
EN TEMPS RÉEL

Association pour le débat et la recherche

les cahiers

**De l'ordre global à la justice globale :
vers une politique mondiale de régulation**

(I) Concepts

Jean-Michel Severino & Olivier Charnoz

L'aide publique française au développement est appelée à évoluer. Un contexte de ressources publiques durablement limitées conduit à redéfinir nos priorités et l'apparition de nouveaux acteurs à modifier le périmètre de notre action. Au même moment, certaines des finalités communément adoptées ont évolué comme en témoigne l'apparition du principe d'« égalité des chances » dans le Rapport 2006 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde. La profondeur de ces évolutions nécessitait une réflexion de fond. La concomitance de la crise alimentaire et du chantier de revue générale des politiques publiques la rendaient urgente.

En Temps Réel se réjouit que Jean-Michel Severino, président de l'Agence française pour le développement, et Olivier Charnoz, qui y travaille à ses côtés et est chercheur à la London School of Economics, aient accepté de relever ce défi en ces mois décisifs.

Comment l'aide publique au développement peut-elle contribuer durablement à l'« ordre juste global » ? Pour y répondre, le présent Cahier propose de sortir résolument des ornières du « Consensus de Washington ». Un second Cahier donnera à Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz l'occasion d'en tirer des conclusions normatives et opérationnelles sur la gouvernance mondiale.

Dans une démarche d'abord critique, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz proposent de sortir de l'antinomie stérilisante entre « ordre juste global » et « marché ». Non seulement la mondialisation a développé de longue date des principes d'« ordre », mais leur analyse des externalités dues à l'insertion de pays aux marchés intérieurs imparfaits dans le marché mondial souligne que dynamique libérale et développement s'interpénètrent : le développement appelle à développer le marché (distribution de droits de propriété) tout en l'encadrant par des politiques publiques (assurance, redistribution). Le fonctionnement durable des marchés nécessite de les inscrire dans un ordre à la fois social et politique : un « ordre juste global ». Il a fallu du temps pour que l'économie libérale devienne durable au sein des Etats Nations. Il en faudra plus encore pour que la société globale offre de réelles garanties de confiance, un sentiment de justice partagé et un environnement durable. Mais pour les auteurs, l'essentiel reste à ce stade de sortir de la problématique exclusive du marché qui empêche d'identifier les formes d'ordre et de justice requises par la mondialisation.

Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz proposent ensuite une analyse inédite de la mondialisation, qu'ils voient comme un phénomène parcouru par quatre types d'interactions : la « foule », lieu de l'émotion collective ; l'« arène », lieu des rapports de force ; le « forum », lieu du débat et le « contrat ». Cette lecture de la mondialisation les conduit à proposer deux distinctions supplémentaires. D'une part, une distinction selon les bénéficiaires des actions menées : la réponse « tiers-mondiste » se fonde sur le respect des souverainetés et des responsabilités nationales ; la réponse « cosmopolitique » se fonde sur les droits individuels et les individus, et enfin la réponse « planétaire » prend l'humanité comme principe ultime. D'autre part, une distinction selon la finalité des actions menées : vouloir relever des « défis justes » ou bien instituer des « procédures justes », par exemple en donnant priorité à l'égalité distribution des ressources (compensations), au mérite (assurance) ou aux besoins (distribution). Ces nouvelles distinctions permettent aux auteurs de définir six paradigmes analytiquement distincts de la régulation globale. Loin du paradigme du marché, ils constituent le socle de leur réflexion à venir. Ils présideront aux recommandations opérationnelles que nous livreront Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz dans leur second Cahier, qui sera publié à l'automne 2008.

Jean-Michel Severino est le directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD). Inspecteur général des Finances, il a été précédemment directeur du développement au ministère de la Coopération, puis vice président de la Banque mondiale en charge de l'Asie.

Olivier Charnoz a été conseiller auprès de lui entre 2002 et 2007. Il est aujourd'hui chercheur de l'AFD, basé au Centre d'Etude de la Gouvernance Mondiale de la London School of Economics.

SOMMAIRE

Le marché global, ses désordres, ses injustices	6
Ordre juste et optimum de Pareto	7
Ordre juste et défaillance des marchés	8
Inégalités d'accès	8
Dotations de survie	9
Rendements croissants	9
Externalités et « biens publics mondiaux »	10
La mondialisation des imperfections	11
Egalité des chances et redistribution globale	12
Discrimination positive et « droit d'ingérence sociale »	13
D'autres figures de la mondialisation, du désordre, de l'injustice	14
La foule : l'injuste comme piétinement	14
L'arène : l'injustice comme anomie ou domination malveillance	15
Le forum : l'injustice comme étouffement des voix	16
Le contrat : l'injustice comme contrat léonin	17
Vers une politique mondiale de régulation	18
Retour sur la mondialisation et sa nature	18
Retour sur l'ordre juste global	22
Première approche de la régulation, positionnement des pays du Sud	26
Les paradigmes de la régulation globale	28
Bibliographie	33

La mondialisation inquiète à juste titre. Le fossé qui sépare les problèmes qu'elle engendre des solutions qu'elle requiert rend l'angoisse légitime. Elle est aussi historiquement justifiée. Une « économie monde », au sens de Braudel, s'était déjà constituée dès la fin du XIXe siècle, unissant l'Europe à « l'Austramérique » ; mais elle s'est brisée sur la montée des terrorismes, une immense révolution, deux guerres mondiales et une dépression économique inégalée. Ce n'est qu'au soir du XXe siècle que notre planète a retrouvé un degré comparable d'intégration financière et d'ouverture commerciale. La mondialisation n'est donc pas une voie à sens unique, et moins encore un jouet incassable aux mains des financiers et des prophètes de « l'ère globale ».

Les peuples le savent bien, sans doute mieux que leurs élites. Celles-ci bénéficient trop de la mondialisation pour ne pas en sous-estimer les risques. Il est aisé, pourtant, de les percevoir. Remplacez URSS par islamisme ou Iran, Balkans par Palestine, oustachis par djihadistes, Chine par Afrique, surpopulation irlandaise par Maghreb, retirez du paysage les grands exutoires migratoires des Amériques et de l'Australie, ajoutez un climat qui se détraque et une biodiversité qui s'effondre, représentez vous enfin la démographie mondiale, fermez les yeux.... et dites un peu l'effet produit !

Devant l'immensité des défis et le bilan mitigé des coopérations internationales, la tentation du repli est instinctive. Mais telle la Mort dans le conte arabe, qui attend sa victime sur le chemin où elle pense lui échapper, le repli est la voie exacte de l'appauvrissement, de l'effondrement. La seule route possible est celle d'une pensée nouvelle du monde, qui dépasse les préférences individuelles, les raisonnements communautaires et les ancrages nationaux dans un cadre global - politique, économique, social et environnemental. Cette pensée doit inclure l'Autre radicalement et toute la Terre dans sa vision.

Jamais le choc des pauvretés et des richesses n'a été aussi fort, au sein de nos sociétés mais aussi entre elles. Il sera magnifié par l'accroissement de la population mondiale ces trente prochaines années, de six à dix milliards d'individus venant essentiellement des pays les plus pauvres. Dans ce contexte, la « question sociale globale » a deux dimensions essentielles. Une « fracture sociale » d'une part, qui stimule les tensions politiques, les instabilités et autres dommages collatéraux tels que la délinquance internationale. Le fonctionnement des marchés mondiaux, d'autre part, criblé de failles béantes - des crises financières à notre incapacité collective à faire face aux grandes menaces sanitaires et environnementales. Cette question sociale globale ne peut être maîtrisée que par un surcroît d'ordre, c'est-à-dire d'efficacité dans les règles du jeu économique et politique, et un surcroît de justice, c'est-à-dire une réponse aux revendications des déshérités du monde.

Ordre et justice, donc. Les notions sont belles, mais sont-elles innocentes ? On connaît les deux sentences. De Pascal : « ne pouvant faire qu'il soit forcé d'obéir à la justice, on a fait qu'il soit juste d'obéir à la force »¹ - et certes, trop souvent, les discours de justice ne sont qu'un voile pudique jeté sur les rapports de puissance et les états de fait. De Rousseau : « le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit, et l'obéissance en devoir »² - un univers social n'est viable qu'autant qu'un sentiment de justice y est partagé. Si la force se pare trop facilement de l'apparence de la justice, la force, pour durer, n'en doit pas moins se faire réellement juste. Notre conviction est qu'aucun marché ne peut se construire durablement sans un ordre politique et social qui le régle.

¹ Pascal, *Pensées* (298-299).

² Rousseau, *Du Contrat Social*, Livre I, chapitre III, « Du droit du plus fort ».

Nous ne pensons pas que la « question sociale globale » se résoudra par l'autorégulation des acteurs privés. Des mouvements comme la « responsabilité sociale et environnementale » des entreprises ne suffiront pas. L'expérience nous apprend que c'est la régulation publique, non la bienveillance privée, qui a socialement et politiquement légitimé les sociétés industrielles et fondé leur pérennité. Au paternalisme patronal ont ainsi succédé des politiques de protection et de redistribution. Il en va de même pour la mondialisation. Mais quelles peuvent être les nouvelles formes de régulation de l'« ordre juste » qu'appellent la conscience éthique et la sagesse pragmatique ? Quelles peuvent être ces politiques publiques à l'échelle planétaire ?

C'est l'ironie de la scène électorale domestique française que de fournir un excellent vocabulaire pour penser l'action globale. Le concept de « fracture sociale » repris par le Président Chirac résume bien le fossé mondial entre riches et pauvres. L'« ordre juste » repris par la candidate socialiste à l'élection présidentielle télescope bien les deux revendications fondamentales d'une société globale durable. Ces slogans participent de fait d'une revendication qui remonte au moins à la pensée religieuse de Saint Thomas d'Aquin et qui forme le cœur même du débat libéral³. L'ordre appelle la justice, la justice appelle l'ordre.

Le présent livret porte sur l'aspect international de cette question et tâche d'identifier la nature et l'objet des politiques publiques que la société globale requiert. Un second livret appliquera le cadre conceptuel développé ici à certains mécanismes de gouvernance mondiale.

Nous commencerons par analyser le marché, qui est la figure d'organisation sociale la plus souvent employée pour penser la mondialisation et nous dégagerons un premier ensemble de principes « d'ordre » tels que « l'optimum de Pareto », l'analyse libérale des correctifs aux « défaillances des marchés » ou encore l'égalité des chances qui est la figure de la justice au sein du marché. Nous tenterons ensuite de thématiser les relations entre ordre et justice globale en proposant une distinction entre quatre autres modes d'interaction auxquels la mondialisation emprunte des traits: la « foule » (émotions collectives et phénomènes de contagion), « l'arène » (libre combat des forces), le « forum » (dynamiques de débat) et le contrat » (espace des règles négociées). Nous proposerons pour conclure ce Cahier d'exposer les principes généraux d'un « ordre juste global » et de préciser les visages qu'ils peuvent prendre en fonction des contextes. Nous insisterons notamment sur la situation des pays en développement. Tout à la fois victimes, causes et solutions de la plupart des défis globaux, ils font de la relation Nord-Sud un sujet clef du siècle nouveau.

LE MARCHÉ GLOBAL, SES DESORDRES, SES INJUSTICES

La mondialisation est largement agencée, si ce n'est dominée, par les structures de marché. En tant que mode d'allocation de ressources, le marché ajuste des offres et des demandes par la variation d'un système de prix (ou de quantités) qui compile et diffusent eux-mêmes l'information : utilité des biens, coûts de production, risques perçus, anticipations, etc. Montesquieu (1748) et Adam Smith (1759) ont été les premiers à analyser ce retournement par lequel des individus mus par leurs intérêts propres produisent, sans le savoir

³ La philosophe Monique Canto-Sperber rappelle ainsi que « *le socialisme lui-même est né d'un intense sentiment de désordre social* », cité par Michel Noblecourt 2006.

ni le vouloir, un ordre collectif autonome. La division du travail qu'il permet rend possible en effet la spécialisation, et donc le gain en productivité. La force de cette « main invisible », son universalité potentielle, tient au fait qu'elle semble fonctionner « sans qu'il soit nécessaire que les gens s'aiment ni se parlent » (Milton Friedman). C'est aussi sa faiblesse : elle ne produit pas le lien social dont elle ne peut, pourtant, se passer. Là réside en effet le paradoxe constitutif du marché : il est un ordre *social* comme un autre et n'a rien de « naturel ».

Au-delà des institutions formelles sur lesquelles il se fonde telles que les lois, normes et autres institutions (droits de propriété, tribunaux, respect des contrats, etc.), le marché suppose du lien social et, surtout, de la confiance. Ces modes informels de régulation limitent en effet des « coûts de transaction » qui seraient sinon exorbitants⁴. On pourrait historiquement montrer qu'aucun marché intégré n'a pu fonctionner durablement sans une forme sociale voire politique appropriée qui lui offre ses indispensables fondations. Les espaces économiques unifiés ont toujours été doublés de structures politiques et sociales minimales qui en ont garanti la marche et en ont régulé les excès, comme l'illustre la construction européenne. L'enjeu pour la société globale est d'offrir à son tour les mêmes garanties de confiance et le même sentiment de justice que ceux qui ont rendu l'économie libérale durable au sein des Etats Nations.

Ordre juste et optimum de Pareto

Comment penser la justice au sein de l'univers social que dessine le marché? Le libéralisme économique répond à cette question par un recours aux philosophies utilitaristes qui définissent la justice sociale comme une « maximisation de l'utilité collective »⁵. Mais comment définir celle-ci? Le père fondateur de ces approches, le britannique Jeremy Bentham, voyait en elle la somme des utilités de chaque individu. Cette conception repose sur deux hypothèses qu'on a fini par juger trop peu vraisemblables : d'une part, que chacun puisse chiffrer ce qu'une situation lui apporte ou lui coûte, et d'autre part, que les utilités individuelles soient comparables et puissent être sommées. Ces deux hypothèses ont en outre été critiquées pour ne pas respecter les droits individuels puisqu'un déni de droit pourrait être « compensé » par un gain d'utilité chez un autre individu. Aussi les économistes libéraux ont-ils fini par admettre que les utilités sont subjectives. L'impossibilité qu'il y a à les comparer n'empêche pas d'attribuer un ordre de préférence à différentes situations. Il est revenu à Vilfredo Pareto de théoriser l'utilité collective optimum comme une situation dans laquelle « il n'est plus possible d'améliorer la situation de quelqu'un sans détériorer celle d'un autre ».

Bien qu'elle soit née d'une réflexion sur la justice sociale, cette « optimalité parétienne » relève plutôt d'un principe d'ordre que de justice puisque une situation « Pareto optimale » peut être profondément inéquitable. L'identification de l'optimum de Pareto à la justice sociale nécessiterait que les agents n'aient aucune préférence pour l'équité ou l'égalité. Symétriquement, toutefois, une justice accomplie ne peut se passer d'un critère d'efficacité : la société doit « fonctionner », produire des richesses à distribuer - bref être en *ordre* de

⁴ Sur la confiance, V. Douglas North (1990) ou plus récemment Francis Fukuyama (1997) dans son ouvrage *Trust*. North (1990) écrit par exemple : “The inability of societies to develop effective, low cost enforcement of contract is the most important source of both historical stagnation and contemporary underdevelopment”. Easterly and Levine (1997) ou encore Knack et Keefer (1997) apportent un appui économétrique à cette thèse.

⁵ Pour approfondir ces points, on peut se reporter aux travaux de Gérard Bramoullé (1999)

marche ; et il serait étrange de qualifier de « parfaitement juste » une société dans laquelle un surcroît de bien-être pourrait être distribué sans nuire à personne et où pourtant il ne le serait pas.

Ordre juste et défaillances des marchés

La libre concurrence des offres et des demandes conduit théoriquement à un optimum parétien lorsque les marchés sont « parfaits ». Les conditions de « perfection » ont été décrites et formalisées par les prix Nobel d'économie Arrow et Debreu. Pour être « parfait », le marché doit être atomisé, aucun agent ne devant pouvoir modifier à lui seul le rapport entre l'offre et la demande ; son accès doit être totalement libre ; les biens échangés doivent être homogènes ; tous les agents doivent disposer d'un niveau minimum de ressources initiales ("dotations de survie") leur permettant de survivre en l'absence d'échange; l'information doit être parfaite et également distribuée ; les choix des agents doivent être indépendants les uns des autres ; il ne doit exister ni d'externalités dans les productions ou les consommations, ni de biens publics ; enfin, il ne doit pas exister non plus de technologies de production à rendements croissants, pour lesquelles les coûts marginaux diminueraient sans cesse avec le volume produit.

Dans le paradigme néoclassique, qui développe donc les éléments de sa propre critique, le non respect de ces différentes conditions appelle un traitement spécifique pour restaurer un ordre efficace, à savoir des réglementations, des politiques publiques (assurance, redistribution) ou encore l'extension du marché lui-même (distribution de droits de propriété). L'unification mondiale des marchés peut donc être critiquée à partir des concepts mêmes du libéralisme⁶. Cette pensée normative, on va le voir, donne un contenu opératoire à la notion d'ordre et de justice sur le marché mondial.

Inégalités d'accès

Les inégalités d'accès aux marchés mondiaux forment une première catégorie d'imperfections aisément identifiable. On le voit par exemple dans les difficultés que rencontrent certaines exportations compétitives des pays en développement (textile, automobile, produits agricoles...) à accéder aux marchés des pays développés. Et ce alors que des pans entiers de l'économie des pays du Nord sont subventionnés sans qu'une réciprocité soit possible au Sud. La Banque mondiale estime que le système de protection tarifaire et non tarifaire des pays industrialisés coûte aux pays en développement un minimum de 100 milliards de dollars par an, soit l'équivalent de toute l'aide publique au développement.

Les écarts de compétitivité et de performance économique des nations lors de leur entrée sur le marché global constituent une autre manifestation de cette inégalité d'accès. Ces inévitables disparités nécessitent des protections transitoires et des mécanismes de compensation. L'idéal consisterait en une mise à niveau préalable des économies selon un principe d'égalité des chances. La situation du monde méditerranéen s'inscrit dans cette

⁶ Voir notamment Jacquet et Severino (2002), que nous reprenons ici en partie.

problématique: la perspective d'une ouverture commerciale totale avec l'Union Européenne (dès 2010 pour certains pays) rend urgent des efforts *ex-ante* de modernisation du tissu économique pour améliorer sa compétitivité, un travail entrepris par les pays eux-mêmes soutenus par l'aide extérieure dans le programme européen MEDA. Ce que les fonds structurels de l'Union européenne ont su réaliser pour la Grèce, le Portugal, l'Espagne ou l'Irlande, de nouvelles politiques globales ont sans doute le devoir de l'offrir aux pays les plus fragiles qui rejoignent le marché global. Pascal Lamy s'est fait chantre et prophète de cette politique mondiale, seule à même, selon lui, de donner une légitimité à l'ouverture commerciale organisée dans le cadre de l'OMC. Il estime également qu'elle devrait reposer sur des programmes de renforcement des capacités commerciales des pays pauvres, et sur d'importants investissements en infrastructure, notamment de communication.

Un tel effort d'accompagnement est d'autant plus urgent que le « prix du ticket d'entrée » dans le marché mondial ne cesse de croître pour les pays du Sud. Les pays riches allongent sans cesse la liste, déjà chargée, des normes et labels imposés aux producteurs. Standards environnementaux, sanitaires, financiers, politiques, sociaux: la montée en puissance a été forte ces dernières années et pourrait même donner jour à une nouvelle génération de droits de douane environnementaux, sociaux voire « éthiques ».

Dotations de survie

Les « dotations de survie » renvoient à une entrée inégale « absolue » dans le marché mondiale par rapport auxquelles les inégalités que l'on vient d'évoquer ne sont que relatives. Ces dotations sont difficiles à analyser: à quoi correspond, en effet, une « dotation minimale » qui rendrait l'échange non seulement possible mais également libre, et non pas contraint ?⁷ Une formulation de base pourrait consister à dire que l'on ne peut participer au marché que si l'on a quelque chose à vendre et des capacités d'action. La philosophie de la communauté internationale, qui évolue rapidement sur ce point, donne aux « dotations de survie » un contenu de plus en plus précis. 147 chefs d'États et de gouvernements se sont ainsi engagés en juillet 2000 sur un ensemble d'objectifs collectifs largement « sociaux » à atteindre d'ici 2015.⁸ Ces Objectifs du Millénaire pour le Développement expriment la mise en place progressive d'une définition universelle des conditions de vie minimales acceptables et l'affirmation du devoir des États de les financer.

Rendements croissants

L'existence de monopoles ou monopsones dont les bénéficiaires sont pour une grande part des entreprises des pays industrialisés constituent une autre imperfection des marchés mondiaux. Ces phénomènes de concentration sont particulièrement problématiques dans le

⁷ De nombreuses discussions sur les « coût de l'homme », au sens de François Perroux (1973), ou sur les « capacités » au sens d'Amartya Sen (1999), sont liées à ce concept.

⁸ Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), validés depuis par tous les pays membres des Nations Unies, tranchent avec les déclarations d'intention passées par leur précision: ils se déclinent en huit grands objectifs, dix-huit sous-objectifs et quarante-huit indicateurs cibles. Les enjeux auxquels ils s'engagent à répondre font écho aux « coûts de l'homme » de Perroux: lutte contre l'extrême pauvreté et la faim ; lutte contre les pandémies, contre la mortalité infantile et maternelle ; avènement d'une éducation primaire universelle ; engagement pour l'égalité des sexes et la participation politique des femmes ; protection de l'environnement.

domaine de l'information, de la communication voire de la culture. Ils se rapprochent dans certains cas de la situation de monopoles dits « naturels » dont les coûts marginaux de production sont décroissants et non pas croissants. Les problèmes soulevés par cette situation touchent parfois directement les questions de pauvreté et affectent en retour les habitants des pays développés.

C'est le cas de l'innovation scientifique et technologique. La progression fondamentale depuis une vingtaine d'années des sciences médicales, du vivant et des biotechnologies conduit à ce que seules les très grandes entreprises puissent gérer les coûts de la recherche, des mises au point industrielles et de diffusion. La recherche génétique agricole, par exemple, nécessite des investissements considérables qui provoquent des rapprochements importants entre industries agro-alimentaires et pharmaceutiques dans les pays du Nord. Cette concentration des technologies est d'autant plus problématique qu'elle se conjugue à l'appropriation du savoir par les mêmes entités au moyen des droits de propriété intellectuelle (Jacquet et Severino 2002).

Les conséquences sont nombreuses : l'impossibilité de déployer des médicaments à bas coût dans les pays pauvres ; la difficulté de susciter une recherche médicale au profit de populations faiblement solvables mais dont l'état de santé constitue un problème mondial (cas des maladies dites « orphelines ») ; ou encore l'impossibilité de diriger la recherche agronomique sur des enjeux tropicaux touchant la grande majorité des populations : développement de plantes vivrières (et non de cultures d'exportation), résistance aux sécheresses croissantes, etc. En bout de chaîne, nombre de problèmes sanitaires ou de développement ne sont pas réglés en raison d'un système de droits inadapté ou de régulations absentes. Ils font peser de lourdes menaces collectives, d'autant plus excessives au regard de leurs coûts de correction - car des solutions existent comme nous le verrons dans le second livret de cette étude.

Externalités et « biens publics mondiaux »

L'existence d'externalités dans la production et la consommation de certains biens constituent une autre catégorie d'imperfections.⁹ Un exemple classique d'externalité globale est l'émission du carbone à l'origine du réchauffement climatique. Bien que les pays industrialisés portent l'essentiel de la responsabilité du phénomène, les pays émergents y prennent une part croissante et compte tenu de la taille de leur population, il serait catastrophique pour l'humanité que des pays comme la Chine ou l'Inde poursuivent une croissance économique avec le même « contenu en pollution » que celui des pays riches d'aujourd'hui. Par ailleurs, alors qu'ils sont les moins responsables de tous, ce sont les pays les plus pauvres qui subiront les changements climatiques les plus destructeurs (pensons à la montée des eaux au Bangladesh ou à l'aridité accrue de l'Afrique sub-saharienne). Cela impose en retour un devoir d'aide à leur « adaptation » dans une logique de compensation d'externalités négatives.

⁹ C'est l'économiste anglais Arthur Pigou qui a d'abord développé cette notion : une « externalité » apparaît lorsqu'un agent influence par son activité le bien-être d'un autre agent, et sans que ce dernier reçoive ou paie une compensation. Lorsque l'effet est favorable on parle d'externalité positive ; lorsque qu'il est défavorable, d'externalité négative

Cette problématique des externalités conduit directement à celle des « biens publics mondiaux » (BPM) dont certains pays ou communautés sont détenteurs individuellement ou collectivement. L'économiste italien Ugo Mazzola avait théorisé le caractère distinctif du « bien public » à la fin du XIXe siècle, à savoir que sa consommation est « non-rivale » (sa consommation par un agent ne diminue pas celle des autres) et « non-exclusive » (on ne peut pas exclure un consommateur qui refuse de payer). Ensuite, Paul Samuelson a su montrer, en 1954, que les biens publics constituent une défaillance de marché dans la mesure où le marché ne peut produire spontanément une quantité optimale de biens publics car les acteurs privés n'y sont pas incités. Samuelson utilisait le « phare » comme exemple type : tous les bateaux l'utilisent sans qu'il soit possible de les faire payer. Aucun agent privé n'est donc incité à le construire. Tout le monde a intérêt à se comporter en « passager clandestin » (*free rider*), à consommer sans payer. Dans l'intérêt collectif, une autorité centrale est donc nécessaire pour taxer les agents et produire le bien public. Enfin, le concept de bien public a été appliqué aux problèmes mondiaux dès les années 1960, par exemple avec le livre de Garret Hardin sur la *Tragédie des biens communs* (1968). Charles Kindleberger publiera en 1986 un article marquant: « International Public Goods without International Government ». Joseph Stiglitz reprendra cette thématique en insistant sur le savoir et l'information comme biens publics. La notion de « bien public mondial » a ensuite connu un succès rapide sous l'influence du Programme des Nations Unies pour le Développement qui s'en est fait le promoteur.

Les biens publics sont considérés comme « mondiaux » dès lors que leurs bénéfices sont universels ou ont vocation à l'être. La liste des biens et maux public mondiaux est potentiellement très longue : paix et sécurité, diffusion des connaissances, stabilité financière internationale, lutte contre la pauvreté, contre les maladies transmissibles, contre les dégradations de l'environnement, contre la diffusion des armes nucléaires et biologiques, contre le crime organisé et le terrorisme, etc.¹⁰ Tous ces enjeux requièrent des conventions collectives compte tenu du problème du passager clandestin.

La mondialisation des imperfections

L'insertion dans le marché mondial de pays dont les marchés intérieurs sont imparfaits soulève des problèmes, notamment pour les pays développés. La faible transparence des systèmes financiers des pays du Sud, par exemple, ou le décalage qui existe entre leurs normes sociales, environnementales et sanitaires de production comparées à celles des pays du Nord s'accompagnent d'externalités négatives pour ces derniers. Le « consensus de Washington » a ignoré cette problématique en poussant les pays à libéraliser leur compte de capital, leurs marchés et à s'engager dans des stratégies d'exportation sans tenir compte des défaillances de structures bancaires, des différences de normes sociales et environnementale et des modes de régulation. Le télescopage de ces réalités locales avec l'ouverture globale a conduit à des crises financières mal maîtrisées, comme celles qui ont eu lieu en Asie, en Russie ou en Turquie. Les domaines sanitaire et environnemental fournissent des exemples

¹⁰ On peut distinguer pour l'analyse les BPM naturels (couche d'ozone, stabilité climatique, biodiversité...); les BPM fabriqués (vaccins, infrastructures de télécommunication, codes sanitaires internationaux, externalités de certaines politiques publiques, par exemple commerciales...). On peut aussi regarder les BPM en termes de stocks (couche d'ozone, droit international) et de flux (émissions de CO₂, nouvelles technologies). Ils peuvent également être classés en fonction de leur mode de production : production additive (le niveau global de production est égal à la somme des efforts nationaux), production par maillon faible (égale à l'effort le plus faible), production par fournisseur dominant (égale au plus grand effort national)

tout aussi tragiques de « débordement » (*spillover*). A travers eux, les insuffisances des régulations locales des pays du Sud se transforment en problèmes domestiques pour les pays du Nord : ces derniers « internalisent » des défaillances extérieures, qui reconfigurent par conséquent les relations Nord-Sud. Il suffit de penser aux discussions récentes sur les normes sanitaires des exportations alimentaires chinoises.

L'une des solutions passe par la mise à niveau des normes et pratiques des pays en développement dans les domaines exposés aux échanges internationaux. Cela suppose dans de nombreux cas des transferts Nord-Sud importants, financiers, technologiques et institutionnels, notamment dans le domaine de la santé, où la maîtrise des grandes endémies ne suppose pas seulement des médicaments disponibles à des prix localement acceptables mais aussi du personnel et des systèmes locaux de santé qui fonctionnent. Les problématiques des droits fondamentaux, des « dotations de survie » et des externalités négatives convergent ici.

L'un des chapitres les moins contestés des manuels d'économie est la théorie dite de « l'optimum de second rang », formalisée par Lipsey et Lancaster (1956). Elle montre que si les imperfections de marché ne peuvent être effacées (notamment par l'adjonction de nouveaux marchés, comme par exemple celui des « droits à polluer »), alors il est sous-optimal de vouloir appliquer le principe de libre concurrence. Ce « *second best equilibrium* » justifie l'intervention publique et l'encadrement du marché dans un grand nombre de cas, face notamment au grand nombre de marchés domestiques criblés « d'imperfections » : externalités, biens publics, monopoles ou monopsones, inégalités d'accès, différences majeures de réglementations financières, de normes sociales et environnementales, etc.

Egalité des chances et redistribution globale

Comment intégrer à l'optimum de Pareto, cette figure de « l'ordre efficace », un principe de justice ? C'est à John Rawls que l'on doit l'une des théories les plus abouties de la justice sociale dans le contexte des économies de marché. Selon lui, « les personnes qui sont au même niveau de talent et de capacité et qui ont le même désir de les utiliser devraient avoir les mêmes perspectives de succès, ceci sans tenir compte de leur position initiale dans le système social »¹¹. L'exigence morale de l'ordre libéral tient donc à celle de « l'égalité des chances » : ce qu'une personne accomplit durant son existence doit être fonction de ses capacités et de ses efforts, plutôt que d'un contexte social ou économique préétabli.

John Rawls¹² et beaucoup de penseurs considèrent que ce principe n'est valable qu'au sein d'un ensemble national¹³ car la souveraineté des peuples et la responsabilité des communautés vis-à-vis de leur propre sort doit primer à l'échelle internationale. Selon Rawls, la communauté internationale n'est tenue qu'à des obligations humanistes et humanitaires minimales – comme la lutte contre la faim ou la misère - mais certainement pas par la poursuite d'un idéal d'égalité universelle, fut-ce simplement l'égalité des chances. S'il était appliqué à la planète entière, comme à une communauté unique, le principe d'égalité des chances serait proprement révolutionnaire. Depuis peu, il fait néanmoins une apparition

¹¹ Rawls J (1971).

¹² Rawls J. (1993).

¹³ Jean-Pierre Cling, Denis Cogneau, Jacques Loup, Jean-David Naudet, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud (2005), « Le développement, une question de chances ? », Agence Française de Développement, Paris.

remarquée dans la pensée officielle de certains organismes internationaux. La Banque mondiale a ainsi consacré son *Rapport 2006 sur le développement dans le monde*¹⁴ au thème de l'équité internationale définie comme mise en œuvre de l'égalité des chances. Ces discussions inédites soutiennent le principe d'une justice redistributive mondiale chargée de compenser voire d'effacer les inégalités des chances individuelles liées « au lieu de naissance » !¹⁵ Ce regard éthique pourrait renouveler totalement la relation Nord-Sud par l'institution de puissants systèmes de redistribution.

Discrimination positive et « droit d'ingérence sociale »

Le principe d'égalité des chances conduit également à poser la question de la discrimination positive¹⁶ et de son rôle dans une théorie de la justice globale. En effet, quel que soit le niveau de redistribution Nord-Sud, elle se révélerait largement inutile si certaines des inégalités internes aux pays du Sud demeuraient en l'état. D'innombrables communautés ethniques ou religieuses du Sud, minoritaires ou majoritaires, sont discriminées économiquement, socialement ou politiquement. On voit par là qu'un véritable ordre juste global du marché mondial suppose la réforme de nombreuses sociétés domestiques. Voilà qui soulève la question d'un « droit d'ingérence sociale » de la communauté internationale et de ses institutions face aux souverainetés nationales. Il pourrait notamment prendre la forme d'une promotion active de politiques publiques de discrimination positive ou d'actions de la société civile allant en ce sens.

La discrimination positive comporte bien entendu des coûts et des risques. Son emploi crée des inefficiences dans le secteur privé et les administrations, peut susciter une fuite des cerveaux et son usage politique inconsidéré peut contribuer à l'éclatement d'un pays bien plus qu'à son renforcement – pensons au Zimbabwe. On voit pourtant mal comment concevoir un avenir pacifique selon les seules lois du marché et du *statu quo* social. Mais quelle serait la forme de cette discrimination positive ? Les quelques expériences conduites au Sud n'ont concerné jusqu'à présent que des groupes numériquement majoritaires : les intouchables en Indes, les noirs en Afrique du Sud, les Bumiputras en Malaisie... Or l'urgence porte de plus en plus sur le traitement des minorités désavantagées ou écartées de tout pouvoir politique. Ce chantier-là est quasiment infini. Qu'il s'agisse des touaregs d'Afrique de l'Ouest, des musulmans d'Ethiopie, des innombrables communautés ethniques ou religieuses d'Asie... Renégocier la place de ces groupes au sein de leur société est l'un des défis qui structurera l'avenir.

¹⁴ Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York.

¹⁵ Le rapport de la Banque soutient cette vision en comparant les perspectives de vie de trois enfants : Nthabiseng, né noir dans une province sud-africaine ; Pieter, un enfant blanc du Cap ; et de Sven, né le même jour en Suède. Nthabiseng a 7% de chances de mourir dès sa première année, deux fois plus que Pieter et dix fois plus que Sven. L'espérance de vie de ce dernier est de 80 ans, contre 68 ans pour Pieter et 50 pour Nthabiseng. Swen peut compter sur plus de 15 années d'études, contre 12 pour Pieter et moins... d'une année pour Nthabiseng.

¹⁶ La discrimination positive est un principe qui vise à procurer un avantage préférentiel à certaines catégories de population, afin de compenser une inégalité persistante de situation que n'ont pu résoudre des politiques « classiques » de transferts. Son objectif est de rétablir les conditions objectives de l'égalité des chances.

Nous sommes seulement à l'aube de ces réflexions. Elles devront trouver un point d'équilibre entre la légitimité que procurent au marché global le respect des souverainetés nationales et l'élan vers une égalité réelle des chances.

D'AUTRES FIGURES DE LA MONDIALISATION, DU DESORDRE, DE L'INJUSTICE

Dans ses effets pas plus que dans ses causes, la mondialisation ne se résume à l'ouverture des marchés ni à la domination de leur logique. Elle intègre d'autres structures et phénomènes sociaux. Des paniques financières à la diffusion de valeurs, de la peur du terrorisme à celle du choc des civilisations, de la culture « McDonald » à celle des conférences internationales, de l'hégémonie américaine à l'émergence de nouvelles puissances, des replis identitaires aux compassions universelles, les interactions mondiales sont bien plus riches que les seuls rapports de marché.

Pour raisonner sur une image complète de la mondialisation, et mieux identifier les formes d'ordre et de justice qu'elle requiert, il faut donc dépasser la seule figure du marché en intégrant d'autres schémas d'organisation sociale. Quatre semblent particulièrement pertinentes : la foule - qui est le lieu de l'émotion collective, l'arène - celui des rapports de force, le forum - celui du débat, et le contrat - celui de la règle choisie en commun. Aucune de ces quatre figures idéales-typiques de l'ordre social global n'existent dans leur forme pure mais elles transparaissent et se mélangent à des degrés divers dans diverses dimensions de la mondialisation. Chacune de ces figures apporte un éclairage sur notre planète, sur la nature de l'ordre juste global et les voies qui peuvent y conduire.

La foule : l'injustice comme piétinement des faibles

La foule et ses émotions collectives sont une figure essentielle de la mondialisation. Sa caractéristique la plus marquante est la dynamique de contagion comme le note Freud (1922). La foule peut être tendue vers une aspiration commune; mais lorsqu'un danger est perçu, elle se désagrège en panique. Les effets de cette logique du « chacun pour soi » peuvent être désastreux pour les plus faibles.

Ces mouvements de masses affectent la globalisation économique. En 1929 par exemple, c'est bien une réaction en chaîne de repli commercial des différents pays qui a diffusé et aggravé la dépression mondiale. Les bulles et cracks du monde de la finance illustrent aussi cette dynamique. Les dépressions financières, miroirs inversés des périodes d'euphorie, peuvent avoir des conséquences négatives durables sur les économies des pays. La diffusion mimétique de certaines peurs est aussi fréquente dans le domaine sanitaire, en particulier face aux maladies émergentes. La gestion de la grippe aviaire par la communauté internationale a bien montré la faible capacité de coordination des acteurs internationaux dès lors qu'ils sont pris dans des peurs. Au début de l'année 2006, les pays riches ont ainsi accumulé de façon rapide et massive des traitements antiviraux, « siphonnant » les médicaments disponibles pour les pays pauvres pourtant plus exposés. Au-delà de l'injustice de la situation, il faut en souligner les dangers : peu de traitements étaient disponibles pour

prévenir une éventuelle pandémie dans les pays qui en auraient pourtant été les principaux foyers et relais de transmission, aggravant les risques de propagation mondiale. Les peurs collectives et leur logique mimétique et individualiste peuvent bien mener à des catastrophes de grande ampleur, d'autant plus injustes que les plus faibles sont moins bien armés pour y faire face.

L'arène : l'injustice comme anomie ou domination malveillante

L'arène est le lieu des rapports de force, dans l'espace des négociations ou des actions unilatérales. Comme l'institution romaine dont elle prend le nom, ce mode d'organisation collective est le lieu d'un combat – mais sans règles. L'ordre militaire ainsi que les relations commerciales relèvent de ce mode. Même le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui instaure en principe un droit équitable entre parties, ne fonctionne que lorsque le pays lésé est déjà capable de se défendre lui-même¹⁷. Mais de tels rapports de force s'expriment aussi dans l'ordre symbolique. Joseph Nye a fameusement théorisé en 1990 le concept de « soft power » (ou « puissance douce ») pour décrire la capacité d'un État à influencer le comportement ou les intérêts d'autres États par des moyens culturels ou idéologiques. Enfin, l'arène peut aussi être celle de l'environnement, les pays riches pouvant être tentés de délocaliser leurs activités particulièrement polluantes dans des pays qui n'ont pas le loisir de refuser une activité économique, quelle qu'elle soit.

L'inégale distribution des ressources et des moyens de la puissance engendre dans toutes ces sphères des structures de subordination ou, en sens contraire, des dynamiques de concurrence, de rivalité, de révolte. Aujourd'hui, la redistribution de la puissance et des ambitions conforte l'hégémonie américaine sur bien des plans et dans le même temps accroît la multipolarité du monde puisque les pays en développement voient leurs situations stratégiques se diversifier très fortement : entre les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil...), les pays exportateurs de pétrole et les pays les moins avancés, le « Sud » est de plus en plus fragmenté.

On peut distinguer trois modes d'interaction collective: l'anomie, l'équilibre des forces (bi ou multipolaires) ou encore la domination par un « hégémon ». Tous trois s'articulent d'ailleurs de façon logique voire chronologique : le plus grand désordre appelle l'ordre le plus fort qui, à son tour, suscite des volontés de rééquilibrage. Dans ces différents modes, quels visages peuvent prendre l'ordre et la justice ?

D'une part, au sein de l'anarchie, comprise comme lutte désordonnée de chacun contre tous, il ne semble n'y avoir de place ni pour l'ordre ni pour la justice si ce n'est une justice darwinienne. Au sens strict et très loin de toute anarchie,¹⁸ cette situation de désordre constitue une *anomie*: il n'y a pas de règles. On a pu, en reprenant des théories hobbesiennes, dire que l'ordre juste global de l'arène relève d'une forme de domination hégémonique. Les

¹⁷ Imaginons en effet que le Burkina Faso soit autorisé à sanctionner commercialement les États-Unis pour leur politique de subvention aux exportations de coton, ces derniers en seraient-ils affectés ? Les pays pauvres africains ne s'y sont pas trompés, qui n'ont jamais porté plainte à l'OMC contre les États-Unis sur l'épineux dossier du coton, à l'inverse du Brésil.

¹⁸ Aux yeux de la pensée anarchiste, en effet, l'anarchie n'est pas un chaos mais la situation harmonieuse qui résulte de l'abolition de toute autorité. C'est, selon la célèbre formule d'Elisée Reclus, « l'ordre sans le pouvoir [et donc] la plus haute expression de l'ordre ».

théories contemporaines de « la stabilité hégémonique » expliquent ainsi l'existence des régulations internationales (« régimes internationaux ») par la présence d'un hégémon ayant la capacité d'imposer un système de règles et de conventions, et de veiller à son respect. Selon une version plus nuancée de cette théorie de « l'ordre juste hégémonique », l'hégémon peut avoir un avantage à produire des biens collectifs nécessaires à tous, même si les petits pays se comportent en passagers clandestins.¹⁹

D'autre part, pour signifier que le leader n'agit pas nécessairement par contrainte, l'historien et politologue Charles Kindleberger a employé le terme de *leadership bienveillant* plutôt que celui d'*hégémonie*. Cette analyse en termes d'« l'hégémon bienveillant », à laquelle on peut rattacher la doctrine du despotisme éclairé, véhicule une nouvelle conception des rapports de force internationaux, où l'hégémon agit dans l'intérêt collectif. C'est le manquement à ce principe qui est aujourd'hui reproché aux Etats-Unis davantage que leur domination en tant que telle, qu'il s'agisse des problématiques climatiques (protocole de Kyoto), juridiques (Cour internationale de justice) ou sécuritaires (Irak). Kindleberger (1973) voyait déjà dans la crise de 1929 une faute vis-à-vis de ce même principe, déplorant l'incapacité anglaise et le manque de volonté américaine (lié une position isolationniste) à prendre en charge le rôle de leader régulateur pour, en l'occurrence, garantir la liquidité du marché mondial.

Ce type « d'ordre juste »²⁰ a des limites car l'hégémon ne poursuit le bien collectif qu'autant qu'il s'intègre à son propre intérêt. Il paraît donc déraisonnable de s'en remettre à cette seule dynamique pour aller vers un ordre juste global, en particulier dans la gestion des relations Nord-Sud. C'est là qu'apparaît la thématique de la multipolarité. Par un principe d'équilibre des forces, elle est susceptible de libérer les marges de manœuvre des nations les plus faibles pour faire valoir leur intérêt.

Le forum : l'injustice comme étouffement des voix

Le forum est l'espace des idées et des débats; il participe à la définition des alternatives et des solutions potentielles aux différents problèmes de la globalisation. Ses acteurs privilégiés sont, au-delà des Etats et des organismes internationaux, les organisations de la société civile, les entreprises, les mouvements sociaux, les communautés scientifiques, les médias, les opinions publiques, bref, tout acteur susceptible de porter une valeur ou une pensée, et de faire entendre une voix. Il oppose donc la figure du « public » à celle de la « foule ». Même si le forum n'est pas exempt de phénomènes d'imitation, il valorise la raison plutôt que l'émotion. Au niveau mondial, il dispose de lieux et rendez-vous

¹⁹ La défense européenne durant la guerre froide donne un exemple de ce comportement, puisqu'à travers l'OTAN, elle était largement prise en charge par les Etats-Unis. Une autre illustration remarquable est offerte par l'éradication mondiale de la variole, financée et réalisée avec succès au cours des années 1970 par les Etats-Unis – en l'occurrence par le Centre pour le Contrôle des Maladie (CDC) et l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Selon la cour des comptes américaine, les Etats-Unis ont réalisé là un investissement extrêmement rentable, puisqu'aux 32 millions de dollars nécessaires pour atteindre un tel résultat en dix ans, ont suivi 17 milliards de bénéfices cumulés pour le pays. Le reste du monde, lui, n'en a pas moins bénéficié.

²⁰ A cette figure de l'hégémon bienveillant, producteur d'un ordre juste au sein même de l'arène, on peut rattacher la doctrine du despotisme éclairé formulée pendant le siècle des Lumières – une forme d'art de la dictature déjà théorisé dans la « République » de Platon au sein de laquelle les « philosophes sont rois ». Il existe ainsi une filiation de pensée centrée sur la possibilité d'un ordre juste au sein même des rapports de domination reprenant, dirait Freud, la structure de la relation parents/enfants.

institutionnalisés – comme les diverses conférences des Nations Unies, mais aussi le Forum de Davos ou le Forum Social mondial. Il est marqué par le poids des « experts » et des « communautés épistémiques » (Haas 1992). Grâce aux nouvelles technologies, le forum peut se décentrer, se décentraliser, chaque individu pouvant contribuer à son échelle. Des liens se tissent entre différents niveaux d'expression, moins toutefois qu'il serait souhaitable : les différences de langue, de cultures nationales ou simplement d'horizon individuel segmentant encore les dynamiques du forum global.

Les principes d'ordre et de justice peuvent prendre plusieurs visages au sein du forum. Le premier réside dans la permanence des structures et infrastructures qui permettent l'existence du forum : medias libres, moyens technologiques, lieux institutionnalisés de rencontre, etc. La justice, elle, se trouve sans conteste dans un équilibre des voix, un respect des paroles – et des temps de parole – une écoute réciproque. Mais au-delà de *procédures* justes, un « forum juste » requiert une égalité réelle des capacités d'intervention et de participation.

Force est de constater qu'aujourd'hui, aussi bien sur la scène médiatique, scientifique, que sur celle de la « société civile internationale », ce sont bien les acteurs du Nord qui dominent, qui « tiennent le micro ». C'est l'un des paradoxes du mouvement « altermondialiste » qui prend la défense du Sud et veut lui donner voix tout en étant largement animé par les pays développés – politiquement, financièrement et idéologiquement. Il veut pousser au devant de la scène les populations pauvres du monde, mais sont-ce bien elles que l'on entend à travers lui ? L'effort de justice – d'équité, d'égalité mais aussi de légitimité des acteurs du forum – consiste ici à s'assurer que les pays et les communautés, celles qui ont à perdre ou à gagner dans la mondialisation, disposent des moyens de faire entendre leur voix. Cette « construction de capacités » passe par le renforcement des sociétés civiles, par un appui aux organisations collectives mais aussi à des politiques éducatives et scientifiques domestiques.

Le contrat : l'injustice comme contrat léonin

La figure du contrat, avec celle du forum, est celle qui s'identifie le plus spontanément à l'idée d'une justice globale. Dans sa forme idéale, le contrat est une règle qui s'impose à tous après avoir été décidée en commun. Son fonctionnement impose en général qu'existent des mécanismes de contrôle et de sanction. La mondialisation donne de nombreuses images de cette figure sociale, mais pour la plupart inabouties - qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, des règles commerciales, du droit bancaire, des droits de propriété intellectuelle ou du système financier international. Dans l'ordre international, toutefois, la perspective de contrats généralisés pose au moins quatre types de problèmes.

D'une part, est-ce que ce sont les individus ou les Etats qui contractent et sont dépositaires des droits et des devoirs ? Il y a là deux optiques philosophiques – cosmopolitaine et communautarienne – difficilement conciliables. Toutefois, entre la souveraineté nationale et les droits individuels, observons que la dynamique éthique et juridique de ces dernières années – soutenue par les organisations internationales ou encore les Objectifs du Millénaire – tend à faire pencher la balance vers une primauté accordée aux individus. Ce mouvement contribue de façon substantielle à l'émergence d'une pensée politique globale. Mais

dépassera-t-il la sphère des déclarations pour fonder de nouveaux droits d'ingérence ? Il faut s'attendre ici à de puissantes résistances nationales.

La deuxième condition est d'assurer l'équité et la représentativité des instances de décisions, sans quoi les contrats seraient structurellement léonins – à moins de compter sur l'hégémon bienveillant ou le despote éclairé. Les fondements démocratiques des institutions internationales, notamment économiques et financières, demeurent très insuffisants. Les pays les plus pauvres ressentent tout particulièrement qu'au poids de la surveillance politique et humanitaire qu'exercent sur eux les pays industrialisés s'ajoute celle, économique et financière, des institutions de Bretton-Woods, où dominent encore les pays les plus riches et ce malgré quelques récents ajustements.

La troisième difficulté réside dans la possibilité de mettre en place des mécanismes de contrôle et de sanction à l'échelle internationale et d'intégration des grands pays émergents dans les systèmes de régulation. Comme le rappelle l'action des Etats-Unis vis-à-vis de la Cour internationale de justice ou le protocole de Kyoto, l'hégémon a rarement intérêt à limiter sa propre capacité d'action.

La dernière question porte sur la mise en cohérence les différents ordres juridiques et organisations internationaux au-delà des grands objectifs. Le droit international les oblige à interpréter leur mandat en tenant compte de celui de toutes les autres. Mais dans la pratique, le système multilatéral n'assure pas la cohérence de ses interventions économiques, financières, commerciales, environnementales et sociales. Son architecture demeure déséquilibrée, donnant une prééminence aux préoccupations économiques et commerciales sur les autres enjeux. Elles devraient recevoir un mandat politique clair pour renforcer la cohérence de leurs actions, quitte à réformer leur architecture. Là où leurs politiques interagissent, une nouvelle hiérarchie des normes (commerciales, environnementales, sociales) devrait apparaître, explicitement assumée par la communauté internationale. La proposition portée par la France de créer une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement va dans ce sens.

VERS UNE POLITIQUE MONDIALE DE REGULATION

Les différents prismes que nous avons développés – ceux du marché, de la foule, de l'arène, du forum et du contrat – invitent à penser la mondialisation d'une façon plus complexe qu'il n'est généralement permis par le seul recours à la problématique du marché. Ils invitent aussi à clarifier la nature même de la mondialisation, pour mieux cerner le sens et la possibilité des actions de régulation.

Retour sur la mondialisation et sa nature

En dépit des concepts que nous avons présentés pour l'analyser, nous n'avons pas encore abordé frontalement la question de la nature de la mondialisation. *Qu'est-ce que la mondialisation ?* L'histoire de l'espèce humaine est depuis longtemps émaillée de dynamiques politiques, économiques, culturelles de dimensions interrégionales voire intercontinentales.

En ce sens la « mondialisation » a déjà connu bien des âges : de l'expansion des grandes religions à celle des empires coloniaux, en passant par les routes commerciales, les grandes pandémies ou la découverte de l'Amérique. Différentes époques ont déjà connu tel ou tel trait d'intégration mondiale, comme par exemple la fin du XIXe siècle pendant laquelle les flux commerciaux, financiers et migratoires ont été exceptionnellement intenses. Toutefois, aucune période n'a encore été marquée par des flux aussi nombreux, étendus, rapides et puissants dans leurs impacts que ceux que nous connaissons aujourd'hui : des pollutions transfrontalières aux flux d'information, de la criminalité internationale à la culture populaire, des mouvements de capitaux à la diffusion des normes, des délocalisations au marché de l'éducation, etc. Comme le suggèrent McGrew et alii (1999), l'époque que nous vivons se distingue ainsi par *le nombre, l'extension géographique, l'intensité, la rapidité et l'impact*²¹ des interactions internationales. Aucune époque n'a plongé plus avant notre planète et ses communautés dans un tissu de relations aussi complet et complexe.

La mondialisation renvoie donc fondamentalement à un *système d'interactions producteur d'un nouvel ordre*, au sens positif et non pas normatif du terme. Pour analyser cet ordre, il est utile de le scinder en *dimensions* et en *modes*.

Par « dimensions », il faut entendre les grandes catégories d'activités qui participent à la constitution de cet ordre et en sont affectés, en particulier : l'ordre économique (commerce, investissements, finance, accès aux matières premières, etc.), l'ordre social (droits politiques, économique et sociaux, droit du travail, santé, éducation, etc.), l'ordre environnemental (ressources naturelles, pollutions, climat, biodiversité, désertification, etc.), l'ordre migratoire (réfugiés politiques et humanitaires, migrations économiques, déplacements des élites, etc.), l'ordre criminel (terrorisme, drogue, trafics d'humains, prostitution, criminalité financière, etc.), l'ordre sécuritaire (alliances militaires, conflits, menaces sanitaires), l'ordre symbolique (flux d'informations, médias, normes éthique, identités culturelles, patrimoines, etc.).

Par « modes », il faut entendre des types d'organisation collective structurant telle ou telle dimension de l'ordre²². Dans cet article, nous en avons analysés cinq : le marché, la foule, l'arène, le forum et le contrat. Ces cinq modes d'interaction collective sont plus ou moins présents dans chacune des dimensions de l'ordre global, à la manière de couleurs qui se mélangent dans des proportions changeantes. Le tableau 1 résume et illustre ces diverses logiques.

²¹ On peut notamment distinguer des impacts *redistributifs* (sur la répartition de la richesse, des opportunités, du pouvoir entre Etats, communauté, individus), des impacts *décisionnels* (sur la structure des préférences des agents, sur la façon dont ils calculent leurs coûts et leurs bénéfices) et des impacts *structurels* (comme la diffusion de connaissances ou de normes, telles que celles de l'Etat de droit, de l'égalité hommes-femmes ou des droits de l'Homme).

²² On pourrait même proposer une sorte de mathématique algébrique des modes, en définissant à partir d'eux un « groupe » au sens mathématique du terme. Rappelons qu'un groupe est un ensemble d'éléments auxquels est accolé une fonction mathématique – par exemple l'addition – et qui présente la propriété d'être stable au vu de cette fonction : l'addition de deux éléments est encore un élément du groupe. En d'autres termes, l'addition de deux modes (par exemple la foule et le marché) donne encore un mode.

Tableau 1 – Diverses manifestations de la mondialisation selon ses modes et dimensions

<i>Modes</i>	<i>marché</i> (coordination par les prix)	<i>foule</i> (émotions, paniques ou aspirations collectives)	<i>arène</i> (rapports de force)	<i>forum</i> (expression des opinions)	<i>contrat</i> (règle choisie en commun)
<i>Dimensions</i>					
économie	échanges de biens et de services	paniques financières protectionnistes	confrontations commerciales	Forum de Davos, communauté de recherche en sciences économiques	accords régionaux et multilatéraux OMC
rapports sociaux	dumping social	migrations liées aux différentiels de protection sociale	partage de la valeur ajoutée entre capital et travail	Forum Social Mondial mouvements locaux	BIT convention sur le travail forcé et le travail des enfants
environnement	dumping environnemental comportements de « passagers clandestins »	« réfugiés climatiques » potentiels	délocalisation des activités polluantes	activisme des sociétés civiles	protocole de Kyoto projet d'ONUE
sécurité	expansion du marché des armes	paniques régionales et internationales, course aux armements	hégémonie américaine multipolarité croissante	protestations pacifistes internationales	conseil de sécurité
santé	diffusion limitée des médicaments du fait des droits de propriété intellectuelle	paniques sanitaires	régime des droits de propriété intellectuelle	couverture médiatique des risques sanitaires, mobilisation des sociétés civiles	Organisation Mondiale de la Santé
culture et information	monopsones dans les secteurs de la culture et de l'information	diffusion de la peur du « choc des cultures »	<i>Soft power</i> américain	créativité et dynamisme des acteurs locaux	Charte de la diversité culturelle
migrations	marchés des migrations clandestines	migrations motivées par l'espoir d'une vie meilleure	négociations bilatérales des flux migratoires	débats nationaux et internationaux	Office des Migrations Internationales

Une caractéristique commune de ces cinq modes d'interaction collective est leur nature endogène *et* exogène – ou encore « endo-exogène ». Nous entendons par là que les phénomènes de marché, de foule, d'arène, de forum et de contrat sont attribuables aux actions des agents, à leurs choix individuels (caractère endogène) mais ils manifestent aussi des dynamiques autonomes, indépendantes des agents considérés individuellement et qui par conséquent s'imposent à eux comme des contraintes externes (caractère exogène). Chacun de ces modes manifeste des « propriétés émergentes », endogènes et exogènes. Nous retrouvons ici une propriété générale de nombreux ordres sociaux et qui caractérise la mondialisation elle-même.

Le débat sur les causes de « mondialisation » ne peut en effet qu'être aporétique s'il ne reconnaît qu'elle n'est ni complètement subie ni complètement choisie. Certes, beaucoup voient dans le progrès technique le moteur ultime de la mondialisation : n'a-t-il pas rendu possible la massification des infrastructures, comme par exemple les réseaux de télécommunications et de transport ? Mais l'analyse historique, politique et économique, révèle que cette vision minimise trop les stratégies et les décisions conscientes des acteurs sans lesquelles la mondialisation n'aurait pas lieu. Historiens et politologues ont par exemple mis en lumière les décisions publiques et les stratégies privées qui ont donné libre au cours, à partir des années 1980, aux forces du marché, notamment par la libéralisation des mouvements de capitaux et le reflux de l'Etat hors de la sphère économique. Cette vision fait aussi peu de cas des « effets de composition » par lesquels les actions individuelles donnent au système global des dynamiques propres et des propriétés inattendues. Il serait erroné, au fond, d'attribuer la globalisation à autres choses qu'aux acteurs qui la font, la choisissent, la jouent et la rejouent sans cesse. La technologie la rend certes possible mais ce sont les Etats, les communautés, les individus qui lui donnent vie.

La mondialisation est donc autant transcendante qu'immanente. C'est pourquoi, pour la comprendre, nous devons nous appuyer sur des briques analytiques fondamentales endo-exogènes, c'est-à-dire des modes d'interaction collective (marché, foule, arène, forum, contrat) conjointement attribuables aux choix des agents et aux dynamiques d'ensemble indépendantes de ces derniers. La mondialisation encadre les pays et les hommes, contraints leurs choix, leurs opportunités, leurs peurs et leurs enthousiasmes, mais ne cesse d'être créée et recrée par eux. On retrouve ici la dialectique entre « agents et structures » qui anime toute l'épistémologie des Sciences sociales : les agents n'existent pas indépendamment des structures mais ces dernières n'existeraient pas sans leur production et leur reproduction par les agents.

La mondialisation reflète donc un double mouvement. Il n'est pas facile de concevoir ce caractère endogène *et* exogène des structures par rapport aux agents. Dès la naissance de la sociologie au XIXe siècle, deux approches se sont ainsi opposées. La première est l'individualisme méthodologique qui modélise les phénomènes sociaux à partir des agents, conçus comme autonomes. La seconde, le holisme méthodologique, décrit l'univers social en termes de structures dans lesquelles les agents sont socialisés et par lesquelles ils sont contraints. De cette confrontation sont nées des théories de synthèse qui proposent de penser simultanément les agents et les structures, en refusant à l'une ou l'autre tout primat. Georg Simmel, Talcott Parsons ou encore Norbert Elias ont tracé cette voie dès les années 1950, suivis par d'autres noms comme ceux de Peter Berger, Thomas Luckmann, Anthony Giddens, Pierre Bourdieu ou encore Jean-Pierre Dupuy.

Ce dernier, pour nommer la dimension « endo-exogène » de l'ordre social, propose plusieurs mots : il parle « d'auto-exteriorisation », « d'auto-transcendance », de « comportements émergents » (concept importé de la théorie des systèmes) ou encore de *bootstrapping*, une notion qui en Anglais évoque l'idée d'un saut, d'une sortie hors de soi. Ces expressions ont toutes pour objet de pointer vers les propriétés auto-organisatrices du monde social, ou encore l'autonomie et la dépendance simultanées des agents et des structures. Une problématique parfaitement adaptée à l'analyse de la mondialisation.

En paraphrasant une formule de Pierre Bourdieu sur son concept d'*habitus*, il peut être utile de définir la globalisation comme une « structure d'interactions structurée et structurante ». La notion de structure insiste sur les phénomènes de symétrie et d'asymétrie, et donc de hiérarchie et de domination qui émergent des interactions mondiales. La notion de structure *structurante* rappelle que la mondialisation pèse sur les acteurs et contraint leurs opportunités. Enfin, la notion de structure *structurée* souligne qu'elle n'est pas un *deus ex machina*, un oukase des dieux, mais ne cesse d'être fabriquée et refabriquée par nous, même si certains agents ont bien sûr plus de poids que d'autres.

C'est sur cette base du caractère endogène et exogène de la mondialisation, tout à fois créé et subie, que l'on peut comprendre dans le même temps la nécessité et la possibilité du changement, fonder le devoir et la capacité d'agir.

Retour sur l'ordre juste global

L'ensemble des analyses précédentes suggère de façon inductive cinq principes généraux d'un « ordre juste global » que le tableau 2 détaille. Les deux premiers relèvent du domaine de l'*ordre* - qui peut être défini comme la *propriété d'un système* « sûr et efficace ». Les trois suivants relèvent de la *justice* – qui peut être définie comme la *propriété d'un système* « équitable, égal et légitime » – sans négliger toutefois que des tensions existent entre ces trois notions, comme des incertitudes sur leur nature qui ont alimenté deux mille ans de philosophie occidentale.

Tableau 2 – Principes généraux d'un ordre juste global

Ordre	Sécurité	Sécurité des biens et des personnes : paix civile, assistance humanitaire. Sécurité des droits : état de droit global.
	Efficacité	Capacité du système à produire des richesses et à les distribuer de façon Pareto optimale. Lutte contre les défaillances de marché. Production des biens collectifs.
Justice	Equité	Procédures justes et règles équitables. Réparation de dommages subis, notamment historiques. Juste répartition des efforts communs, comme le financement des biens publics mondiaux.
	Egalité	Recherche d'une égalité réelle des chances voire des conditions.
	Légitimité	Souveraineté et auto-détermination des peuples et des nations. Légitimité démocratique des mécanismes de régulation mondiale.

A travers les cinq principes exposés, « l'ordre juste » dessine une utopie régulatrice qui peut servir de guide à la pensée politique globale que nous appelons de nos vœux. Il est utile de préciser la nature de cette utopie en se référant au concept « d'idée » proposé par Emmanuel Kant (1786) dans sa *Critique de la raison pure*²³. Les « idées » au sens kantien contiennent « une sorte de perfection, d'unité à laquelle n'arrive aucune connaissance empirique ». Kant retient des Idées de Platon leur transcendance à l'égard de toute expérience - ce qui permet en particulier à l'Idée de constituer un guide pour l'action morale et politique. En effet, dans la vision kantienne et platonicienne, seule une Idée, épurée de toutes les compromissions de l'expérience concrète peut constituer un mobile d'action digne pour la raison ; aussi le caractère irréalisable de certaines idées ne fait qu'en renforcer leur valeur morale. Comme le formule lui-même Kant : « A l'égard de la nature [entendons le monde physique], c'est l'expérience qui nous fournit la règle et qui est la source de la vérité ; mais à l'égard des lois morales, c'est l'expérience (hélas!) qui est la mère de l'apparence, et c'est une tentative au plus haut point condamnable que de vouloir tirer de ce qui se fait les lois de ce que je dois faire ou de vouloir les y réduire ».

²³ Kant définit l'entendement comme la faculté qu'à l'esprit humain à organiser ses perceptions par des règles. Il est donc la faculté de ramener les phénomènes observés à une forme d'unité. Par rapport à lui, la raison est notre « faculté à ramener les règles de l'entendement à une unité au moyen de principes ». La raison est donc la plus haute faculté de connaissance : elle est chargée de produire la plus grande unité possible dans le système des connaissances. Ce rassemblement dans un tout se fait au moyen de ce que Kant nomme les idées.

Parmi les cinq principes identifiés, celui d'égalité est sans doute le plus mouvant, le plus dynamique. Moins encore que pour les autres, son contenu n'est écrit de toute éternité : il évolue avec les attentes des peuples, la croissance économique, la capacité des habitants de la planète à se comparer entre eux. L'égalité est une revendication montante du corps social mondial ; elle se traduit par une inflation continue des nouveaux droits économiques et sociaux que les Etats s'accordent à déclarer aux profits des individus. Cette « passion égalitaire », comme dirait François Furet ou peut être Alexis de Tocqueville, est l'une des grandes forces émergentes qui bouleverse aussi bien les sociétés traditionnelles (pensons à l'égalité hommes-femmes) que les relations Nord-Sud. Quant à la transposition du principe démocratique du niveau national à l'échelle planétaire, elle pose nombre de difficultés théoriques et pratiques, mais demeure un idéal intrinsèque à l'ordre juste global²⁴.

Le tableau 3 illustre ces principes d'ordre et de justice en les croisant avec les différents modes de la mondialisation.

²⁴ Voir par exemple les travaux de David Held (1995)

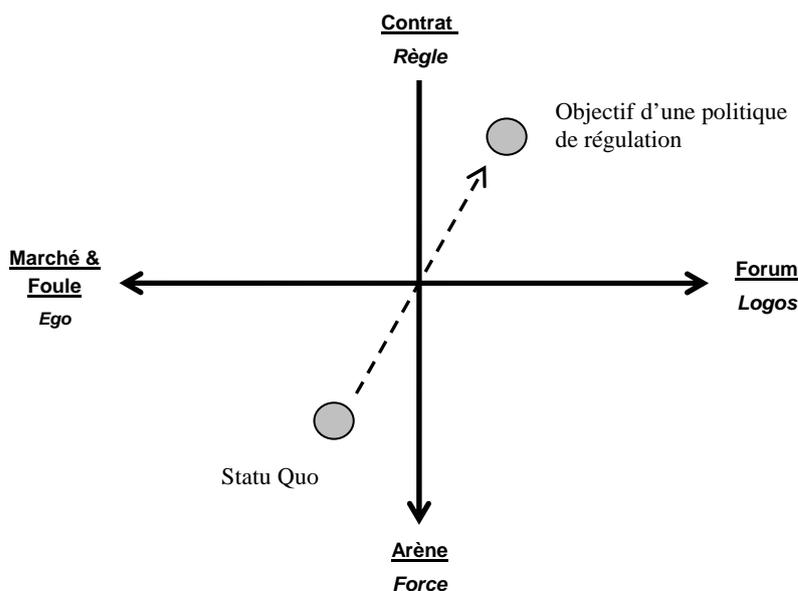
Tableau 3 – Figures de l'ordre et de la justice dans la mondialisation

Figures de la mondialisation (modes)	Figures de l'ordre (sécurité, efficacité)	Figures de la justice (équité, égalité, légitimité)	Exemples de désordres et d'injustices
Marché (intérêt individuel)	Permanence des institutions nécessaires au marché (droits de propriété, etc.) Production des biens publics. Gestion des externalités.	Dotations de « survie ». Concurrence équitable. Accès équitable aux marchés. Redistribution globale. Compensation pour dommages subis ou services rendus. Financement de nouveaux droits de propriété.	Inégalités d'accès aux marchés. Absence de dotations de survie. Inégalités croissantes entre pays et à l'intérieur des pays.
Foule (contagion et émotions collectives)	Prévention des phénomènes de panique. Production et diffusion de l'information. Capacité d'intervention rapide. Encadrement des mouvements de peur. Anticipation des grands risques.	Solidarité envers les pays ou les personnes les plus exposés et les plus faibles.	Paniques financières, protectionnistes, sanitaires, humanitaires, etc.
Arène (rapports de force)	Hégémon	Hégémon bienveillant, despotisme éclairé Multipolarité	Anomie. Domination prédatrice (ex: rapports de force commerciaux)
Forum (débat d'idées)	Media libres, infrastructures, rendez-vous institutionnalisés	Equilibre des voix. Ecoute mutuelle. Construction des capacités de prise de parole.	Domination des acteurs et des idées du Nord au sein des débats internationaux, même 'altermondialistes'.
Contrat (règles négociées)	Institutions internationales et contrats. Capacités de contrôle et de sanction.	Répartition des efforts et des gains. Légitimité démocratique des prises de décision.	Besoin de réforme du conseil de sécurité ou des institutions internationales.

Première approche de la régulation, positionnement des pays du Sud

Le premier niveau d'une politique de régulation globale consiste à accroître la présence et la prégnance des principes d'ordre et de justice dans chacun des cinq « modes » identifiés : marché, foule, arène, forum, contrat. Mais il s'agit aussi de rééquilibrer l'ordre social mondial dans son ensemble en déplaçant son centre de gravité vers les figures du contrat et du forum – et en l'éloignant en termes relatifs, des figures du marché, de foule et de l'arène. La figure 1 exprime cette lecture normative de la mondialisation et le mouvement que pourrait lui insuffler une politique de régulation. On a représenté sur un même axe, et du même côté, le marché et la foule (panique) qui a leur façon relève de la même logique de l'intérêt individuel²⁵. A l'autre extrémité de l'axe, nous avons plaçons le forum, qui relève d'une logique de *logos* au sens grec – celle du dialogue. Le second axe, perpendiculaire, oppose le contrat (logique de la règle) à l'arène (logique de la force).

**Figure 1 - Réguler la mondialisation :
déplacer son centre de gravité vers le forum et le contrat**



Le tableau 4 illustre comment les pays du Sud sont tout à la fois causes, victimes ou éléments de solution des grands problèmes globaux qui nous occupent. Les pays les moins avancés, par exemples, sont les victimes les plus exposées au réchauffement climatique, tandis que leurs couverts forestiers les font apparaître comme éléments de solution ; dans le même temps, les pays émergents prennent une part croissante dans les facteurs de dégradation du climat, les faisant de plus en plus apparaître comme cause du phénomène. Cette implication multiple des pays Sud s'observe dans tous les grands domaines de régulation mondiale - sanitaire, financier, migratoire, environnemental, etc.

²⁵ Le marché et la foule sont certes deux ordres sociaux distincts mais, comme le souligne Dupuy (1992), ils sont également liés par la logique de l'intérêt individuel : au moment où elle se dissout en panique, le foule ne se compose plus que d'atomes individuels qui ne voient que leurs avantages privés ; elle réalise en cela l'utopie de la société de marché

Tableau 4 – Les pays du Sud dans les défis de la mondialisation

Problèmes globaux...	Les pays du Sud apparaissent comme...			Mécanismes Nord-Sud nécessaires
	causes	victimes	solutions	
liés au marché	Dumping lié aux différences de normes sociales, sanitaires, environnementales, financière...	Accès inéquitable aux marchés. Concurrence déloyale (subventions des producteurs des pays riches). Absence de dotations de survie.	Rôle dans la production des biens publics. Mise à niveau des normes.	Paiements pour compensation ou services rendus. Mécanismes de redistribution globale. Régulation et préférences commerciales. Droit de la concurrence...
liés à la foule	Faiblesse des systèmes sanitaires, de la transparence financière, de la sécurité alimentaire et de la stabilité politique de nombreux pays du Sud. Faible capacité à prévenir les crises et à diffuser rapidement l'information. Contribuent de façon croissante aux émissions de gaz à effet de serre.	Accès limité aux médicaments dans le contexte de paniques sanitaires (ex : grippe aviaire). Récepteurs de l'essentiel des réfugiés liés aux crises humanitaires et politiques. Victimes de déplacements violents de capitaux aux impacts durables. Victimes du réchauffement climatique.	Renforcement des capacités locales d'information, de prévention et de gestion de crises. Gestion raisonnée des couverts naturels.	Appui à la construction de capacités locales. Mécanismes de compensation. Aide à l'adaptation.
liés à l'arène	Désordres et conflits locaux menaçant les grands équilibres	Rapport de force défavorable des pays pauvres dans les négociations commerciales, diplomatiques...	Renforcement de la multipolarité.	Bienveillance de l'hégémon ou soutien d'alliés
liés au forum	Manque de structuration des sociétés civiles locales. Faiblesse des capacités de production scientifique.	Faible présence des dans les débats internationaux structurants et dans les lieux de production technique et scientifique.	Renforcement des capacités locales de conception et d'expression.	Appui à la construction de capacités de prise de parole. Appui aux politiques éducatives et scientifiques.
liés au contrat	Défaillances vis à vis d'obligations internationales contractées	Faible poids politique dans les instances internationales structurantes.	Renforcement des capacités locales de mise en œuvre des contrats.	Appui à la construction de capacités.

Les paradigmes de la régulation globale

Comme l'a développé l'économiste Jean-David Naudet²⁶, on peut distinguer plusieurs paradigmes de régulation globale classés selon les réponses qu'ils apportent à deux grandes questions.

- 1) Quels sont les acteurs de référence, bénéficiaires des actions de régulation ?
- 2) Quelle est la finalité poursuivie ?

Concernant la première question, on peut distinguer trois types de réponses.

1) Une première vision que nous appellerons « tiers-mondiste » voit dans la régulation globale un ensemble d'activités qui s'exercent entre Etats, fondées sur le respect des souverainetés et des responsabilités nationales.

2) Une seconde vision que nous appellerons « cosmopolitique » fait de l'individu l'acteur de référence, et des droits individuels le plus haut principe.

3) Enfin, une vision que nous appellerons « planétaire » prend pour pivot l'humanité elle-même, érigeant comme principe ultime l'intérêt supérieur de l'espèce.

Concernant la question de la finalité de la régulation, elle renvoie comme on l'a vu aux principes d'ordre et de justice, mais sur cette dernière notion deux perspectives s'opposent voire se complètent : une première commande de relever des « défis justes » (c'est-à-dire atteindre certains états donnés du monde) ; une seconde de mettre en place des « procédures juste ». On retrouve en réalité ici la distinction classique entre deux formes de justice : la justice substantive (qui vise à produire des *résultats* justes) et la justice procédurale (qui repose sur la création de *procédures* justes).

En matière de justice substantive, Young (1994) distingue trois principes qui peuvent en nourrir le contenu : l'égalitarisme (principe d'une égale distribution des ressources), la proportionnalité (distribution selon le mérite et l'effort de chacun) et l'humanisme (distribution en fonction des besoins). Dans ces diverses perspectives « substantives », la régulation globale s'emploie à atteindre des états du monde bien définis, considérés comme justes : vaincre tel fléau, assurer à chacun tel standard de vie, etc. Comme le suggère Naudet, elle peut donc s'analyser comme un ensemble de « défis » à relever.

²⁶ Nous reprenons ici plusieurs éléments importants d'un article paru dans la revue *Esprit* : « L'éthique de l'aide internationale : vers une justice sociale globale », écrit par Jean-David Naudet, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz (2007).

A cette lecture, on peut opposer une politique de régulation globale fondée sur des *procédures*. Sa finalité n'est pas d'atteindre tel ou tel état du monde donné, mais d'assurer une ou plusieurs fonctions structurelles jugées nécessaires. Dans cette perspective, on peut particulièrement mettre en avant les trois grands types suivants de procédures: *compensation*, *assurance* et *distribution*²⁷. Nous revenons plus loin sur ces grandes fonctions d'une politique de régulation.

En croisant les trois entités de référence (individu, Etat, espèce humaine) et les deux visions de la justice (substantive ou procédurale) on obtient six paradigmes distincts de la régulation globale. Le Tableau 5 les explicite.

²⁷ Soulignons que la logique « d'égalité des chances » peut s'inscrire aussi bien dans une logique substantive que procédurale. Elle peut en effet être comprise comme un ensemble de défis à relever : standards minimums, égalisation des conditions de vie, etc. Elle peut aussi être lue comme une procédure de compensation des inégalités qui se justifie indépendamment des résultats qu'elle peut espérer obtenir.

Tableau 5 - Six paradigmes d'une politique de régulation globale

Entité et principe de référence Finalités	<u>Etats</u> (souveraineté)	<u>Individus</u> (droits individuels)	<u>Espèce humaine</u> (intérêt supérieur de l'humanité)
<p><u>Ordre et résultats justes</u></p> <p>Justice substantive. Recherche de résultats précis. Défis à relever. Atteinte de standards minimaux (ex : OMD, gestion de risques) ou maximaux (égalitarisme).</p>	<p><u>1. Défis tiers-mondistes</u></p> <p>Régulation destinée à l'atteinte de standards nationaux : sortie du sous-développement, convergence des revenus nationaux, etc.</p>	<p><u>3. Défis cosmopolitiques</u></p> <p>Régulation destinée à l'atteinte de standards individuels (minima ou maxima) Principe d'égalité globale des chances</p>	<p><u>5. Défis planétaires</u></p> <p>Poursuite d'une prospérité globale. Réalisation de l'humanité comme espèce (survie). Gestion des grands risques de l'humanité - environnementaux, sanitaires, énergétiques, etc.</p>
<p><u>Ordre et procédures justes</u></p> <p>Justice procédurale. Mise en place de procédures intrinsèquement justifiées indépendamment de leur efficacité. Compensations, assurance, redistribution.</p>	<p><u>2. Procédures tiers-mondistes</u></p> <p>Régulation destinée à mettre en œuvre des procédures justes à l'échelle des pays (compensation des dettes historiques Nord/Sud, mécanismes d'assurance et de redistribution macroéconomique)</p>	<p><u>4. Procédures cosmopolitiques</u></p> <p>Régulation destinée à mettre en œuvre des procédures justes à l'échelle des individus (compensation des handicaps, mécanismes d'assurance et de redistribution individuelles)</p>	<p><u>6. Procédures planétaires</u></p> <p>Optimisation de l'investissement public du point de vue planétaire.</p>

Source : adapté de Naudet et alii (2007)

1. Dans la première case se trouve une conception classique de la régulation globale : celle d'une politique publique s'adressant à des Etats. Ces « défis tiers-mondistes » peuvent avoir une version minimale (sortir du sous-développement) ou maximaliste et égalitariste (convergence des revenus entre pays du Nord et du Sud). De telles visions supposent toutefois que la croissance soit à la portée de tous les pays et qu'aucune nation n'en soit durablement privée - vision qui semble particulièrement optimiste face aux handicaps structurels de certains pays pauvres: enclavement géographique, conditions climatiques, etc.

2. La deuxième case, celle des « procédures tiers-mondistes », renvoie à une politique de régulation entre Etats qui met en œuvre des procédures « justes » de compensation, d'assurance et de redistribution. Il peut s'agir de dédommager des injustices subies : héritages de l'histoire, dégradation des termes de l'échange, etc. Peut s'ajouter à cela des mécanismes d'assurance contre les crises macroéconomiques, les catastrophes naturelles, etc., mais aussi de redistribution de principe entre pays riches et pauvres par des transferts financiers.

Dans la seconde colonne du tableau, la politique de régulation s'adresse à des individus, même si elle peut être médiatisée par des Etats.

3. La troisième case, celle des « défis cosmopolitiques », combine une vision libérale (fondée sur les droits individuels) et une exigence sociale (minimaux sociaux ou poursuite de l'égalité réelle). Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) constituent un pas remarquable vers cette logique puisque six d'entre eux (sur huit) sont orientés vers la réalisation d'objectifs substantiels en matière de conditions de vies des individus : disparition de l'extrême pauvreté et de la faim ; garantie d'une éducation primaire ; égalité des sexes et autonomisation des femmes ; réduction de la mortalité infantile ; amélioration de la santé maternelle ; combat contre les pandémies. Les OMD prennent ainsi la forme d'une sorte de « smic planétaire » ou de « minimum social garanti ». Si l'on a une vision pessimiste de la capacité macroéconomique des pays pauvres à atteindre ces objectifs de manière durable, et par leurs propres moyens, alors leur réalisation implique l'institution de transferts à très long terme, voire permanents, de la part des pays riches. Cette vision est de plus en plus défendue par les pays nordiques (les « *like minded donors* », dans le jargon de l'OCDE), qui plaident pour des transferts permanents de nature budgétaire, déconnectés de toute condition de performance macroéconomique²⁸.

4. La quatrième case décrit un système de régulation fondé sur des mécanismes compensatoires, assurantiels et redistributifs entre individus à l'échelle mondiale. Son objectif peut être de type « égalité globale des chances », principe qui serait révolutionnaire s'il était véritablement appliqué de façon planétaire.

Dans la dernière colonne du tableau, la politique de régulation s'adresse à l'espèce humaine en tant qu'elle est une. Appliqué à un seul être, quel peut bien être le contenu du principe de justice ? Il relève du respect de soi-même, en l'occurrence un principe de survie, qui peut avoir des aspects substantifs et procéduraux.

²⁸ Dans cette approche, la performance économique de l'aide internationale n'est plus ce qui guide son action.

5. La cinquième case regroupe la gestion des « défis planétaires » auxquels l'espèce humaine fait face. Ils renvoient notamment à la gestion des grands risques environnementaux, climatiques, sanitaires, etc.

6. Enfin, la dernière case pointe les « procédures planétaires » de l'espèce humaine si elle se pensait comme une. Elles prendraient la forme, en particulier, d'un principe d'optimisation des investissements à l'échelle de la planète. Comme nous l'avons suggéré pour l'éducation universelle, la rentabilité marginale la plus élevée des investissements en capital physique ou humain, appréciée en termes d'externalités au niveau mondial, se trouve souvent dans les pays pauvres. Des transferts financiers Nord-Sud sont ainsi fortement légitimés. Les positions sociales de Gordon Brown, ou la philosophie du « mécanisme de développement propre » du protocole de Kyoto illustrent bien cette approche.

Dans le chaos planétaire créé par l'absence de toute procédure de désignation d'une autorité politique suprême comme par la fluctuation tant des conceptions internes de chacun des candidats au rôle d'hégémon que de la fluctuation de leurs rapports de force, toutes ces conceptions de l'action publique globale non seulement cohabitent mais également se mettent en œuvre imparfaitement et parallèlement. D'où la difficulté de lire et décrire les actions conduites par une « communauté internationale » à l'identité et à la cohérence évanescences, ainsi que le dénonce souvent l'ancien ministre Hubert Védrine. D'où aussi la difficulté à préciser ce que doit être la « politique sociale globale ». L'une de ces visions est-elle supérieure intrinsèquement à l'autre ? Assurément non.

Néanmoins, chacune de ces conceptions possède une historicité propre (elle reflète une période de la pensée humaine ou elle fut ou est relativement dominante) et une opérationnalité propre (certaines peuvent traiter certains problèmes mieux que d'autres). De là découle toute l'incertitude qui pèse sur la gouvernance globale, sur son instabilité et sa multi-dimensionnalité. Par ailleurs, chacun des grands acteurs porte ses propres préférences de justice : procédurale ou substantive. Ainsi, la conception à l'œuvre de la justice globale est-elle moins le produit d'une pensée idéale, « idéelle » même, que celle d'un acteur qui saisit un problème porté par un certain type de gouvernance.

Mais notre société globale doit-elle se résoudre à ce relativisme? Comment, de manière concrète structurer l'action publique globale parmi tant de visions divergentes ? Ici s'ouvre notre second cahier.

BIBLIOGRAPHIE

Bourguignon François et Dominique Bureau (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique au Premier ministre, La documentation française.

Bourguignon François (2004), "Global Distribution and Redistribution", keynote address, 16th Annual Bank Conference on Development Economics, 3 mai, Washington D.C.

Bramoullé Gérard (1999), « Justice Social et Libéralisme », compte rendu de la conférence du 25 septembre 1999 tenu au Cercle Frédéric Bastiat, disponible en ligne (<http://bastiat.net>).

Bulir Ales et Javier Hamann (2001), "How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications?", discussion paper No. 2001/143, WIDER.

Collier Paul et Jan Dehn (2001) *Aid, Shocks and Growth*, World Bank, Washington D.C.

Dupuy Jean-Pierre (1992), *Introduction aux sciences sociales*, Ellipses, Paris.

Easterly William et Ross Levine (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112(4), pp. 1203-50.

Fitoussi Jean-Paul. (2003), Commentaire, in Bourguignon et Bureau (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, rapport du Conseil d'Analyse Économique, documentation française.

Foster Michael (2003), *The Case for Increased Aid: Final Report to the DFID*, Mick Foster Economics LTD, Essex.

Freud Sigmund. (1922). *Psychologie collective et analyse du moi*, Traduction française du S. Jankélévitch.

Fukuyama Francis (1994), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York.

Guillaumont Patrick et Lisa Chauvet (2001), "Aid and Performance : A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37, p. 66-92.

Haas Peter M. (1992), "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organizations*, 46:1

Held David (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press.

International Development Association (2007), *Aid Architecture: an Overview of the Main trends in Official Development Assistance Flows*, Washington DC.

Jacquet Pierre et Jean-Michel Severino (2002), « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'Economie Financière*, n°66.

Kant Emmanuel (1798), *Critique de la Raison Pure*, Presses Universitaires de France, 1944.

Kaul Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza (edited by) (2003), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, Oxford.

Kebadjian Gérard (1997), *Les théories de l'économie politique internationale*, Points-Seuil.

Kindleberger Charles P. (1973), *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press.

Knack Stephen et Philipp Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economics Pay Off?, A Cross Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112(4), pp. 1252-88.

Lipsey R. G et Kelvin Lancaster, "The General Theory of Second Best", *The Review of Economic Studies*, Vol. 24, No. 1 (1956 - 1957), pp. 11-32

Landau Jean-Pierre (2005), *Les nouvelles contributions financières internationales*, rapport au Président de la République, documentation française

Lensink R. and Morrissey, O. (1999), "Uncertainty of aid inflows and the aid-growth Relationship", CREDIT Research Paper, 3

- Montesquieu, Charles de Secondat Baron de (1748), *De l'esprit des lois*.
- Naudet Jean-David (2006), « Les OMD et l'aide de cinquième génération », *Afrique Contemporaine*, n°218.
- Naudet Jean-David, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz (2007), « L'éthique de l'aide internationale : vers une justice sociale globale », revue *Esprit*.
- Noblecourt Michel (2006), « Ségolène Royal et l'Ordre Juste », tribune publiée dans *Le Monde* du 3 juillet.
- North Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Nye Joseph (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.
- Perroux François (1973), « Trois outils d'analyse pour le sous-développement », Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées, revue 'Développement, Croissance et Progrès', no 1.
- Polanyi Karl (1944), *The Great Transformation*, Rinehard & Company, New York. (traduction: *La Grande Transformation*, Paris, 1983, Gallimard).
- Rawls John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rawls John (1993), *The Law of Peoples*, Harvard University Press.
- Samuelson, Paul (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, 387-389
- Sen Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith Adam (1759), *Théorie des sentiments moraux*.
- Young H. Peyton (1994), *Equity in Theory and Practice*, Princeton University Press.
- Sachs Jeffrey (2006), *Investing in Development*, United Nations, New York.