

Justice et économie mondiale

Ethan B. Kapstein, Thomas Richard

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2006/4 **Hiver**, PAGES 809 À 821
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.064.0809

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-page-809?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Justice et économie mondiale

Par **Ethan B. Kapstein**

Ethan B. Kapstein, titulaire de la chaire de développement durable Paul Dubrue à l'INSEAD, est professeur associé au Center for Global Development et chercheur associé à l'Ifri. Son dernier ouvrage est : *Economic Justice in an Unfair World : Toward a Level Playing Field* (Princeton, Princeton University Press, 2006).

Texte traduit de l'américain par Thomas Richard

La « justice économique internationale » n'est pas une notion aisée à définir. On tente ici de spécifier trois approches possibles de ce concept : une approche « communautariste », une approche « internationaliste libérale » et une approche « cosmopolitiste ». Cette dernière, qui entend apporter la justice aux pauvres du monde, prend de plus en plus de place dans le débat international, y compris à travers l'action d'institutions comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

politique étrangère

Au-delà des griefs catégoriels, nombre d'activistes, d'officiels ou de spécialistes en sont venus à considérer la politique économique internationale actuelle et les résultats qui y sont associés comme fondamentalement « injustes », en particulier envers les « pauvres », les « sans qualification » et envers de nombreux pays, notamment en voie de développement.

Un analyste politique de Washington a qualifié la politique commerciale protectionniste des États-Unis et de l'Union européenne de « scandale éthique¹ », tandis que le représentant américain au Commerce taxait les subventions européennes à l'agriculture « d'immorales² ». Le ministre belge des Affaires étrangères a proclamé la nécessité d'une « mondialisation éthique³ », alors que l'ancien Haut-Commissaire des Nations unies

1. E. Gresser, « Toughest on the Poor », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2002, p. 1.

2. E. Becker, « Bush Aide Threatens to Sue EU », *International Herald Tribune*, 10 janvier 2003, p. 11.

3. G. Verhofstadt, « Towards Ethical Globalization », *OECD Observer*, n° 231/232, mai 2004, p. 4.

aux droits de l'homme, Mary Robinson, lançait une Initiative pour une mondialisation éthique. L'ancien président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, s'est lamenté : « quelque chose va de travers dans l'économie mondiale », tandis que son ancien économiste en chef Joseph Stiglitz, prix Nobel, remarquait avec désinvolture : « Bien sûr, nul n'espérerait que le marché mondial serait juste...⁴ »

Dans les pays industrialisés, beaucoup de critiques mettent l'accent sur l'effet dissolvant de la mondialisation, surtout vis-à-vis des travailleurs sans qualification et du fonctionnement de l'État providence en général⁵. Il faudrait avancer plus prudemment dans l'ouverture des marchés, pour éviter de déchirer les contrats sociaux nationaux. La recherche de justice économique implique donc des compromis entre divers objectifs.

On tentera ici de formaliser plusieurs conceptions contemporaines de la justice (ou de l'injustice) économique internationale⁶. Ceci, en décrivant trois « modèles » permettant d'identifier les inquiétudes normatives essentielles exprimées à propos de la mondialisation et de ses conséquences économiques.

La justice économique internationale : modèles et données

Le problème de la justice économique ou distributive est fondamentalement lié aux principes et règles qui déterminent comment les sociétés allouent les biens, services et revenus, ainsi qu'aux schémas d'allocation qui en découlent⁷. Les questions philosophiques centrales d'un tel débat sont connues : *que* doit-on distribuer ? ; *qui* doit le recevoir ? ; *quels* doivent être les principes de distribution ? ; et *comment* ces allocations doivent-elles être réparties⁸ ?

Aux États-Unis, la notion « d'égalité des chances » (mais non des ressources) est parfois présentée dans les cercles académiques et politiques comme une conception défendable de la justice distributive.

4. J. Stiglitz, « A Fair Deal for the World », *New York Review of Books*, vol. 49, n° 9, 23 mai 2002, p. 24.

5. Voir E. B. Kapstein, *Sharing the Wealth : Workers and the World Economy*, New York, W.W. Norton, 1999.

6. Pour une présentation plus détaillée des arguments philosophiques sur la justice économique, voir E. B. Kapstein, « Models of International Economic Justice », *Ethics and International Affairs*, vol. 18, automne 2004.

7. Bien que les termes de justice économique et de justice distributive soient ici utilisés de façon interchangeable, l'expression « justice distributive » a un sens qui dépasse le cadre économique et concerne aussi, par exemple, la distribution des chances.

8. E.S. Phelps (dir.), *Economic Justice*, Baltimore (MD), Penguin, 1973.

Traditionnellement, les théories de la justice économique se sont intéressées aux questions distributives entre les citoyens, dans le cadre d'un État lui-même considéré comme autosuffisant ou autarcique. Ce n'est que récemment que les spécialistes se sont penchés sur la question de la justice économique ou distributive *internationale* ; autrement dit, entre des États ou des ensembles humains séparés par des frontières politiques. Dans le cas présent, la question consiste à voir quel critère de distribution va déterminer les relations entre les agents, avec cette complication supplémentaire que ceux-ci peuvent avoir des définitions très différentes de la justice, ou de leur juste part dans les transactions internationales. Et ce, dans un contexte où nul mécanisme extérieur ne peut garantir cette justice⁹.

De nos jours, les discours des spécialistes (et des militants) de la justice – ou de l'injustice – économique internationale prennent trois formes distinctes, que présente le tableau 1.

Tableau 1. Trois modèles de justice économique internationale			
Théorie	Niveau d'analyse	Objectif politique	Données
Communautariste	État-nation	Distribution plus égalitaire des revenus à l'intérieur des pays	Changements dans la distribution des revenus au niveau national
Internationaliste libéral	Société des États ; Institutions multilatérales	Convergence des revenus entre les pays	Changements dans la distribution des revenus entre pays
Cosmopolitique	Individus	Éradication globale de la pauvreté	Changements dans la proportion de pauvres au sein de la population mondiale

Quelques détracteurs de l'ordre « néo-libéral » se sont d'abord intéressés aux effets de la mondialisation sur les équilibres socioéconomiques internes, ce que j'appelle le modèle de justice économique *communautariste* ou d'assistance nationale. Les communautaristes se focalisent sur les effets du changement économique sur le contrat social : comment une large ouverture influence-t-elle des variables comme la pauvreté ou l'inégalité

9. Parmi d'autres exemples notables, C. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979 ; et J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1999.

des revenus à l'intérieur des pays ? Qui sont les « gagnants » et les « perdants » de la mondialisation, et comment ces derniers peuvent-ils être dédommagés ? Quels sont les effets de l'ouverture sur les politiques fiscales et sociales – sur la capacité des États à maintenir les systèmes d'assistance et les politiques redistributives ?

Viennent ensuite ceux qui pensent la justice économique internationale en termes de « société des États », ou de « communauté internationale » prise comme un tout. Ces *internationalistes libéraux* se concentrent sur les actions des États susceptibles de maintenir un ordre mondial pacifique, prospère et stable. Ces perspectives libérales sont porteuses de nouvelles questions : comment l'ouverture a-t-elle influencé la distribution des revenus entre les pays ? Les profits commerciaux ont-ils *bénéficié à certaines économies plus qu'à d'autres* ? Comment utiliser efficacement le commerce, l'aide et l'investissement pour *promouvoir le développement et la convergence économique* ?

Le troisième groupe se compose de critiques dont la préoccupation essentielle consiste à mesurer l'effet des politiques économiques internationales sur les *individus* et, plus particulièrement, sur les « pauvres » ou les « désavantagés », où qu'ils soient. Ici, les questions soulevées sont les suivantes : *comment* le régime du commerce international a-t-il influé sur le *taux de pauvreté et la distribution des revenus à l'échelle mondiale*¹⁰ ? L'économie mondiale et les politiques qui y sont associées *aident-elles les plus pauvres, ou travaillent-elles contre eux* ? À la différence des communautaristes ou des internationalistes libéraux, les cosmopolitistes ne privilégient pas l'État et sont souvent sceptiques quant à l'idée que les politiques gouvernementales servent les intérêts des plus vulnérables.

En dépit de leurs différences, ces trois approches partagent un intérêt commun pour les *règles et procédures* multilatérales régissant les transactions internationales. S'il existe une convergence croissante entre les théoriciens de la justice économique sur un point central devant retenir l'attention, ce point serait la structure politique de la gouvernance multilatérale.

10. Le terme « distribution des revenus » est utilisé par opposition à « inégalité des revenus » pour souligner l'intérêt que certains théoriciens portent à la part *singulière* des revenus de groupes spécifiques, par exemple le groupe des plus pauvres. Cet usage du terme « distribution des revenus » inclut, par exemple, le montant forfaitaire des versements nécessaires aux personnes pour sortir de la pauvreté.

Le modèle communautariste : mondialisation et contrat social intérieur

Le modèle communautariste de justice économique internationale s'intéresse avant tout aux effets d'une plus grande ouverture économique sur les aménagements socioéconomiques *internes*. Dans cette perspective, l'objectif fondamental de la mondialisation n'est pas différent de celui de n'importe quelle politique économique interne. Les communautaristes veulent vivre en paix avec leurs voisins, mais ils ont tendance à penser que la plupart des problèmes intérieurs – y compris ceux de la pauvreté et de l'inégalité des revenus – doivent être résolus nationalement. Dans les cas où les politiques économiques ont des effets distributifs, la société doit l'accepter et accepter de reverser une compensation aux « perdants », pour que ceux-ci n'aient pas le sentiment que le contrat social a été rompu à leur détriment. Le développement du commerce mondial depuis 1945 a été, de fait, accompagné de l'expansion générale de l'État providence, au moins dans les pays industrialisés. Les accords internationaux sur le commerce ont donc inclus des « clauses d'évasion » protégeant employés et secteurs d'activité des chocs économiques, tandis que les États-Unis et d'autres pays mettaient en place une « assistance à l'ajustement commercial » et des mécanismes compensatoires pour soutenir ceux qui étaient touchés par les changements économiques.

Le modèle communautariste s'intéresse aux effets de l'ouverture économique sur les aménagements socioéconomiques internes

La crainte qu'une mondialisation rapide ne perturbe ce cadre d'assistance communautaire ou national a déclenché chez les économistes, ces dernières années, des recherches intensives sur la relation entre l'ouverture et certaines des évolutions de la pauvreté et des inégalités de revenus¹¹. Si une distribution particulière des revenus reflète un contrat social ou un accord national singulier (par exemple, dans les pays du nord de l'Europe) et si la mondialisation bouleverse ce contrat, quelles en sont les conséquences pour les pays concernés et les accords internationaux négociés ?

La théorie économique dominante a depuis longtemps reconnu que la mondialisation pouvait éroder les rentes et les revenus se rapportant à des facteurs particuliers, et qu'en l'absence de compensation concrète elle pouvait donc miner le contrat social existant. Le cadre théorique le plus en

11. Voir, par exemple, W. Cline, *Trade and Income Distribution*, Washington DC, Institute for International Economics, 1997.

vue sur les effets distributifs du libre-échange dans un pays est bien sûr le modèle Heckscher, Ohlin et Samuelson (HOS). Pour les pays en voie de développement disposant d'une main-d'œuvre abondante, le HOS offre un résultat théorique prometteur : une large ouverture économique entraînera une augmentation du prix des produits fabriqués par une main-d'œuvre relativement abondante et peu qualifiée, et par conséquent une augmentation du salaire réel de ces ouvriers¹². Le revers de la médaille est que le commerce peut aussi réduire les revenus des facteurs moins abondants dans les pays industrialisés, y compris les ouvriers non qualifiés, qui se voient supplantés du fait d'importations bon marché de produits manufacturés – textiles ou autres. L'immigration de travailleurs sans qualification des pays pauvres peut avoir un effet similaire. William Cline a, parmi d'autres, défendu l'idée qu'une ouverture plus large au commerce avait contribué à une aggravation de l'inégalité salariale aux États-Unis. Bien que n'étant certainement pas le seul coupable de la hausse des inégalités (le changement technologique ou les migrations sont également des facteurs importants), le commerce pourrait être tenu pour responsable de 25 % de la baisse des bénéfices relatifs. Cline explique que « la conclusion politique évidente » de cette analyse est que l'« engagement vers l'ouverture commerciale doit aller de pair avec l'engagement envers tout un éventail de politiques nationales assurant que la société évolue vers plus d'équité plutôt que l'inverse¹³ ». En résumé, il traduit là une vue communautariste de la justice économique.

Le modèle internationaliste libéral : le commerce international et la promesse de la convergence économique

Le modèle internationaliste libéral soutient que la justice économique dépend d'abord des accords négociés entre États. Pour les internationalistes libéraux, la justice ne peut découler que de dispositifs multilatéraux acceptés par tous les États comme étant cohérents avec le principe *d'avantage mutuel*. Dans cette conception, les États sont détenteurs d'une éthique et assument, par conséquent, des responsabilités les uns envers les autres. Les relations économiques fondées sur le pouvoir ou la coercition – comme la colonisation – se trouvent en porte-à-faux avec la vision internationaliste libérale d'un régime politique mondial juste où tous les États peuvent prospérer. Mais les internationalistes libéraux tendent à partager avec les communautaristes le point de vue selon lequel des questions comme la pauvreté ou l'inégalité des revenus doivent pour

12. G. Bannister et K. Thugge, *International Trade and Poverty Alleviation*, Washington, DC, FMI, « IMF Working Paper », WP/01/54, mai 2001, p. 8.

13. W. Cline (1997), *op. cit.* [11].

l'essentiel être réglées au moyen d'instruments politiques et économiques internes. L'objectif du cadre internationaliste libéral est de définir les « conditions générales » permettant aux États d'augmenter leur croissance et leur prospérité.

Les théories internationalistes libérales s'inscrivent dans une longue lignée de la pensée économique et de la philosophie morale. L'idée classique selon laquelle « le commerce favorise la paix », que l'on peut faire remonter à Montesquieu et à Emmanuel Kant, est fondamentalement d'orientation libérale et internationaliste. Dans cette perspective, on peut avancer, comme le secrétaire d'État Cordell Hull dans les années 1940, que les États devraient s'intéresser de près au libre-échange *car il sert la paix*¹⁴. En ce qui concerne les pays en voie de développement – les États les plus pauvres et les « moins avancés » – les internationalistes libéraux prônent une ouverture économique plus large, la mondialisation étant censée, à terme, favoriser la convergence des revenus avec les régions plus riches. Sous cet éclairage, la mondialisation peut être vue comme *le* contrat social international, parce qu'elle favorise la convergence entre les nations. Elle jouerait ainsi un rôle égalisateur essentiel dans le système international (ce qui ne signifie pas, bien sûr, que chacun en bénéficie dans une société donnée).

La théorie de la convergence économique entre nations a été un élément incontournable de la littérature sur le commerce international et le développement depuis la Seconde Guerre mondiale. Comme l'ont écrit Jeffrey Sachs et Andrew Warner, « les pays pauvres devraient tendre à se développer plus rapidement que les riches, et combler ainsi avec le temps le fossé qui sépare leurs revenus. La raison majeure qui permet de s'attendre à une telle convergence économique est que les pays pauvres peuvent importer des pays riches du capital et des technologies modernes, et ainsi récolter "les avantages de leur retard."¹⁵ » Mais, comme Sachs et Warner le font remarquer, les espoirs théoriques de convergence se sont brisés sur l'épreuve des faits. « Dans les dernières décennies, disent-ils, on n'a noté aucune tendance générale des pays pauvres à rattraper ou à converger avec les pays plus riches¹⁶ ». Pour ces auteurs, au moins une partie de la faute incombe aux pays riches et industrialisés qui ont échoué à libéraliser le commerce d'une manière favorisant le développement et la croissance des pays les plus pauvres – par exemple en ouvrant leurs secteurs agricoles. Pourquoi ce choix de politique intérieure – la protection

14. E. B. Kapstein, *op. cit.* [5].

15. J. Sachs et A. Warner, « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1995, p. 3.

16. *Ibid.*, p. 3.

de l'agriculture – concerne-t-il la société des États ? Sachs et Warner présentent bien la position internationaliste libérale : l'échec des pays à rattraper leur retard, argumentent-ils, « fait courir de graves risques... aux accords internationaux...¹⁷ ».

Les internationalistes libéraux voient donc la société des États comme pouvant conclure des accords à l'avantage de toutes les parties. La vision normative de la mondialisation qui découle de cette affirmation se focalise

Les internationalistes libéraux voient la société des États comme concluant des accords à l'avantage de toutes les parties

sur la question de savoir si oui ou non l'ensemble des institutions et accords économiques internationaux – par exemple le régime actuel du commerce international – génère un avantage mutuel, ou

si les asymétries de puissance et de richesse se retrouvent valorisées aux dépens des pays pauvres, selon un modèle néo-impérialiste. C'est très largement cette approche internationaliste libérale de la justice économique – comme le montrent les nombreuses institutions multilatérales créées pour gérer l'économie mondiale – que la communauté internationale a adoptée, au moins en paroles, pendant la plus grande partie de l'après-guerre. Toutefois, les faiblesses associées à ce modèle l'ont amenée à privilégier une nouvelle approche, qui se fonde davantage sur les théories cosmopolitiques.

Le modèle cosmopolitique : apporter la justice aux pauvres du monde

Pour les théoriciens cosmopolitistes, les individus sont les seules unités éthiques pertinentes. Les frontières interétatiques n'ont pas de sens du point de vue moral ; on ne peut justifier qu'un groupe soit mieux loti qu'un autre en raison d'un lieu de naissance ou de résidence. Avec l'interdépendance économique, notre horizon moral doit s'élargir pour prendre en compte le bien-être de tous. Cette position a été clairement exprimée par l'économiste de la Banque mondiale, Branko Milanovic : « la mondialisation [...] implique que les frontières nationales deviennent moins importantes, et que chaque individu soit vu, théoriquement, comme un simple citoyen du monde¹⁸ ». Dans cette logique, l'attention est portée sur les effets que les « règles qui structurent l'économie mondiale »

17. J. Sachs et A. Warner, *op. cit.* [15], p. 63.

18. B. Milanovic, « True World Income Distribution, 1998 and 1993 : First Calculation Based on Household Surveys Alone », Washington, DC, Banque mondiale, « World Bank Working Papers », 1999.

ont eu sur la pauvreté et sur la « distribution mondiale des revenus¹⁹ ». Le philosophe Thomas Pogge affirme par exemple que « les pays d'abondance et leurs citoyens [...] imposent un ordre économique mondial où des millions de personnes meurent chaque année pour des causes liées à la pauvreté, alors que cela pourrait être évité²⁰ ». Bien que des raisons économiques et politiques intérieures puissent aussi contribuer à la pauvreté et aux inégalités, « l'ordre économique mondial » doit en tout état de cause être réformé si l'on entend minimiser, sinon éradiquer, la pauvreté.

La pauvreté est aussi une préoccupation normative pour de nombreux économistes, et des recherches récentes ont mis l'accent sur les effets des dispositifs internationaux actuels sur les pauvres des pays en voie de développement. Des études de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), par exemple, semblent confirmer la nature biaisée de l'actuel régime du commerce international, particulièrement en ce qui concerne les barrières protectionnistes et la hauteur des tarifs douaniers aujourd'hui en place dans les pays industrialisés. Pour la Banque mondiale et le FMI, « les tarifs en usage dans les pays développés pèsent plus lourdement sur les produits dont l'exportation est intéressante pour les pays en voie de développement que sur les importations venant d'autres pays industrialisés²¹ ». La protection tarifaire sur « les produits à forte intensité de main-d'œuvre, avantageux à l'exportation pour les pays en voie de développement » reste, de plus, haute. Par exemple, « les tarifs appliqués aux textiles et aux vêtements sont trois fois plus élevés que la moyenne de ceux qui concernent les produits manufacturés ». Dans l'ensemble, les produits soumis à des tarifs élevés dans le monde industrialisé représentent plus de 11 % des exportations des pays en voie de développement vers ces marchés.

Vient s'ajouter le fait que l'escalade tarifaire à l'encontre des pays en voie de développement est largement pratiquée, les tarifs douaniers augmentant avec la valeur ajoutée. Comme le montre le tableau 2, le tarif moyen sur les matières industrielles brutes après l'Uruguay Round est négligeable : moins de 1 %. Mais les tarifs sur les produits finis industriels grimpent, eux, à 6,2 %. Pour les produits à base de ressources naturelles, le tarif sur les matières premières est de 2 %, mais fait un bond

19. T. Pogge, « Moral Universalism and Global Economic Justice », *Politics, Philosophy and Economics*, vol. 1, n° 1, février 2002, p. 29-58.

20. *Ibid.*, p. 43.

21. D. Clark, « Are Poorer Developing Countries the Targets of US Protectionist Actions ? », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, n° 1, octobre 1998, p. 193-207.

à 5,9 % pour les produits finis²². Comme le concluent les agences internationales, l'escalade des tarifs touche souvent des « produits pour lesquels beaucoup de pays en voie de développement bénéficient d'un avantage comparatif²³ ».

Tableau 2. L'escalade tarifaire et les importations
des pays industrialisés depuis le monde en voie de développement

Niveaux tarifaires après l'Uruguay Round (par catégorie de produits et en %)			
	Produits industriels	Produits industriels tropicaux	Produits basés sur les ressources naturelles
Matières premières	0,8	0,0	2,0
Produits semi-finis	2,8	3,4	2,0
Produits finis	6,2	2,4	5,9

Sources : FMI et Banque mondiale, *Market Access for Developing Countries' Exports*, Staff Report, 27 avril 2001, p. 63.

**La position cosmopolitique
demande si les accords
internationaux aident
vraiment les plus pauvres et
les plus vulnérables**

La vision cosmopolitique de la justice économique internationale soulève un ensemble de défis difficiles à relever, à la fois théoriques et politiques. Elle contredit l'énoncé communautariste selon lequel la pauvreté et l'inégalité sont largement issues de problèmes internes, pouvant être résolus par des mesures de politique intérieure judicieuses. Et elle rejette la notion internationaliste libérale selon laquelle la justice trouverait sa source principale dans les relations économiques entre États. La position cosmopolitique nous pousse à nous demander si les accords internationaux aident réellement ou s'ils entravent les conditions d'existence des citoyens du monde les plus pauvres et les plus vulnérables. On l'a vu : il y a de bonnes raisons de croire que le régime actuel du commerce international, pour prendre un exemple simple, est contraire aux intérêts des paysans pauvres. C'est en ce sens que les cosmopolitistes considèrent l'économie mondiale, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, comme injuste.

22. FMI et Banque mondiale, *Market Access For Developing Countries Export*, Staff Report, 27 avril 2001, p. 23.

23. Banque mondiale, *World Development Report*, New York, Oxford University Press, 1996.

De la théorie à la politique : la justice économique et le système international

Les théories de la justice économique influencent-elles les politiques publiques ? La réponse – clairement positive – risque de surprendre ceux qui sont habitués à modéliser l'économie en termes d'intérêts matériels (par opposition aux intérêts normatifs). La Banque mondiale et le FMI semblent même adopter ce que l'on pourrait appeler une approche « quasi cosmopolitique » de la justice économique internationale : parmi d'autres objectifs certes, ils affirment néanmoins privilégier l'éradication de la pauvreté mondiale. « La réduction de la pauvreté est la tâche la plus urgente à laquelle l'humanité fait face aujourd'hui », dit la Banque mondiale²⁴.

Supposons donc que l'approche de la justice économique internationale suivie par les grandes institutions financières multilatérales consiste à aider les pauvres des pays en voie de développement à sortir de leur situation – l'argument sous-jacent étant que les pays riches ont le devoir d'assister les pays désavantagés pour que ceux-ci puissent à leur tour aider leurs ressortissants défavorisés. Que devrait-on penser d'une telle approche ?

La première question soulevée concerne le lieu où se produit l'injustice présumée. Selon ce modèle, il semble qu'il y en ait deux : des systèmes nationaux d'assistance qui ont échoué à effectuer les transferts nécessaires en direction des pauvres et à leur offrir des chances (éducation ou autres) suffisantes ; puis la société des États, qui n'a pas réussi à assumer sa responsabilité collective de fournir les fonds suffisants pour satisfaire les besoins élémentaires des populations démunies. La question connexe est évidemment de savoir pourquoi les systèmes nationaux d'assistance n'existent pas, ou ne fonctionnent pas, dans ces pays particuliers, et si une aide supplémentaire constitue la bonne réponse à ces insuffisances.

En arrière-plan, il semble utile de donner un aperçu de cette « nouvelle » approche de l'aide multilatérale. Quand les pays pauvres viennent demander de l'aide au FMI, ils doivent désormais présenter des stratégies de « réduction de la pauvreté » qui conditionnent l'attribution des nouveaux prêts. Les programmes dépendant de cette Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) visent à hausser le montant des aides publiques, par rapport aux conditionnalités habituelles du FMI, à condition que cette hausse entraîne une croissance des dépenses supposées bénéficier aux « pauvres ». De concert avec la Banque mondiale

24. Banque mondiale, *op. cit.* [23].

et les donateurs bilatéraux, le FMI espère que l'augmentation de l'aide publique exigée par la FRPC sera couverte par l'assistance étrangère, bien que le Fonds accepte à présent « davantage de dépenses [...] quand l'aide vient à manquer²⁵ ».

Les dépenses spécifiques « destinées aux pauvres » incluent l'éducation et la santé. Pour le Fonds, « les pays dont des programmes sont soutenus par la FRPC allouent plus d'argent à l'éducation et à la santé, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), en part des dépenses gouvernementales et *per capita*²⁶ ». On doit toutefois souligner que le FMI admet que sa capacité à vérifier l'allocation réelle de ces dépenses supplémentaires aux populations en situation de pauvreté mérite d'être améliorée.

Admettons que la FRPC soit efficacement utilisée. L'hypothèse sous-jacente à cette approche de l'aide internationale devient dès lors que les systèmes nationaux ont échoué parce que leurs seuls mécanismes budgétaires ne permettaient pas de mettre à disposition des citoyens les « biens publics » nécessaires. Face à l'insuffisance des fonds gouvernementaux, ceux qui en ont les moyens peuvent *privatiser* certaines dépenses – la santé, l'éducation –, quand les revenus les plus bas ne reçoivent que peu ou pas d'allocations publiques. Le système international a donc le devoir de fournir les fonds nécessaires à l'allègement des souffrances humaines entraînées par le défaut de capacité budgétaire intérieure.

Des trois « modèles » décrits ci-dessus, l'approche « cosmopolitique » susciterait le plus l'adhésion, mettant les pauvres en son centre et étant largement reprise par les institutions multilatérales. De fait, l'attention

Des trois modèles, c'est le « cosmopolitisme » qui semble susciter le plus d'adhésion

portée de nos jours à ce groupe de revenus accrédi- te l'idée étrange que les théories cosmopolitiques ont aujourd'hui plus d'influence que dans l'après-guerre. Peut-être ce changement est-il dû à la diffusion des valeurs libérales et démocratiques, lesquelles donnent une importance particulière à la valeur intrinsèque des individus. Une forme « d'effet de priorité » semble se répandre, au sens où le premier devoir d'assistance devrait s'exercer envers les plus vulnérables, où qu'ils se trouvent.

Quelle démarche adopter si l'on entend construire une théorie de la justice économique internationale ? Un point de départ pourrait être

25. FMI, *World Economic Outlook*, Washington, DC, FMI, mai 2002, p. 8.

26. *Ibid.*, p. 8.

d'analyser les effets distributifs globaux des règles et procédures qui modèlent actuellement l'économie internationale. Ce système est loin d'être neutre. Il favorise certaines voies de développement par rapport à d'autres. Une analyse plus critique des institutions multilatérales qui jouent un si grand rôle dans la régulation des transactions économiques internationales – l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le FMI, la Banque mondiale pour ne citer que les plus importantes – est certainement nécessaire. On pourrait par exemple se demander si la logique même des négociations commerciales internationales, fondées sur le principe de réciprocité, ne devrait pas être réformée pour donner davantage de poids aux pays en voie de développement. Des questions similaires pourraient être soulevées à propos de la direction du FMI.

En s'attaquant au problème de la justice économique internationale, le travail théorique et l'analyse politique peuvent tous deux bénéficier d'une collaboration plus étroite entre économistes et philosophes du politique²⁷. Jusqu'à présent, ces deux groupes ont essentiellement travaillé séparément, chacun développant ses propres modèles et approches analytiques. Il est temps de tenter une recherche plus transdisciplinaire. Bénéficiant d'une telle synergie dans la recherche, d'un tel croisement des savoirs, les recommandations de politique publique formulées pourraient sans doute se révéler mieux ciblées et plus réalistes. Le sentiment que « quelque chose ne va pas » dans l'économie internationale est largement répandu. Apporter une clarification au débat normatif sur la mondialisation peut être l'une des contributions majeures de la philosophie morale à la réflexion politique contemporaine.



MOTS CLÉS

Justice économique internationale
Développement
Aide au développement
Philosophie morale

27. Un bon exemple est fourni par S. Reddy et T. Pogge, « How *Not* to Count the Poor », 26 mars 2003, disponible sur <www.socialanalysis.org>.