États côtiers. C'était un bon moyen pour empêcher l'exploitation désordonnée et le gaspillage de ces ressources, mais une façon arbitraire et injuste de les répartir entre les humains. Il serait économiquement plus rationnel que l'exploitation des ressources des océans soit taxée de manière uniforme. Et il serait plus logique et plus juste qu'elle le soit au profit de l'humanité entière. C'est déjà une malchance économique d'être la Bolivie, et une chance d'être le Chili. Pourquoi amplifier cette inégalité en accordant aux Chiliens un grand morceau d'océan Pacifique ? Et, encore une remarque antifrançaise, pourquoi en accorder un autre morceau à la France, sous prétexte de la souveraineté qu'elle revendique sur quelques îles dont l'îlot inhabité de Clipperton ?

Le même argument peut être fait en faveur d'une taxation mondiale des ressources naturelles extraites sur le territoire des différents États. Ce serait encore plus difficile à faire accepter et à appliquer que dans le cas des ressources maritimes, mais, comme dans le cas de celles-ci, ce serait une façon plus juste et plus rationnelle de gérer les ressources naturelles. Par exemple, le Nigeria produit du pétrole, ce qui permet aux automobilistes nigériens d'acheter le carburant à un prix dérisoire. Ce n'est bon ni pour l'économie ni pour l'environnement, ni ceux du monde ni ceux du Nigeria. Les Nigériens devraient payer plus cher l'essence pour les mêmes raisons que les Québécois devraient payer plus cher l'électricité. Une taxation mondiale de l'extraction du pétrole et de l'utilisation de l'énergie hydraulique pourrait inciter les uns et les autres à le faire.

En l'absence d'une fiscalité et d'un budget mondiaux, les **programmes d'aide économique** des pays plus riches vers les pays plus pauvres ont déjà pour objectif de réduire les inégalités mondiales, avec des résultats jusqu'à présent très limités, parce qu'ils génèrent de nombreux effets pervers²⁴.

Certains programmes d'aide ont été très efficaces. On rappelle tout le temps l'aide américaine à la reconstruction des économies européennes après la Deuxième guerre mondiale : « Il faut un plan Marshall pour... » est une incantation qui revient à tout propos. Il faut rappeler que ce plan a été un succès pour deux raisons principales : il s'agissait de reconstruire des pays dont les travailleurs étaient déjà assez ou très qualifiés, et non de développer des pays dont la population n'avait jamais participé à une économie moderne, ce qui est bien plus difficile ; et l'aide américaine encourageait à l'époque l'action économique des États. L'Europe n'a pas été reconstruite par des privatisations et le libre marché, elle l'a été par de la planification et des dépenses publiques provenant en partie de l'aide américaine. Celle-ci était organisée de la façon suivante : une entreprise européenne achetait aux États-Unis les machines ou les matières premières dont elle avait besoin et les payait en monnaie européenne, que le vendeur

24. Dambisa Moyo, *L'aide fatale: Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, JC Lattès, 2009.

américain échangeait contre des dollars auprès de l'État fédéral américain, qui reversait cet argent à l'État européen. En aidant les entreprises européennes à développer leurs échanges avec des entreprises américaines, l'aide Marshall augmentait aussi la capacité budgétaire des États européens²⁵. Dans les années 1950, les États-Unis ont financé par un procédé similaire en Corée du Sud et à Taïwan des réformes agraires qui ont servi de tremplin au développement industriel que ces pays connaîtront ensuite.

La culture politico-économique dominante a changé. Dans les années 1980 en Amérique centrale il suffisait de parler de réforme agraire pour être accusé de communisme par les dirigeants des États-Unis. En Afghanistan après 2001 et en Irak après 2003, il fallait construire ou reconstruire des institutions étatiques au moins autant que développer des économies. Dans les pays où les gens ont le sentiment d'être assez bien gouvernés depuis longtemps par des élus, l'élection est vue comme la source de la légitimité politique. Ce n'est pas le cas dans les pays qui n'ont jamais été gouvernés ainsi. Un régime ou un gouvernement deviendra légitime s'il augmente le bien-être de la population et s'il est capable de la protéger contre toutes les formes d'insécurité, celles qui résultent d'une occupation militaire étrangère, des conflits intercommunautaires, des brigands, des policiers corrompus, et aussi des fluctuations des marchés. Quand la France recevait l'aide Marshall, le pain y était encore la base de l'alimentation d'une part importante de la population, et son prix était fixé par l'État. Croire que le libre marché pouvait convertir les Afghans ou les Irakiens aux mérites de la démocratie était le comble de l'aveuglement.

Même dans les situations moins extrêmes, l'aide au développement donne des résultats très souvent décevants, parce que développer un pays est plus difficile que de le reconstruire, et parce que les effets pervers de l'aide sont très nombreux. Si une pénurie alimentaire survient dans un pays du Sahel, et si elle ne passe pas inaperçue dans les médias occidentaux, des surplus agricoles européens ou canadiens vont y être envoyés, avec une

25. Greg Behrman, *The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and the Time When America Helped Save Europe*, New York, Free Press, 2007, pages 178-180.

générosité qui ne coûte pas cher. On sauve ainsi un certain nombre de personnes, ce qui n'est pas rien. Mais on inflige à l'agriculture locale, déjà en difficulté, une concurrence déloyale qui, dans un autre contexte, serait considérée comme un dumping et donc interdite par les règles du commerce international. L'Inde a assuré sa sécurité alimentaire en décidant de refuser les livraisons de céréales gratuites qu'elle recevait massivement d'Amérique du Nord avant 1970, et en diffusant dans sa population les techniques de la « révolution verte », les céréales à tiges courtes mises au point par Borlaug au Mexique.

On pourrait diminuer les effets pervers de l'aide en adoptant comme règle que celle-ci devrait toujours utiliser des ressources achetées le plus près possible du lieu qui a besoin d'être aidé. Si l'aide est décidée par une autorité mondiale et financée par son budget, il serait logique que cette règle soit faite. Mais les pays riches pourraient dès maintenant se l'imposer à eux-mêmes. Ce serait moins commode pour écouler leurs surplus agricoles ou donner des emplois à leurs propres citoyens, mais ce serait bien mieux pour aider vraiment les pays moins développés. Par exemple, pour lutter contre une famine en Éthiopie, on augmenterait les revenus des paysans éthiopiens d'une autre région ou ceux des paysans du Kenya voisin, et on développerait des réseaux d'échange qui contribueraient ensuite à la prospérité et à la sécurité alimentaire des Kényans comme des Éthiopiens. Quand a eu lieu en Haïti le terrible séisme de 2010, le Canada et même les États-Unis auraient dû coopérer bien davantage avec Cuba pour venir en aide aux Haïtiens. Le personnel médical cubain est nombreux et compétent, et il coûte bien moins cher que celui qui peut venir du Canada. L'aide cubaine aux Haïtiens a été importante; fournir à cette aide une partie du financement ou du matériel dont elle avait besoin aurait eu un bon rapport coût/efficacité. Accessoirement, on aurait favorisé ainsi l'établissement de meilleures relations entre Cuba et les pays de démocratie libérale, méthode très probablement plus efficace que des mesures de boycott.

Solidarité mondiale et réciprocité

Le monde d'aujourd'hui est moralement inégalitaire. Il y a d'un côté les États et les peuples qui sont riches et se croient démocratiques, et de l'autre ceux qui le sont moins et sont perçus par les premiers comme malheureux s'ils sont très faibles ou comme dangereux s'ils sont puissants. Les gouvernements des pays riches donnent aux autres de l'aide et des leçons, qui ont souvent pour effet moins de remédier à cette inégalité que de la perpétuer et de la rendre plus odieuse.

Pour favoriser l'émergence des lois mondiales et des institutions de solidarité envisagées dans les sections précédentes, ou pour vivre ensemble un peu moins mal en attendant qu'elles existent, il vaudrait mieux agir autrement. J'en donne des exemples dans deux domaines : les migrations et la promotion de la démocratie.

Les **migrations** sont un des phénomènes politiques majeurs de notre époque. Avec le développement des connaissances et des moyens de transport, il est plus facile aujourd'hui pour un paysan du Bangladesh ou du Soudan de savoir ce qu'est l'Amérique du Nord et comment s'y rendre, que ça l'était pour un paysan sicilien ou polonais il y a 150 ans. L'écart économique entre les pays riches et les pays pauvres augmente l'attrait des migrations et accroît les difficultés qu'elles entraînent. Celles-ci varient selon les pays concernés.

Le Canada est un des pays qui accueillent tous les ans le plus grand nombre d'immigrants en proportion de sa population. C'est aussi celui où il est le plus facile de le faire. Il a des ressources naturelles abondantes et une très faible densité de population ; augmenter le nombre de ses habitants n'a presque que des avantages pour son économie. Il est situé plus loin des pays de départ des migrants que tous les autres pays vers lesquels ceux-ci se dirigent. Les États-Unis ont une frontière avec le Mexique, l'Australie est proche de l'Indonésie, et l'Europe l'est de l'Afrique. En conséquence, la proportion de pauvres peu qualifiés est moins grande parmi les immigrants au Canada que parmi ceux qui tentent d'entrer dans les autres pays développés. Depuis la fin du 18^e siècle, la culture publique et la politique canadiennes sont

dominées par l'idée qu'il faut gérer pacifiquement les relations entre des gens culturellement différents. Pour ces raisons, les immigrants que reçoit le Canada sont moins difficiles à intégrer et la société canadienne est plus accueillante que presque partout ailleurs.

Dans les pays d'Europe les situations sont plus difficiles. Ils sont plus densément peuplés, plus proches des pays d'émigration et handicapés par les préjugés d'ex-colonisateurs et les rancœurs d'ex-colonisés dans les cas de la France et du Royaume-Uni. L'hostilité envers l'immigration devient souvent une hostilité envers les immigrés. Elle résulte de préjugés et des conséquences de l'afflux de nouveaux arrivants plus pauvres pour le mode de vie et le niveau des revenus de la population. On peut combattre les préjugés, mais ils sont souvent coriaces. On a souvent exagéré leur importance pour mieux ignorer les deux autres facteurs, qui sont sans doute les plus importants. Le regroupement dans une ville de nombreux immigrants peu instruits venus de pays très pauvres a des conséquences assez négatives sur la qualité des écoles ou de l'ordre public; c'est très peu un problème au Canada, ça l'est bien plus en Europe. En France et en Allemagne, les travailleurs étrangers ont été attirés systématiquement par des entreprises qui avaient du mal à trouver de la main-d'œuvre locale pour les salaires qu'elles étaient prêtes à payer. Au tournant des années 1960-1970, cette politique semblait avantageuse pour tous: pour les travailleurs immigrés, pour leurs familles restées dans le pays d'origine à qui ils envoyaient une partie de leur salaire, et pour les consommateurs français ou allemands, qui pouvaient acheter des voitures coûtant moins cher parce qu'elles étaient fabriquées par des ouvriers marocains ou turcs.

Les choses se sont dégradées ensuite. Les immigrés ont fait venir leurs familles et se sont installés définitivement. Le chômage a beaucoup augmenté, à la fois dans la population d'origine européenne et parmi les immigrés. Certains ont pensé qu'on aurait peut-être mieux fait soit d'augmenter les salaires des ouvriers français et allemands en acceptant de payer plus cher les automobiles, soit de construire des usines en Turquie ou au Maroc pour les fabriquer. Et cela aurait peut-être été préférable aussi pour les pays d'origine des migrants.

L'argent envoyé à leurs familles par les travailleurs partis à l'étranger a été, pour certains pays, comme la Turquie, une importante source de devises étrangères pour payer des importations. Avec l'installation définitive de ces travailleurs dans les pays d'accueil, ces transferts financiers ont diminué. Au total, l'émigration représente un transfert net de ressources du pays d'origine vers le pays de destination, puisque le premier assume les coûts de l'entretien et de l'éducation d'un enfant puis d'un adolescent, qui devient un travailleur productif dès qu'il arrive dans le second.

Une règle minimale de justice serait qu'un pays qui reçoit un travailleur immigré indemnise son pays d'origine. Une autorité mondiale devrait en faire une loi. Et certains pays devraient le faire par décision unilatérale. Le Canada ne se contente pas d'accueillir des immigrants, il cherche activement à les attirer quand ils ont une qualification professionnelle intéressante. C'est bien d'être une société accueillante; j'ai moi-même été bien accueilli au Canada et j'en suis heureux. Mais je trouve choquant qu'on déclare parfois ouvertement qu'une des solutions aux problèmes du système de santé canadien serait d'attirer plus de médecins immigrants. Ceux-ci bien évidemment viendraient presque tous de pays qui sont plus pauvres que le Canada et où les médecins sont encore plus rares. Si les pays plus riches indemniaient les pays plus pauvres qui leur offrent une partie de leurs travailleurs les plus qualifiés, ce serait un petit progrès pour la justice.

Les injustices résultant des migrations entre pays économiquement inégaux sont nombreuses et très graves. L'immigration légale rencontre des difficultés bureaucratiques. Celles-ci peuvent parfois être rendues moins fatigantes, mais aucun pays ne peut accepter pendant longtemps une immigration légale sans aucune limite de nombre. Il y a donc inévitablement des candidats à l'immigration illégale, et ils seront probablement de plus en plus nombreux. Les illégaux sont exploités par des trafiquants, transportés dans des conditions dangereuses, internés dans des camps de transit quand ils sont interceptés par les autorités frontalières. S'ils arrivent à destination, ils sont exploités par des employeurs qui profitent de la vulnérabilité résultant de leur situation illégale. Ce sont les injustices parmi les plus honteuses présentes

aujourd'hui dans des pays par ailleurs développés et démocratiques, où les citoyens et les étrangers en situation régulière sont généralement traités convenablement.

Les injustices résultant des migrations entre pays économiquement inégaux ne peuvent trouver que des remèdes partiels, par l'information dans les pays de départ, la répression des trafiquants, l'inspection des conditions de travail dans les secteurs économiques marginaux. On peut aussi légaliser certains illégaux et aider les autres à rentrer chez eux. Mais la plupart des mesures humainement acceptables qui pourront être prises envers les immigrants illégaux seront accusées de faire augmenter leur nombre. Et c'est très probablement ce qui arrive effectivement. Le problème de l'immigration illégale n'aura de solution vraiment juste et vraiment durable que si l'inégalité économique entre les pays diminue de façon très importante. C'est une des raisons les plus fortes pour réduire les inégalités économiques internationales.

La **promotion de la démocratie** et des droits fondamentaux dans le monde entier est une activité constante des gouvernements occidentaux, qui se sentent obligés de porter des jugements sur la façon dont sont gouvernés un certain nombre d'autres pays. Cette préoccupation se manifeste de façon inégale selon les pays visés. Quand un ministre canadien se rend en visite officielle en Chine, on lui recommande dans les médias de rappeler aux dirigeants chinois le respect des droits de la personne. Il le fait sans doute, mais de façon assez discrète, pour ne pas compromettre les relations avec un pays si important pour le commerce extérieur du Canada. Envers l'Iran, moins important et où aucun ministre canadien ne se rend jamais, les condamnations sont bien plus franches, sévères et publiques. Et on n'a jamais vu un Premier ministre canadien en visite à Washington faire des remarques à ses hôtes sur le maintien de la peine de mort aux États-Unis ou sur le fait que les détenus dans les prisons y sont, en proportion de la population du pays, plus nombreux qu'en Chine²⁶. Il y a les enfants mal élevés à qui on peut faire des remontrances et les grandes personnes avec qui il faut rester poli.

26. Voir ci-dessus, chapitre 5, note 12.

Les jugements que portent sur les autres pays nos dirigeants et nos médias, ou que nous portons nous-mêmes comme citoyens, doivent perpétuellement louvoyer entre deux écueils opposés, le mépris et l'arrogance.

Le mépris est de penser que ce qui est bon pour nous est inaccessible pour les autres et doit le rester. Nous méritons nos institutions admirables, parce qu'elles ont été bâties pour nous par nos ancêtres. Les Afghans, les Birmans ou les Chinois peuvent bien être gouvernés tout autrement, cela ne nous regarde pas. Cette attitude, que je trouve méprisante et méprisable, obtient parfois la caution intellectuelle du relativisme culturel.

L'arrogance est de croire que tout ce qui est différent de ce que nous faisons nous-mêmes est mauvais et doit être dénoncé. L'arrogance se nourrit souvent de l'ignorance des conditions particulières des autres pays et de leur histoire, qui expliquent toujours et justifient parfois l'existence d'institutions différentes des nôtres.

Il n'est pas facile de trouver, entre ces deux écueils, le passage juste, qui serait à peu près celui-ci : tous les humains sont capables de vivre sous des régimes favorisant la liberté et l'égalité, et presque tous l'apprécient quand ils en ont la possibilité ; si nous vivons en démocratie, ce n'est pas grâce à nos propres mérites, c'est une chance qui nous a été offerte par nos ancêtres et par des circonstances historiques favorables ; il est dans l'intérêt de l'humanité entière que la démocratie s'étende à tous ; nous devons y aider dans la mesure de nos possibilités, en sachant que nos propres institutions ont été bâties par étapes et que les autres peuples ont sans doute besoin, eux aussi, de passer par des étapes, qui ne sont pas forcément les mêmes que celles qu'ont traversées nos ancêtres. Un exercice simple peut aider à adopter cette perspective : quand nous portons un jugement sur les prisons, les tribunaux, la police ou les procédures électorales d'un pays plus pauvre, comparons-les aux institutions de notre propre pays, non pas telles qu'elles sont aujourd'hui, mais telles qu'elles étaient quand le revenu par tête et le taux d'alphabétisation y étaient à peu près ce qu'ils sont aujourd'hui dans le pays sur lequel nous portons un jugement. Ça ne réglerait pas complètement la

question, mais cela augmenterait nos chances de l'aborder sans arrogance et sans mépris.

Deux mesures institutionnelles pourraient rendre l'attitude des nantis de la démocratie envers les autres plus acceptable par ceux-ci, et leur influence peut-être plus efficace.

La première serait de ne pratiquer d'intervention moralisatrice que sur une base de réciprocité. Par exemple, puisque des inspecteurs internationaux vont surveiller les élections dans les pays où la démocratie est récente ou fragile, ils devraient le faire aussi dans les anciennes démocraties. Si une autorité mondiale existait, il serait logique qu'elle en fasse une loi universelle, mais, même en son absence, le Canada pourrait décider d'en faire une règle dans ses relations avec les autres pays, soit dans le monde entier, soit dans le cadre de l'Organisation des États américains (OEA) : nous surveillons vos élections et vous surveillez les nôtres.

Les élections en Haïti sont déjà supervisées par des inspecteurs internationaux, dont des Canadiens. Les élections canadiennes le seraient aussi, par des inspecteurs parmi lesquels il y aurait des Haïtiens. Ceux-ci apprendraient ainsi des choses qui pourraient être utiles dans leur pays. Et certaines de leurs observations ne seraient pas sans intérêt pour les Canadiens, dont les procédures électorales ne sont évidemment pas irréprochables. L'avantage principal de cette réciprocité serait de rendre plus acceptable cette surveillance, qui cesserait d'être condescendante pour devenir une règle normale. Aujourd'hui, presque tous les États des Amériques sont des démocraties pluralistes. S'ils établissaient entre eux ce type de règle, cela aiderait à stabiliser les démocraties les plus fragiles, en Haïti ou au Honduras. Cela pourrait aussi aider Cuba à réintégrer l'Organisation des États américains et à tenir des élections pluralistes, selon des règles qui auraient plus de légitimité parce qu'elles seraient partagées par tous les pays du continent. Parmi les membres de l'OEA, celui qui aurait le plus de mal à accepter cette façon de faire serait évidemment les États-Unis, au nom de la souveraineté absolue de leur Constitution. Pourtant, en 2000, il n'aurait pas été inutile que des inspecteurs internationaux puissent dire officiellement à la Cour suprême de laisser compter tous les votes en Floride.

La deuxième innovation institutionnelle serait de créer des assemblées consultatives cosmopolitiques. Plusieurs pays pourraient le faire, et le Canada est pour cela un des meilleurs candidats. Beaucoup des lois votées par un parlement et des décisions prises par un gouvernement ont des conséquences en dehors des frontières du pays. Le rôle de l'assemblée cosmopolitique serait d'inciter les décideurs à en tenir compte. Cette assemblée aurait quelques dizaines de membres, qui seraient désignés pour quelques années de la manière suivante: le parlement canadien créerait une série de sièges dont les occupants seraient choisis, à sa demande, par des organismes étrangers parmi les citoyens de leur pays. Ces organismes pourraient être, par exemple, le parlement finlandais, la municipalité de Bombay ou le conseil de l'université de Mexico; la liste pourrait en être modifiée régulièrement et la rémunération de ces « députés » d'un type nouveau serait, bien sûr, assurée par le Canada. L'assemblée cosmopolitique n'aurait pas de pouvoir de décision, elle émettrait des avis sur les projets de lois présentés au parlement canadien et sur certaines décisions du gouvernement. Le but principal de ces avis serait d'attirer l'attention des politiciens canadiens et de leurs électeurs sur les conséquences de leurs décisions pour les autres peuples. Et cela donnerait parfois l'occasion à nos législateurs de découvrir que certaines choses qui se font ailleurs pourraient être utiles ici.

* * *

Plusieurs des idées qui ont été avancées dans ce chapitre sembleront à certains de mes lecteurs beaucoup trop modestes pour répondre aux injustices très graves qui existent dans le monde d'aujourd'hui. Certains penseront aussi qu'elles sont à peu près complètement irréalisables. Dans de nombreux cas, ils auront sans doute raison. Je voudrais en terminant insister sur ce qu'il faut retenir. Les habitants de la Terre sont de plus en plus interdépendants; pour vivre ensemble sans trop se nuire, ils devront avoir de plus en plus de lois communes. Ça, c'est sûr. Comment seront faites ces lois est très difficile à prévoir, mais il vaut la peine d'y réfléchir. Les inégalités économiques qui existent dans le monde d'aujourd'hui sont un obstacle ou une menace pour la

possibilité de faire des lois mondiales, de protéger l'environnement, de limiter les conflits violents, de préserver l'égalité et le respect des lois dans les pays les mieux gouvernés. Cela est presque sûr. Savoir comment ces inégalités pourraient être réduites n'est pas facile, mais on trouve dans l'histoire économique et politique des éléments de réponse.

Une réduction très importante des inégalités est nécessaire pour que le monde devienne moins injuste. J'ai cherché à décrire quelques innovations institutionnelles qui pourraient amorcer un progrès dans cette direction. C'est l'évolution la plus souhaitable, ce n'est pas la seule possible. Le risque existe que le quart le plus favorisé de l'humanité soit rendu capable par la technologie de se passer du travail de tous les autres et de les maintenir dans une situation de pauvreté et d'impuissance presque irrémédiables. Des ébauches locales existent de cette division juridique, économique et territoriale de l'humanité : par exemple, le mur de séparation bâti par les Israéliens dans les territoires palestiniens ou les clôtures de la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Une évolution dans cette direction n'est pas très probable : il y a dans le premier monde beaucoup trop de gens qui ne l'accepteront pas, soit par conviction, soit parce qu'ils sont eux-mêmes originaires du deuxième monde et ont gardé des liens affectifs avec ses habitants. Et elle conduirait probablement assez vite à une catastrophe violente qui y mettrait fin.

Moins improbable serait que l'inégalité évolue au plan mondial de la même façon que dans plusieurs pays occidentaux dans la seconde moitié du 20^e siècle : au moins les trois quarts des habitants de ces pays ont pu accéder à des conditions de vie bien meilleures que celles de n'importe quelle population au cours de l'histoire ; mais une minorité, plus ou moins nombreuse selon les pays, a été marginalisée, privée d'importance économique et d'influence politique. L'efficacité économique de la Chine, de l'Inde et de l'Amérique latine nous protège sans doute contre le risque de vivre sur une planète dont les trois quarts des habitants seraient maintenus de force dans la misère. Mais ces pays peuvent contribuer, avec la puissance qu'ont encore les anciens pays développés, à marginaliser davantage les humains qui vivent,

entre autres, en Afghanistan, en Somalie ou en Haïti, dont l'importance dans l'économie mondiale risque de devenir encore plus minuscule qu'aujourd'hui. L'exclusion de la minorité serait moins dangereuse et moins scandaleuse que celle de la majorité, mais elle serait quand même injuste, et quand même dangereuse pour tous les autres.

La sélection culturelle favorise les institutions les plus égalitaires, elle ne les invente pas. Pour faire un monde moins inégal, il faudra faire un effort d'imagination politique et d'organisation. Cela nécessitera du courage et un peu de générosité, mais aucune abnégation. L'intelligence politique des citoyens des pays riches sera nécessaire, mais ils n'auront pas à faire de grands sacrifices. Dans cinquante ans, si le monde est devenu nettement moins inégal, les habitants des pays aujourd'hui les plus riches devront payer plus cher la viande et l'énergie, et ils en consommeront moins ; leur vie pourra être par ailleurs aussi libre, aussi confortable et plus longue ; et elle pourra même être plus intéressante, cela dépendra de chacun d'eux.

Remords et conclusions

Plusieurs questions présentes dans les débats publics d'aujourd'hui n'ont pas été abordées dans ces pages. Certaines ont des enjeux qui sont très importants et le deviendront probablement de plus en plus. J'ai tendance à penser, par exemple, que la façon dont sont traités aujourd'hui les animaux d'élevage apparaîtra un jour à nos descendants comme particulièrement abominable. Les progrès des techniques médicales rendront de moins en moins naturel le moment où survient la mort, ce qui rend nécessaire de faire des lois sur l'euthanasie et le suicide assisté. Les robots posent et poseront des questions morales et légales difficiles, notamment les robots aériens (drones) qui sont déjà utilisés pour faire la guerre, et les robots routiers (véhicules sans conducteur) qui existeront très bientôt. Les manipulations génétiques des végétaux (OGM) présentent des dangers que certains exagèrent peut-être ; dans le cas des manipulations des gènes humains, les enjeux seront beaucoup plus graves.

La combinaison d'un droit peu contesté, celui d'une femme de mettre fin à sa propre grossesse, et d'une technique médicale bénigne, l'échographie, a produit dans certaines populations un déficit de naissances féminines, qui est peut-être un des problèmes très graves du présent et de l'avenir proche¹. C'est une des manifestations récentes des injustices les plus anciennes et les plus massives qui ont existé dans toute l'histoire de l'humanité, celles dont ont été et sont encore victimes les femmes. Ces injustices

1. Amin Maalouf, *Le Premier Siècle après Béatrice*, Paris, Grasset, 1992. Sur ce sujet comme sur plusieurs autres, Amin Maalouf est un écrivain dont la lucidité et la sagesse sont celles dont notre époque a besoin.

ont beaucoup diminué au cours du 20^e siècle, mais elles n'ont entièrement disparu nulle part et elles restent très graves dans certains pays.

Ce n'est pas parce que j'ignore ou minimise ces questions que je n'en ai pas discuté, mais parce que j'ai sur elles des opinions soit banales, soit trop incertaines pour que je les expose à mes lecteurs. Je suis cependant à peu près sûr que deux conditions devront être remplies pour que des lois justes puissent être faites dans ces domaines.

La première est que les législateurs, les citoyens qui les élisent et les philosophes ou les moralistes qui les conseillent raisonnent de manière conséquentialiste. Les lois devront être faites ou modifiées à partir d'une réflexion sur leurs conséquences probables ou observables, et non en cherchant à respecter des principes absolus à propos desquels les désaccords sont irréductibles et les débats sans issue. Si elles sont bien faites, ces lois devront ensuite, comme toutes les autres lois, être appliquées toujours ou la plupart du temps de manière déontologique.

La deuxième condition est que les inégalités de statut juridique et de condition économique entre les humains deviennent moins grandes, parce que ce sont ces inégalités qui sont le principal obstacle à l'adoption de lois justes et à leur acceptation par tous ou presque tous. Au début de l'année 1914, le danger le plus grave qui menaçait l'humanité était une grande guerre internationale ; beaucoup ne s'en rendaient pas compte, ce qui a contribué aux décisions qui ont conduit à cette guerre. Au début de l'année 2015, il existe encore des conflits locaux violents, mais le risque de guerre générale est à peu près nul. Les menaces les plus graves qui pèsent sur l'humanité sont celles qui résultent des inégalités extrêmes entre nous. Réduire ces inégalités est la tâche la plus urgente, et le risque qu'elles augmentent est devenu pour nous tous le danger le plus grave depuis que le risque de guerre nucléaire a beaucoup reculé.

Je n'ai jamais enseigné la philosophie et je n'ai pas de diplôme dans cette discipline. Cependant, mes deux premiers chapitres, qui discutent de questions philosophiques, sont ceux qui comportent pour moi le moins de doutes. Mon premier chapitre

montre qu'il faut être conséquentialiste. Cela doit être affirmé contre beaucoup de professionnels de la philosophie et doit aussi être expliqué à tous ceux qui n'ont pas étudié la philosophie et ont de la morale et de la justice une conception spontanément déontologique. Du deuxième chapitre, il faut surtout retenir que la valeur d'égalité ne se déduit pas d'une conviction ou d'une spéculation sur la nature humaine, mais d'une réflexion sur ce qui est nécessaire pour que des lois acceptables et efficaces soient possibles dans les sociétés humaines. Les lois doivent être les mêmes pour tous et pour cela il faut lutter sans cesse contre les inégalités économiques. Réduire les inégalités n'est pas un danger pour la liberté ; c'est une nécessité pour préserver celle-ci.

Mes deux chapitres sur l'économie apparaîtront utopiques ou radicaux à certains, mais ils sont peu originaux, sauf peut-être la recommandation d'inverser le principe de subsidiarité. Sur l'héritage, les impôts, la gratuité de certains services publics, l'allocation universelle ou les dettes publiques, je reprends des propositions qui ont souvent été faites avant moi. J'appartiens à une minorité intellectuelle et politique, mais je ne suis pas seul. Et il y a aujourd'hui dans le débat public quelques signes d'un effritement de l'hégémonie idéologique d'un libéralisme économique indifférent aux conséquences des inégalités. On peut souhaiter qu'André Comte-Sponville lise le livre de Thomas Piketty et refasse son propre essai sur le capitalisme, avec les qualités de clarté et d'élégance d'expression qui sont les siennes².

Je n'ai traité des institutions judiciaires que de manière très partielle. Beccaria reste un modèle admirable d'analyse conséquentialiste, et c'est peut-être dans le domaine du droit pénal que celle-ci a exercé l'influence la plus décisive sur l'Occident moderne. Les raisonnements déontologiques restent cependant influents et se confondent pour certains avec l'idée même de justice. Entre Henri IV et le juge espagnol qui voulait faire extraditer Pinochet, c'est le roi de France et de Navarre qui était conséquentialiste et avait l'attitude la plus moderne et la plus recommandable pour les progrès de la justice.

2. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013. André Comte-Sponville, *Le capitalisme est-il moral?*, Paris, Albin Michel, 2004.

Sur les régimes politiques, mes analyses sont peut-être plus originales et mes propositions sont à la fois modestes et assez réalistes. Je ne crois pas qu'il soit possible de persuader les habitants ou les dirigeants des pays qui sont affligés d'un régime présidentiel de changer pour un régime parlementaire. Mais, dans les pays où ce dernier régime existe, il ne devrait pas être trop difficile de comprendre pourquoi il faut éviter de transformer un Premier ministre en une imitation de président. Et, dans les pays qui mettent en place de nouvelles institutions, il faut cesser de croire que les États-Unis ou la France de la Cinquième république sont des modèles à imiter.

Les principaux défauts des régimes politiques qui se prétendent aujourd'hui démocratiques résultent du fait que les décideurs politiques n'ont pas à tenir compte des préoccupations de tous les gouvernés, ni même de la majorité d'entre eux, mais de minorités sur lesquelles ils choisissent de s'appuyer ou qui leur imposent de servir en priorité leurs intérêts. C'est pourquoi, par exemple, il est si difficile de mettre en place un système fiscal plus juste. Les propositions que j'ai faites pour réformer les modes de scrutin et le financement des partis seraient susceptibles de corriger ces défauts de manière assez importante, et de placer les décideurs politiques dans la situation d'avoir à tenir compte de tous ceux qu'ils gouvernent. Ces idées sont plus originales que ne l'est l'allocation universelle, qui a souvent été proposée par d'autres, mais elles seraient plus faciles à mettre en œuvre. La représentation intégrale que j'ai décrite pourrait être appliquée d'abord à titre expérimental pour quelques élections municipales, afin d'en observer les effets sans prendre de risques graves si elle a des inconvénients imprévus. Son défaut principal aux yeux de certains sera, j'en ai peur, de réduire la capacité des gouvernants d'ignorer une partie des gouvernés pour servir en priorité les minorités économiques, ethniques ou idéologiques qui les appuient ou les contrôlent. C'est pourquoi les politiciens seront rares à promouvoir ou à accepter une telle réforme, et pourquoi les citoyens devraient la réclamer avec insistance.

Sur les relations internationales, les réformes que je suggère sont à la fois trop timides et trop audacieuses. Elles seraient probablement très insuffisantes pour rendre les institutions

internationales assez efficaces pour adopter et faire respecter les lois mondiales qui sont de plus en plus indispensables. Mais les chances me semblent cependant très faibles que ces réformes, ou des réformes différentes allant dans la même direction, soient adoptées. La division du monde en États est pour l'humanité d'aujourd'hui le facteur d'injustices le plus puissant et le plus difficile à corriger.

Ces trois domaines, l'économie, les régimes politiques et les relations internationales, sont interdépendants. Pour faire fonctionner des institutions démocratiques, il ne faut pas que les inégalités économiques entre concitoyens soient trop grandes. Pour réduire les inégalités économiques, il faut des institutions politiques égalitaires et efficaces. La division du monde en États rend plus difficile l'adoption de lois fiscales ou de réglementations économiques plus justes à l'intérieur de chaque pays, et de lois mondiales efficaces dans les domaines où celles-ci sont de plus en plus nécessaires. Des États ayant des institutions plus justes pourraient exercer sur les autres une influence qui les inciterait à accepter des lois internationales plus efficaces. Ces lois créeraient un environnement qui rendrait plus faciles les progrès de l'égalité économique et politique à l'intérieur des États.

Une action politique en faveur de la justice peut, bien sûr, chercher à agir en priorité dans l'un ou l'autre de ces domaines. Mais il me semble que le plus accessible, celui où il serait le moins difficile de faire des progrès, est celui des régimes politiques. Il faut des régimes politiques qui diminuent les inégalités d'influence entre concitoyens, pour faire les lois et faire fonctionner les institutions qui sont nécessaires pour réduire les inégalités économiques et promouvoir des institutions internationales plus efficaces. Des régimes politiques plus égalitaires auraient sans doute l'effet presque automatique d'entraîner des mesures de réduction des inégalités économiques entre concitoyens. Leur effet pour la justice internationale est plus incertain : l'égoïsme collectif est une des conséquences possibles de la démocratie. Mais l'influence démesurée des groupes d'intérêts économiques sur certains gouvernements et sur les relations internationales a aujourd'hui des effets qui sont sans doute bien pires que ceux des égoïsmes nationaux.

Faire des régimes politiques qui réalisent un partage moins inégal de la sécurité et de la liberté n'est pas la seule façon de lutter contre toutes les injustices, mais c'est sans doute par là qu'il faut commencer. Le désenchantement contemporain envers la démocratie hésite entre le conservatisme cynique et l'idéalisme moralisateur. Le conservatisme cynique est celui des politiciens qui ont réussi dans le cadre des règles actuelles et ne souhaitent donc pas les voir changer. Il est aussi très souvent celui des commentateurs de la politique, journalistes et universitaires, dont le métier est d'expliquer pourquoi les choses sont comme elles sont, et qui ont par conséquent du mal à imaginer qu'elles puissent être autrement. L'idéalisme moralisateur est celui de beaucoup de militants, qui veulent éveiller les consciences de leurs concitoyens et les appellent à s'engager dans l'action politique. Avoir des citoyens plus conscients et plus actifs ne peut pas faire de tort, mais cela ne suffit pas pour corriger les effets d'institutions mal faites. Pour diminuer le nombre des accidents d'automobile, on peut appeler les conducteurs à la prudence, mais il est souvent plus urgent, plus facile et plus efficace de modifier le code de la route.

C'est pourquoi mon analyse a porté principalement sur le fonctionnement des institutions économiques, politiques ou internationales, et sur les réformes qu'il faudrait leur faire pour qu'elles aient des effets moins injustes. Beaucoup de mes lecteurs trouveront mes propositions soit trop modestes soit trop aventureuses, et certains penseront qu'il n'y a aucune chance, ou aucun risque, qu'elles soient réalisées. Je les ai présentées pour encourager les militants et les décideurs politiques à faire preuve d'imagination, et tous mes lecteurs à avoir d'autres idées qui pourraient être mieux conçues ou plus réalisables que les miennes.

Index

- Adaptation : 13, 18, 47, 49, 51, 95, 110, 129, 136, 148, 228, 260, 264, 315, 321.
- Adenauer (Konrad) : 226.
- Affaires, hommes d'affaires : 88, 116-117, 161, 168.
- Afrique : 16, 79, 116, 140, 233, 281, 290, 317, 320, 328, 329, 331, 334.
- Afrique du Sud : 67, 209, 309, 310.
- Agrégation des préférences : 236, 238, 241, 243, 247, 250, 252, 270.
- Agriculture : 89-91, 106, 109, 126, 136, 156, 297, 328, 333.
- Aide internationale : 183, 312, 318, 320-321, 326-328, 331-334.
- Aide sociale : 73, 122, 139, 148, 150, 151, 159, 167, 169-171, 173, 176-178, 199, 265, 269-270.
- Alain (Émile Chartier, dit) : 104-105.
- Alaska : 172.
- Algérie : 206, 207, 289.
- Allemagne, allemand : 49, 67, 139-140, 183, 207, 221-224, 226, 229, 233, 261, 261-262, 276, 282-284, 289, 290, 292, 296, 297, 303, 322, 327, 335.
- Allende (Salvador) : 223.
- Allocation universelle : 170-174, 176-178, 269-270, 345-346.
- Alphabétisation : 64, 123, 272, 338.
- Alsace : 262-263.
- Amendement : 192, 213, 318.
- Amériques, américain : 45, 60, 71-72, 79, 139, 146, 223, 226, 233, 276, 317, 321, 332, 333-334, 339, 341.
- Anarchie, anarchiste : 56-57, 84, 126, 190.
- Antinomie : 4, 27, 41, 45, 62, 77, 79.
- Arbour (Louise) : 195.
- Arendt (Hannah) : 20, 67, 203.
- Armée : 12, 102, 142, 205, 213, 217, 219, 228, 298-301, 310, 319-321, 329.
- Armes : 12, 24, 98, 105, 192-193, 237, 279, 299-301, 306, 318-320, 322.
- Armes nucléaires : 282, 322-324, 344.
- Aron (Raymond) : 137-138.
- Assemblée : 218, 220-221, 223-224, 226-229, 232-235, 246-247, 249, 254, 256-259, 270, 307, 315.
- Assemblée cosmopolitique : 340.
- Assurances : 152, 178.
- Audard (Catherine) : 26, 61.
- Australie : 254, 334.
- Autobus : 70, 74, 98, 143-144, 147, 153, 169, 264.
- Autochtones : 213, 267-269.

- Autocratie : 222-223, 234-235, 280, 306.
- Autodétermination : 287-289, 291.
- Autorité : 9-11, 16, 24, 66, 108, 203, 208, 215, 218, 221, 232, 242, 259, 262, 300, 310, 320, 336.
- Autorité mondiale : 302, 308, 310-312, 320-321, 325-326, 329, 333, 336, 339.
- Autriche : 276, 283.
- Avion, transport aérien : 12, 48, 60, 115, 138, 141, 146-147, 153, 156, 175, 186, 300, 305, 307-308.
- Avocat : 29, 75, 96, 111, 196-202.
- Baechler (Jean) : 281.
- Bairoch (Paul) : 292.
- Bales (Kevin) : 83.
- Bangladesh : 303, 314, 329, 334.
- Banque, banquier : 115-116, 119-120, 125, 182, 202, 271, 308, 327.
- Barbie (Klaus) : 207.
- Barbour (Hugh) : 50.
- Beccaria (Cesare) : 188-192, 194-196, 202, 345.
- Behrman (Greg) : 332.
- Beitz (Charles R.) : 286.
- Belgique : 144, 262.
- Bentham (Jeremy) : 26, 61, 88.
- Bicyclette, cycliste, vélo : 80, 97-99, 113, 114, 271.
- Biélorussie : 316.
- Bien public : 141-142.
- Bipartisme : 221, 238, 243-244, 248, 258.
- Blais (François) : 170.
- Bonaparte (Napoléon) : 58.
- Borlaug (Norman Ernest) : 333.
- Bosnie-Herzégovine : 310.
- Botswana : 79.
- Boudon (Raymond) : 2-3, 9, 15, 29-33, 38, 46.
- Bourse : 107, 115, 117-120.
- Brésil : 134, 135, 313, 314, 317.
- Bricmont (Jean) : 287.
- Buchanan (Allen) : 286.
- Budget public : 39-40, 128-129, 143, 149, 154-165, 180, 218, 222, 257, 265-266, 273, 275, 295, 332.
- Budget mondial : 325-326, 329-331, 333.
- Caïmans (îles) : 308.
- Canada, canadien : 96, 100, 106, 108-109, 114-115, 121, 139, 140, 155, 159, 161, 163, 166, 170-171, 180, 183, 192-194, 199-201, 213-214, 224, 226, 229-233, 238, 239-240, 242, 244, 246-248, 260-262, 265, 267-269, 271-272, 274-275, 277, 293, 320, 332-337, 339-340.
- Canto-Sperber (Monique) : 7.
- Capacités (*capabilities*) : 73, 79, 93.
- Capitalisme, capitaliste : 4, 30, 95, 104, 106-107, 110, 117-118, 128, 184-185, 345.
- Capitiaux : 107, 117-118, 120, 161, 180, 293.
- Castro (Fidel) : 206.
- Ceausescu (Nicolae) : 199.
- Centralisation, décentralisation : 152, 259-267, 270, 277, 300.
- Chaban-Delmas (Jacques) : 224.
- Chamberlain (Arthur Neville) : 223, 306.

- Chef d'État : 223, 226, 229, 233, 271, 276.
- Chef de gouvernement : 222-224, 228-229, 231, 276.
- Chemin de fer : 144-147, 149, 254, 283, 329.
- Chemin des écoliers : 98.
- Chesnais (Jean-Claude) : 219.
- Chili, chilien : 205, 223, 228, 330.
- Chine, chinois : 58, 91, 93, 134-135, 194, 220, 235, 243, 281, 292, 294, 298, 308, 312-314, 317, 319, 323-324, 337-338, 341.
- Chirac (Jacques) : 254.
- Chômage : 73, 118, 122, 137, 139, 143, 150, 167-168, 173, 175, 192, 268, 295, 335.
- Chrétien (Jean) : 226.
- Churchill (Winston) : 216, 223-224.
- Chypre : 290.
- Circonscriptions électorales : 229, 232, 239, 242, 246-251, 254-259.
- Citoyen : 1, 12, 23, 25-27, 39, 61, 69, 97, 114, 136, 139-140, 142, 162, 164-165, 174, 184, 202, 210-212, 214-216, 225-226, 229-230, 232, 235-237, 240-241, 243-254, 256-259, 265-267, 270-274, 277, 281, 284, 287-288, 293, 297, 303, 307, 314-315, 318, 324, 328, 337-338, 340, 342, 344, 346-347.
- Civilisation : 53, 66, 98, 140, 188, 194, 280-281.
- Classes sociales, lutte des classes : 48, 95.
- Coalitions de partis : 221-222, 232-233, 244, 254.
- Colombie : 320.
- Colonie, colonial : 48, 220, 288, 312, 316, 335.
- Commerce : 49-50, 53, 100, 103, 115, 119, 126-127, 129, 141, 153-154, 166.
- Commerce international : 119, 125, 136, 291-292, 294-295, 305, 308, 318, 325, 329, 333, 337.
- Compétition, compétitif : 48-49, 87, 113, 135-136, 140, 173, 216, 249, 273, 283, 295.
- Comte-Sponville (André) : 23, 104, 106, 107, 110-111, 117-118, 121, 195, 345.
- Concurrence : 48, 51, 109, 119, 127, 135, 142, 144-147, 153-155, 167-168, 173, 265, 272, 275, 292-293, 295, 325-326, 333.
- Condorcet (Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marquis de) : 236-237.
- Conflit : 49, 58, 62, 71, 133, 150, 187, 193, 202-210, 218, 267, 281, 286-289, 297-298, 300, 302, 305-306, 312, 319-320, 322, 325, 327, 329, 332, 341, 344.
- Congo : 134, 298, 300, 320.
- Congrès : 222-223, 226, 238, 256.
- Conscience, conscience collective : 11, 24, 32, 77, 348.
- Conseil de sécurité : 287, 306, 310, 312-314, 316-317, 321, 323-324.
- Conséquentialisme : 3, 7-8, 16-22, 24-31, 33, 38, 40, 43, 45-46, 50, 53, 57, 62, 86-87, 97, 99-100, 102, 120, 128, 144, 148, 166, 178, 187, 201, 212-216, 246, 289, 305, 330, 344-345.
- Conséquentialisme pénal : 188-197, 202, 204, 345.
- Consommation, consommateur : 108, 110, 117-118, 129, 132, 139, 144, 157-158, 161-162, 166-168, 265, 293, 295, 326, 335.

- Constant (Benjamin) : 15.
- Constitution : 10, 13, 19, 96, 192, 213-215, 223-224, 228, 238, 265, 276-277, 302, 304, 318, 339.
- Coopération : 57, 231, 235, 303, 307, 312, 318.
- Corée, coréen : 59, 294, 319, 332.
- Corruption : 16, 271.
- Costa Rica, costaricien : 71, 79, 299, 320.
- Cotisation sociale : 167, 173-174, 178-180, 240.
- Cour suprême : 204, 213-214, 228, 271, 339.
- Coût marginal : 145-147.
- Crime, criminalité : 4, 12, 32, 37-38, 184, 189-197, 207, 210.
- Crime politique : 202-210, 309-310.
- Croissance économique : 74, 76, 94-95, 107, 117, 122, 126, 131-140, 156, 160, 176, 185, 292, 294-295.
- Cuba, cubain : 59, 239, 293, 333, 339.
- Culture, culture politique : 96, 139, 184, 186, 192-193, 229, 231, 233, 261, 266, 270-276, 302-303, 327, 332, 334.
- Dahl (Robert A.) : 276.
- Daladier (Édouard) : 306.
- Danemark : 167, 289.
- Darwin (Charles), darwinisme : 46-49, 52-53.
- Deaton (Angus) : 132.
- Débat : 1, 2, 3, 9, 11, 13-14, 17-18, 45, 198, 230, 232, 241, 282, 287, 344.
- Débat public, débat politique : 26, 59, 88, 102, 129, 165, 167, 184, 224, 229-232, 253, 270-274, 315, 318, 343, 345.
- Déficit : 136, 145-146, 160, 295.
- De Gaulle (Charles) : 224.
- Délinquance : 55, 190, 197, 307-308, 310, 319.
- Demjanjuk (John) : 204.
- Démocide : 282.
- Démocratie : 162, 186, 205, 211-220, 222, 224-228, 230-231, 233-238, 241-247, 253, 270-273, 276, 281, 284, 289-290, 306-307, 326-327, 332-334, 337-339, 346-348.
- Déontologie : 3, 7-17, 20-28, 38, 45-46, 50, 53, 61, 84-89, 96-97, 99-100, 102, 120, 143-144, 147-148, 166, 174, 187, 191-193, 201, 211-215, 225, 227, 246, 253, 271, 285-291, 330, 344-345.
- Deng (Xiaoping) : 58.
- Déni de citoyenneté : 288-289.
- Dépenses publiques : 155-157, 162, 164-165, 264, 266, 295, 331.
- Député : 201, 221-222, 224, 229-232, 238-239, 242, 246, 248-251, 253, 255-259, 275, 315, 340.
- Derriennic (Jean-Pierre) : 267, 283, 299.
- Désarmement : 299, 319, 322-325.
- Despote, despotisme : 78, 217, 222.
- Destitution (*recall*) : 230.
- Dettes : 90-91, 117, 158, 178, 181-184, 236, 345.
- Développement économique : 90, 93-94, 96, 132, 134-136, 139-140, 148, 172, 192, 272, 281, 292, 294, 296, 308, 327, 331-334, 337, 341.

- Dieu : 16, 61, 64, 66-67, 194, 218-219.
- Diplomatie : 306-307, 311, 314, 315, 325.
- Dirigeant d'entreprise : 115-116, 137.
- Dirigeant politique : 52, 136, 183, 207, 217, 218, 225-226, 228, 233, 235, 239-240, 243, 268, 272, 284-285, 292, 301, 306-307, 318, 323, 327, 332, 337-338, 346.
- Discrimination : 140, 148, 192, 209, 267-270, 309-310.
- Division du monde en États : 115, 120, 161, 168, 279-286, 296, 301, 347.
- Domages collatéraux : 195.
- Douane, droits de douane : 105, 125, 326, 330.
- Drogue : 97-103, 192-193, 279, 306.
- Droit : 10, 23, 27, 29, 34-35, 60-61, 63-65, 67, 69, 72, 86, 91-93, 99, 101, 120-121, 128, 148, 194, 199, 216, 218, 253, 263, 267, 343.
- Droit international : 285, 287-291, 305-306, 310-311, 313, 321-323, 330.
- Droits fondamentaux, droits naturels : 8, 61-62, 88, 213-214, 267, 337.
- Duhem (Pierre) : 51.
- Dumont (Louis) : 63.
- Durkheim (Émile) : 32.
- Dynamisme économique : 93-96, 117, 134, 136-137, 175, 280, 291.
- École : 40, 53, 93, 96, 98, 112, 121, 128-129, 136, 141, 147-149, 152, 154, 156, 169, 177, 200, 219, 236, 264, 270, 283, 303-304, 335.
- Éducation : 39, 57, 129, 139, 154, 158, 200, 262, 270, 295, 336.
- Effet pervers : 74, 96, 100, 111, 152, 242, 268, 294, 309, 329, 331-333.
- Efficacité économique : 52, 90-91, 106-110, 117, 135-137, 139-142, 145-147, 196, 266, 292, 294, 329-330, 333, 341.
- Efficacité des institutions : 73, 81, 95, 97, 148, 156, 178, 184, 189-192, 212, 216, 218-219, 221, 225-226, 232-233, 241, 244, 246, 251, 270, 277, 282, 298-299, 302, 306, 311-313, 315, 317-320, 325, 327, 329, 339, 347.
- Efficacité des lois : 63-64, 81, 91, 100, 189, 196-198, 206, 216, 272, 304-305, 319-321, 330, 345, 347.
- Efficacité des élections : 246, 248, 250-252, 256, 259.
- Égalité : 1, 12, 18, 42, 45-46, 54, 57, 61-81, 95-97, 120-121, 131, 142, 148, 168, 184, 186, 199-200, 212-215, 219, 237, 256-260, 262, 269, 272, 277, 303, 315, 338, 341-342, 345, 347.
- Égalité des chances : 72-73.
- Église : 8, 16, 66, 177.
- Égypte : 217, 229, 235, 323.
- Eichmann (Adolf) : 203.
- Électeur marginal : 248-250.
- Élection des gouvernants : 27, 212, 215-216, 224-225, 228-229, 231, 235, 237-238, 240, 244, 247, 254, 261, 281.
- Élections primaires : 242, 249.

- Énergie, électricité : 94, 115, 139, 147, 331, 342.
- Enfant : 9-10, 16, 31, 33-34, 39, 57, 66, 69-70, 72, 91, 93, 96-99, 112, 125, 132, 135-136, 147-152, 154, 158, 163, 166-171, 176-177, 219, 260, 264, 270, 303, 336-337.
- Entreprise, chef d'entreprise : 91, 114-120, 127, 136-137, 141, 147, 154-155, 157, 161, 167-168, 173, 175, 199-200, 215, 240, 271, 308, 331-332, 335.
- Épargne : 117, 133, 160-161, 179, 182.
- Épistémologie : 41, 51.
- Erreur judiciaire : 37-38, 187, 189-190.
- Esclavage : 12, 60-61, 83-84, 124, 192, 211, 286.
- Espagne, espagnol : 90, 109, 205, 222, 261, 289-290, 298, 327, 345.
- Espèce animale, espèce humaine : 12, 47-48, 51-52, 55-56, 66-67, 213, 282, 286.
- Espérance de vie : 76, 100, 132, 155, 165, 192.
- État de droit : 212.
- État fédéral : 228, 231, 260, 264, 266, 277, 280, 298, 320, 332.
- État mondial : 296-301.
- États-Unis, américain : 64, 78, 113, 136, 155, 183, 192-194, 204, 208, 214, 222, 224, 226, 238-239, 242, 262, 270, 276, 279, 281, 287, 293-294, 300, 318, 320, 322-323, 331-332.
- Éthiopie : 298, 333.
- Ethnique, groupes ethniques : 231, 282, 346.
- Étranger : 12, 69, 260, 297, 335-337, 340.
- Étudiant : 26, 86, 110-111, 116, 122, 129, 149-151, 172, 177, 269.
- Europe, européen : 1, 45, 60, 63-64, 79-80, 94, 96, 139-140, 146, 166, 183, 185, 191-193, 200, 217-218, 242, 279-281, 283, 292, 296, 317-318, 321, 329, 331-332, 334-335.
- Évasion fiscale : 92, 117, 161, 166, 308.
- Exploitation : 83-84, 124-129, 131, 140, 279.
- Fait, factuel : 2, 3, 18, 22, 46-47, 49, 51, 55, 58, 62, 65, 67.
- Famille : 27, 32, 63, 68, 148-149, 151, 167, 176-178, 188, 194, 335-336.
- Féodalité : 63-64, 125, 217-218.
- Financement des partis : 240-241, 271, 275, 277, 346.
- Fonctionnaires : 39, 156, 205, 220, 222, 266, 293.
- Frais d'inscription universitaires : 149-152, 160, 269.
- France, français : 58, 68, 90, 94, 104-105, 109, 139-140, 143, 144, 164-166, 179, 183, 185, 192, 200, 205-210, 214, 219, 221, 223-226, 228, 233-234, 242, 254, 259, 261-263, 267, 274, 276, 280-283, 289-290, 297, 313, 315-317, 323-328, 330, 332, 335, 345-346.
- France (Anatole) : 68.
- Franco (Francisco) : 205.
- Friedman (Benjamin M.) : 132.

- Frontières : 140, 279, 281, 300, 340.
 Fujimori (Alberto) : 223.
 Fukuyama (Francis) : 10, 47, 65, 90, 96.
- Gandhi (Indira) : 222.
 Garrisson (Janine) : 210.
 Gaspillage : 128, 139, 143-144, 149-150, 266, 330.
 Générations : 181
 Gouvernants, contrôle des gouvernants : 53, 97, 130, 212, 215-227, 233, 247, 250, 253, 256, 259, 270, 272, 281, 307, 346.
 Gouvernement collégial : 226-227, 230-233, 242, 270.
 Gouvernement responsable : 19, 115, 140, 150, 218, 220-230, 232-233, 238, 243, 246, 256, 270, 310.
 Granger (Gilles-Gaston) : 13, 51, 236.
 Grèce, grec : 68, 105, 222, 289-290, 303, 315, 326-327.
 Groupe de pression, lobby : 75, 239-240, 249, 271, 276.
 Guerre : 4, 8, 24-25, 31, 52, 57, 90, 92, 105, 112, 182-183, 185, 195, 203-205, 207, 209-210, 224, 281-284, 287, 291, 296-301, 303, 306, 308, 311-312, 317-318, 321, 323-324, 331, 343-344.
- Habilitation : 26-27.
 Haïti, haïtien : 4, 60, 293, 333, 339, 342.
 Handicap : 47, 67, 69-70, 123, 135, 158, 283.
 Harcourt (Bernard E.) : 197.
 Harper (Stephen) : 229.
 Harsanyi (John C.) : 51.
 Hart (Herbert Lionel Adolphus) : 37.
 Hayek (Friedrich August von) : 53.
 Henri IV : 209-210, 345.
 Héritage : 86, 89-91, 132, 185, 345.
 Hiérarchie sociale : 63-64, 269.
 Hitler (Adolf) : 222, 282, 306, 322.
 Hong Kong : 220.
 Hôpital : 111, 113, 152, 157, 197.
 Hume (David) : 2-3, 18, 55, 65, 80, 194.
 Hussein (Saddam) : 206, 208-209, 309, 320.
 Hutcheson (Francis) : 28.
 Hydrocarbures : 138, 145, 165, 305, 309, 331.
- Idéologie : 79, 95, 107.
 Imperfection : 27-28, 51, 56, 133, 187.
 Impôt indirect : 162-166, 168, 172, 237.
 Impôt négatif : 170-178.
 Impôt progressif : 53, 158-163, 167-169.
 Impôt sur la fortune : 91-92, 183, 265.
 Impôt sur le revenu : 70, 79, 87, 93, 101, 114, 116-117, 148, 158-164, 167-168, 171-173, 180, 240, 266.
 Impôt sur les entreprises : 114, 168, 264-265, 330.
 Impôt sur les fenêtres : 166-167, 177.
 Inde, indien : 134-135, 222, 229, 269-270, 276, 281, 293, 298, 303, 313-314, 316-317, 319-320, 323, 329, 333, 341.

- Indépendance : 206, 281, 284, 288, 290, 303, 312, 316.
- Indonésie : 313-314, 334.
- Industrie : 49, 93, 95, 138, 175, 292, 304, 327, 332.
- Inégalité de droits : 66-78, 198-202, 344.
- Inégalité d'influence et de puissance : 74-77, 79, 87, 132, 162, 186, 245, 250, 347.
- Inégalité de rémunération : 71, 86-87, 110-120, 162, 173-175.
- Inégalité économique : 2, 67-77, 80, 83-84, 88-97, 120-138, 152, 184-185, 272, 277, 293-295, 304-305, 319, 325, 344-347.
- Inégalités entre concitoyens : 162, 165, 212, 246, 248-252, 256, 259, 265-266, 281.
- Inégalités internationales : 279, 292, 304-305, 325, 328, 330-331, 334, 337, 340-341.
- Inflation : 133, 182-183, 198-199.
- Intention : 18-19, 118, 194-196.
- Internet : 98, 245, 274.
- Intuition : 11, 28, 197.
- Investissement : 118-119, 125-127, 134, 145-146, 160-161, 180, 249, 264-265, 293, 295, 329.
- Irak, irakien : 208-209, 287, 300, 309-311, 320, 323, 332.
- Iran, iranien : 323, 337.
- Irlande : 254-256, 276, 298, 327.
- Isonomie : 67-77, 80, 97, 121, 123, 131, 153, 186, 259, 270, 272.
- Isothymie : 65, 77.
- Israël, israélien : 195, 204, 227, 239, 249-250, 256, 259, 262, 288-289, 310, 319, 323, 341.
- Italie : 116, 189, 192, 224, 283, 316, 326.
- Jacobs (Jane) : 53.
- Japon, japonais : 4, 49, 71, 106, 136, 139, 192, 276, 292, 294, 313, 317.
- Jaurès (Jean) : 274.
- Jeu à somme nulle, jeu à somme positive : 74, 76, 124, 133-134.
- Joly (Eva) : 317.
- Jospin (Lionel) : 254.
- Juge : 10, 25-26, 37-38, 96, 187-188, 190, 197, 205, 213-214, 217, 226, 345.
- Jury : 37, 197, 201-202.
- Kadhafi (Muammar al-) : 204-205.
- Kant (Emmanuel), kantien : 2, 8, 10, 14-16, 19, 21, 27, 31, 34, 46, 182, 194, 217, 259, 280, 302, 304-305.
- Kelsen (Hans) : 26.
- Keynes (John Maynard) : 295.
- Kolkhozes : 30-31, 125.
- Kosovo : 287.
- Koweït : 309-310.
- Kurdes : 287.
- Kymlicka (Will) : 29, 33-34, 36-38, 182.
- Lacroix (Jean) : 10.
- Lalande (André) : 7.
- Landes (David S.) : 292.
- Langue : 10, 70, 261-262, 294, 303.
- Lapierre (Jean-William) : 217.
- Législateur : 21, 25-27, 35, 38, 56, 63, 68, 99, 166-167, 176, 178, 184, 187, 192, 201, 213-214, 217, 260, 264, 270, 297, 340, 344.

- Législateur mondial : 311-312, 319, 329.
- Légitimité politique : 206, 215, 217, 224, 313-314, 320, 332, 339.
- Le Pen (Jean-Marie) : 254.
- Liban, libanais : 24, 31, 195.
- Liberté : 18, 37, 45-46, 54, 57-63, 65, 71-73, 77-81, 83-84, 88-89, 91-92, 97-99, 121, 138, 142, 148, 196-197, 201-202, 219, 222, 234, 245, 271, 281-282, 293, 302, 338, 345, 348.
- Libéral : 99, 101-103, 303-304, 310, 333, 345.
- Libre-échange : 155, 291-292, 294-295, 326, 328.
- Lijphart (Arend) : 231.
- Lincoln (Abraham) : 216, 228, 298.
- Locke (John) : 85-86, 88.
- Logique : 2, 7, 14-15, 18, 54-56.
- Lorenz (Konrad) : 12.
- Loteries : 35, 97, 102-103.
- Louis XIV : 90.
- Luxembourg : 308.
- Maalouf (Amin) : 24, 343.
- Main d'œuvre : 95, 98, 137, 173, 293, 335.
- Majorité parlementaire : 218, 221, 223-226, 228, 232, 234, 238, 242-243, 246-247, 251, 254, 256-259, 277.
- Malheur, malheur évitable : 4, 25, 61, 118, 212, 279, 291.
- Mandela (Nelson) : 59.
- Marché : 53, 105-110, 117-119, 122, 125, 137, 142, 144-145, 147, 153-155, 165, 168, 294, 326, 328, 331-332.
- Maroc : 335.
- Marshall (George Catlett), plan Marshall : 331-332.
- Martin (Paul) : 229.
- Marx (Karl), marxisme : 68, 89, 95, 124, 126-127.
- Médecin : 26, 109, 111-113, 121, 152-154, 156, 199-201, 293, 336.
- Médias : 103, 272-275, 303, 332, 337-338.
- Mégalothymie : 65, 70.
- Mensonge : 14-15, 23-24, 182, 196, 306.
- Mépris : 338-339.
- Merkel (Angela) : 229.
- Meurtre : 12, 21, 36, 54, 102, 195, 209.
- Mexique : 91, 140, 234-235, 243, 313, 333-334, 340-341.
- Michaels (Walter Benn) : 96.
- Migrations : 83, 117, 122, 161, 279, 293, 304, 306, 334-337.
- Militant : 1, 96, 202, 216, 242, 348.
- Mill (John Stuart) : 16, 26.
- Milosevic (Slobodan) : 208.
- Misanthrope : 55-56.
- Mobilité sociale : 95-96.
- Monod (Jacques) : 47.
- Monopole : 52, 103, 127, 146-147, 154, 234, 299.
- Montesquieu (Charles de Secondat baron de) : 51, 190, 222.
- Montréal : 143-144.
- Moore (Margaret) : 286.
- Morale : 3, 7-19, 21-24, 27-29, 31-35, 42, 45, 47, 53, 57, 64-67, 77, 90, 96, 101, 101, 104, 106-107, 118-119, 122, 177, 188, 194-195, 204, 284-285, 296, 334, 343-345.
- Moyo (Dambisa) : 331.

- Mugabe (Robert) : 206.
 Mustafa Kemal : 58.
- Napoléon III : 223.
- Nation, nationalisme : 183, 203, 209, 254, 261, 282, 284-286, 288-289, 296, 300, 302-303, 317-319, 327-328, 347.
- Nazisme : 49, 52, 67, 206, 301.
- Nigeria : 298, 313-314, 331.
- Non-affectation des recettes publiques : 165.
- Norme, normatif : 2-3, 7, 9, 18, 24, 28, 55, 65, 84, 189.
- Nouveau-Brunswick : 247.
- Nouvelle-Zélande : 79, 280.
- Nozick (Robert) : 62, 75, 84-88, 97, 103, 113, 121, 127-128.
- Occident : 18, 58, 64, 80-81, 93-96, 107, 133-134, 137, 140, 145, 147, 155, 160, 167, 182-186, 191-193, 202, 212, 217, 267, 270, 272, 281, 295, 318, 332, 337, 341.
- Odell (S. Jack) : 191.
- Opinion : 9-10, 13-14, 56, 62, 89, 101, 130, 215, 225-226, 230-231, 235, 238-239, 243-244, 247-248, 251, 253, 314, 318-319, 344.
- Opposition politique : 222, 238, 243, 247.
- Oppression : 29, 34, 38, 59, 62, 130, 211, 282, 300-301, 310.
- Organisation des États américains (OEA) : 339.
- Organisation des nations unies (ONU) : 195, 287, 306, 309-318, 321, 323-324, 329.
- Paix : 24, 49, 205, 208, 210, 280, 283, 289, 299-302, 318, 320-321, 324, 326, 335.
- Pakistan : 303, 314, 319, 323.
- Palestinien : 288-289, 310, 341.
- Pareto (Vilfredo), optimum de Pareto : 75-76.
- Parlement : 39, 214, 218-219, 221-234, 238, 242-244, 246, 248, 251, 256, 258-259, 266, 271, 276-277, 311, 315, 340, 346.
- Parti politique : 231, 234-248, 252, 272-277, 307.
- Paternalisme : 97-103.
- Pauvres : 30, 35, 38, 68, 71, 73, 75-76, 90-91, 95-96, 122, 132, 134-135, 139-140, 142-143, 148-150, 152-154, 169, 173, 176, 199-201, 219, 265, 269-270, 283, 293, 334-335.
- Pays-Bas : 233, 289, 329.
- Péage : 141-144.
- Peine, droit pénal : 26, 37-38, 187-199, 202-208, 210, 219, 260, 318, 337, 345.
- Pérou : 223.
- Pétain (Philippe) : 208.
- Philippines : 293.
- Philosophie : 1, 3, 7, 8, 27, 35, 103-104, 181, 344-345.
- Pickett (Kate) : 71.
- Piège de la pauvreté : 73, 169, 174.
- Piketty (Thomas) : 75, 91, 93-94, 132, 156, 162, 167, 182, 184-186, 291, 294, 345.
- Pillage : 83-84, 124, 211.
- Pinochet (Augusto) : 205, 345.
- Pirates : 125, 127, 305.
- Planification : 30, 52, 106, 125-126, 129, 331.

- Police, policiers : 36-38, 53, 101, 142, 203, 217, 299, 319, 332, 338.
- Politicien : 1, 96, 150-151, 160-161, 173, 177, 192-193, 225, 256, 266, 271-275, 277, 295, 303, 307, 324, 340, 346, 348.
- Pollution : 94, 143, 157, 304, 305, 308, 329.
- Pologne, polonais : 218, 289-290, 334.
- Popper (Karl) : 41, 77-80, 186, 246, 274.
- Portugal, portugais : 261, 276, 281, 295, 303, 316, 326-327.
- Position originelle : 42, 285-286, 305.
- Premier ministre : 115, 164, 201, 223-224, 226-229, 232-233, 242, 275-276, 337, 346.
- Président : 222-235, 238, 242, 245, 254, 270, 276, 298, 309, 318, 346.
- Principe de différence : 121-123.
- Prison, prisonnier : 36, 59-60, 78, 190, 194, 197-198, 337-338.
- Privilège : 55, 60, 63, 68, 70, 164, 259, 268, 316.
- Prix : 50, 92, 104-110, 117-118, 124, 127-129, 135, 139-140, 143-147, 154-155, 164, 168, 181, 272, 293, 295, 331-332.
- Procédure : 111, 192, 197-201, 203-204, 208-209, 214-215, 226, 230, 307, 311, 314, 338.
- Production, moyens de production : 52, 75, 91, 93, 105-106, 115, 124, 126-128, 131-132, 135-136, 138-141, 145, 167, 181-182, 185, 294-295, 326, 328-329.
- Productivité : 111, 126, 139-140, 175, 180, 291, 328.
- Profits : 117, 145, 166, 168.
- Progrès : 32, 41, 48-52, 61, 64, 76, 79, 93, 95-96, 100, 123, 126, 131-140, 145, 178, 184, 191-192, 194, 202, 210, 245, 260-261, 277, 280-283, 289-291, 294, 298, 324-326, 329, 343-347.
- Promesse : 29, 33-34, 182, 307.
- Propriété : 12, 30, 52, 55, 87-93, 95, 97, 99, 117, 127-130, 181, 184-185, 268.
- Protectionnisme : 136, 292, 294, 325.
- Proudhon (Pierre Joseph) : 89.
- Province : 68, 115, 139, 150-151, 155, 158-159, 170-171, 183, 230-231, 240, 259, 261, 263-267.
- Psychiatrie : 196-197.
- Publicité commerciale : 99, 103, 114, 273, 275.
- Quakers : 50, 196, 306.
- Québec, québécois : 111, 115, 139, 143, 147, 150-151, 157-159, 164, 166, 169-174, 199, 201, 231-232, 240, 247-249, 261-266, 275, 277, 290, 331.
- Quine (Willard) : 51.
- Race, racisme, antiracisme : 48, 67, 215, 203, 268.
- Raison, rationalité, raisons fortes : 2, 4, 7-11, 13-16, 21, 29, 41, 65-66.
- Rawls (John) : 1, 8, 29, 34-35, 38, 41-43, 121-123, 285, 305.
- Réciprocité : 64-67, 334, 339.
- Redistribution des revenus : 35-36, 38, 79, 103, 131, 149, 158, 169-181.

- Réductions d'impôts : 139, 150-151, 155-157, 164, 236-237, 295.
- Réélection : 225-226, 235, 239, 247.
- Religion : 16-17, 23, 64, 66, 70, 96, 126, 181, 191, 193, 210, 231, 262-263, 303.
- Rémunération, inégalités de rémunération : 33, 71-73, 83, 86, 98, 110-115, 124, 126-129, 137, 149, 175, 179, 185, 200-201, 237, 293-294, 340.
- Rente : 128.
- Représentation intégrale : 256-259, 314-315, 346.
- Représentation proportionnelle : 230, 237, 249-251, 255, 259.
- Responsabilité de protéger : 287.
- Ressources naturelles : 61, 85, 89-90, 127-129, 138-139, 168, 172, 181, 265, 305, 330-331, 334.
- Retraites : 158-159, 178-181, 202.
- Révolution : 25, 57-58, 68, 93, 203, 216, 259, 304, 333.
- Ricardo (David) : 295.
- Riches : 30, 35, 38, 68, 71, 75-76, 79, 90-92, 112, 116-117, 132, 134, 142, 149-150, 152-153, 160, 169, 174, 176, 199, 201, 218-219, 265, 271.
- Rome : 217, 326.
- Rousseau (Jean-Jacques) : 259.
- Route, code de la route : 21, 40, 60, 96, 99, 118, 125, 136, 141-144, 146-147, 165, 260-261, 264, 283, 348.
- Royaume-Uni, Grande-Bretagne, Angleterre : 50, 93-94, 143, 166, 185, 201, 205, 214, 218-220, 223, 226, 238-239, 244, 246-247, 277, 281-282, 289, 292, 295, 298, 313, 316, 323-325, 327, 335.
- Rummel (Rudolph J.) : 282.
- Ruse (Michael) : 47.
- Russell (Bertrand) : 189-190.
- Russie, russe : 292, 314, 317, 319, 323-324.
- Rwanda : 287, 310, 312.
- Sakharov (Andrei) : 59.
- Salaires : 110-113, 116-117, 120-121, 124, 127, 129, 147, 154, 159, 166-168, 173, 175, 293, 295, 335.
- Sanctions économiques : 308-310.
- Sandel (Michael J.) : 15.
- Santé, soins de santé : 73-74, 100-102, 108-110, 139, 147-148, 152-158, 162, 164, 166-167, 177, 197-200, 208, 260, 270, 293, 295, 336.
- Sartorius (Rolf) : 33.
- Scandinavie : 71, 79, 233.
- Schmitt (Carl) : 296-297.
- Schopenhauer (Arthur) : 56.
- Scrutin majoritaire ou pluralitaire uninominal : 244, 246-252, 256, 258-259, 266, 277.
- Sécession : 228, 286, 298, 303.
- Sécurité : 18, 21, 45-46, 54-58, 62-63, 78-81, 83, 106, 134-138, 142, 161, 184, 194, 283, 287, 319-320, 323, 328-329, 332, 333, 348.
- Sélection, sélection culturelle : 12, 46-54, 80, 191, 212, 216-217, 280, 342.
- Sen (Amartya) : 4, 14, 40-42, 73, 76, 79, 93, 132.
- Serbie, serbe : 208, 327.
- Service public : 87, 131-132, 139-157, 169, 200, 260-261, 270, 295, 325, 345.
- Slovaquie : 284.

- Smith (Adam) : 125.
- Sociologie : 3, 5, 7, 20, 32, 43, 46, 55-56, 62, 67, 74, 104, 190.
- Solidarité : 170, 177-178, 281, 283-284, 302-304, 325-326, 334.
- Soudan : 298, 334.
- Souveraineté : 215, 220, 282, 285-291, 296, 302, 311, 318, 330, 339.
- Spéculation : 92, 117-119, 125-127, 160-162, 165-166, 279, 294, 308, 330.
- Sport, sportif : 86-88, 113-117, 148.
- Staline (Joseph) : 282, 301, 306.
- Subsidiarité : 177-178, 345.
- Subvention : 105-106, 143, 149, 151, 157, 164, 175, 236, 249, 261, 265-266.
- Suède : 185.
- Suffrage, suffrage censitaire, suffrage universel : 162, 201, 218-220, 245-246, 259, 311.
- Suisse : 106, 114, 125, 202, 231, 284, 308.
- Syndicat : 93, 96, 168, 174-175, 256, 306.
- Système de partis : 238-244, 250, 252, 258, 270, 276.
- Tabac : 97, 99-100, 102-103, 162, 165-166, 168.
- Taïwan : 79, 285, 294, 332.
- Taux marginal d'imposition : 73, 114, 116, 158-160, 163, 169-172, 174, 176.
- Taxi : 108-110.
- Technique : 126, 135-136, 138, 142, 146, 154-155, 175, 219, 245, 280, 320, 322, 333, 343.
- Téléologie, téléonomie : 47, 49.
- Télévision : 231, 272-275.
- Thaïlande : 324.
- Thatcher (Margaret) : 226.
- Tobin (James), taxe Tobin : 119, 165, 330.
- Tocqueville (Alexis de) : 64, 78, 80, 96, 306.
- Todd (Emmanuel) : 64, 296.
- Totalitaire, totalitarisme : 15, 67, 282, 301, 311, 321.
- Transactions financières : 113, 115, 119-120, 129, 165, 306, 308, 330.
- Transports publics : 69, 143-149, 157, 261.
- Travail, travailleurs : 29-31, 33, 71-73, 83, 85-87, 89-93, 96, 107-108, 110-113, 115, 118, 122, 124, 126-129, 137, 147, 149-152, 156-161, 166-176, 179-183, 198, 219, 262, 269, 292-293, 326, 328, 331, 335-337, 341.
- Tribunal pénal international : 208, 318.
- Turnbull (Colin) : 31.
- Turquie : 105, 226, 335-336.
- Tyran : 58, 203-206, 211, 217-220, 222-223, 227, 282, 306.
- Ukraine : 316.
- Ultralibéral : 85, 88, 108, 327, 345.
- Union européenne : 106, 183, 289-290, 303, 315-317, 326-329.
- Universalisme : 14-16, 31-32, 260, 290, 304, 310-311, 330, 339.
- Université, universitaire : 1, 71, 86, 110-112, 121-122, 128-129, 149-152, 157, 266, 269, 340, 348.

- Utilitarisme : 3, 8, 28-40, 45, 102, 158, 189, 191.
- Utilité : 29-32, 34-40, 53, 75-76, 79, 103, 112-113, 123, 128, 142, 146, 166, 169, 182, 187, 189, 207, 264, 295.
- Utilité marginale : 35, 79, 103, 132, 158.
- URSS, régime soviétique : 30, 52, 78, 106, 108, 110, 118, 127, 129-130, 137, 234, 275, 282, 288, 301, 312-313, 316, 323.
- Valeur : 3-4, 7, 9, 12, 15, 18, 34, 36, 40-43, 45-46, 54, 56-58, 60-62, 64-68, 70-71, 78-79, 83, 174, 176-177, 238, 259-262, 279, 284, 303, 345.
- Valeur économique : 30, 79, 91-92, 108, 111, 124, 128, 146, 174, 182, 198.
- Vanderborcht (Yannick) : 170.
- Van Parijs (Philippe) : 124, 170.
- Vérité : 15, 40-41, 77, 110-111, 117, 129, 209, 259.
- Violence : 48-49, 52, 57, 71, 83, 126, 140, 188, 194, 205, 211, 268, 283, 298-300, 321.
- Vol, voleur : 12, 29-33, 54-55, 86, 89, 102, 125.
- Volonté individuelle, volonté du peuple : 104-105, 215-216, 219-220, 227, 234, 259.
- Vote, droit de vote, vote secret : 27, 93, 218-220, 228, 234-237, 245-246, 253.
- Vote à deux tours : 254.
- Vote alternatif, préférentiel, unique transférable : 251-256, 277, 315.
- Vote pondéré : 256-259.
- Vote stratégique : 248, 252, 256.
- Weber (Max) : 3, 8, 22, 40, 310.
- Weil (Simone) : 219, 231.
- Wilkinson (Richard) : 71.
- Wright (Orville et Wilbur) : 48.
- Yémen : 320.
- Yougoslavie, yougoslave : 208, 288, 300, 327.

La lutte contre les inégalités n'est pas un danger pour la liberté, mais la condition de la liberté du plus grand nombre. Jean-Pierre Derriennic le montre en partant des études contemporaines sur la justice, de John Rawls à Amartya Sen, et sur le fonctionnement des sociétés humaines, de Raymond Boudon à Thomas Piketty.

La question de la justice doit être abordée en évaluant les conséquences des lois et des institutions politiques. La complexité des sociétés et les antinomies de l'action empêchent de faire une théorie unifiée de la justice. Il faut plutôt identifier des injustices afin de tenter de les corriger.

Dans cette perspective, l'auteur propose des réformes qui pourraient rendre nos sociétés moins injustes. Certaines de ces propositions ont été faites depuis longtemps, comme une allocation universelle, qui remplacerait les actuels programmes d'aide sociale en générant moins d'effets pervers. D'autres sont plus originales : un nouveau mode de scrutin vraiment égalitaire, qui inciterait les dirigeants politiques à tenir compte des préoccupations de tous les citoyens, ou de nouvelles façons d'organiser la solidarité internationale.

Jean-Pierre Derriennic enseigne au Département de science politique de l'Université Laval.

www.pulaval.com

ISBN 978-2-7637-2628-8



9 782763 726281



Presses de
l'Université
Laval

Science politique