

Équité et justice dans la mondialisation

Pascal Lamy

DANS **ÉTUVDES** 2011/1 Tome 414 , PAGES 7 À 17
ÉDITIONS **S.E.R.**

ISSN 0014-1941

DOI 10.3917/etu.4141.0007

Date de mise en ligne : 11/01/2011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-etudes-2011-1-page-7?lang=fr>



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



Distribution électronique Cairn.info pour S.E.R..

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

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

Équité et justice dans la mondialisation

PASCAL LAMY

La recherche de l'équité et de la justice présuppose un sentiment d'appartenance à une communauté. Ce sentiment a très longtemps existé dans les communautés traditionnelles, familiales, villageoises ou même nationales. Il a changé avec la construction européenne qui a porté un moment le nom de communauté, plus fort que le mot d'union parce qu'il exprime une appartenance. Mais il a surtout changé avec la mondialisation.

La communauté mondiale

Il est normal de vouloir porter cette question au niveau mondial puisque nous partageons la même planète. Mais il serait utopique de penser déjà ce monde en termes de communauté. Les dispositifs de gouvernance y restent faibles. Ils doivent s'appuyer sur les quelques objectifs communs que partagent les divers pays du monde. Or il y a une grande différence entre les niveaux de communauté. Ils n'ont pas la même consistance. J'avais utilisé une analogie au Collège de France il y a trois ans, qui avait fait sourire : je suis passé dans ma vie professionnelle par trois états de la gouvernance, la communauté nationale qui est solide, la communauté européenne qui est liquide, la communauté internationale qui est gazeuse.

Directeur général de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), ancien Commissaire européen.

Comment peut-on porter ce monde à un stade de communauté et donc de gouvernance plus perfectionnée? Je vois qu'il est très difficile à l'OMC de mettre d'accord par exemple le Bangladesh et le Canada sur des choix qui engagent des valeurs. Il est relativement facile de s'entendre sur des questions matérielles. En ce sens, le matérialisme du capitalisme de marché a rapproché les pays membres en traitant les obstacles au commerce, idéologiquement assez neutres. Si je fabrique des cadres de vélos, et un autre des pneus, nous avons avantage à chercher des accords. Après une bonne nuit de négociations, les partenaires pourront comprendre qu'il y a intérêt à s'entendre. Au niveau mondial, il existe des instances pour chercher les solutions. D'un certain point de vue, la fongibilité de la marchandise a permis des coopérations, des accords, des ajustements.

Arrive un moment où les questions de valeurs font surface. Si je prends la régulation du commerce international depuis soixante ans, j'observe comment petit à petit les barrières classiques, droits de douane, restrictions tarifaires ou quantitatives ont été érodées. Elles disparaissent progressivement, même s'il reste encore des résidus du temps colonial. Mais on arrive maintenant à des obstacles liés à des questions réglementaires, qui mettent en œuvre des valeurs. La sécurité des jouets, l'utilisation ou non des OGM, les règles prudentielles en matière de banque ou d'assurance, nous amènent à des questions qui touchent le risque, et nos conceptions du bien et du mal. La manière dont vous pesez le pour et le contre d'un risque est quelque chose de l'ordre de la valeur.

Le fonctionnement international

Ces questions de justice et d'équité doivent être abordées à l'aune des capacités du système international à discerner ce que l'on veut être, et dans quelle direction on veut aller. La problématique de l'équité dans une société internationale comme aujourd'hui ne se pose pas de la même manière que dans une société nationale. La mission de l'OMC, qui est d'accroître les échanges pour faciliter le progrès économique et social et le développement durable, implique un traitement différencié selon qu'elle s'adresse à un pays riche ou un pays pauvre, à un pays émergent ou à un des pays les moins avancés (PMA). Le principe d'équité est inscrit dans le programme politique de cet archipel de la gouvernance globale.

Le système international n'est pas une combinaison d'individus comme dans un système national, mais un système d'Etats-nations souverains, issu du système westphalien de 1648, légèrement amendé par le droit international. Il n'a pas fondamentalement changé, sauf dans le cadre européen, où l'on a franchi le Rubicon de la supranationalité.

L'acteur de ce jeu international, l'Etat souverain, a accepté le principe d'un système plus équitable lors des négociations de l'OMC à Doha. Cette conférence a lancé la neuvième édition qui doit mettre à jour les règles du commerce international, et doit être plus favorable au développement que la précédente. Et la huitième conférence était plus pro-développement que la septième. Le contexte avait changé : les acteurs qui n'avaient pas pu s'exprimer au début du processus en 1947 ont pu le faire par la suite.

Cette orientation pro-développement ne décrit pas seulement la relation nord-sud. Elle décrit aussi la relation sud-sud. Les membres de l'OMC reconnaissent maintenant que le Brésil, la Chine et l'Inde, du point de vue de l'équité, ne sont pas dans la même catégorie que les Iles Caraïbes, le Sénégal ou le Cambodge. Cette différenciation reste inter-gouvernementale, car cette communauté sud-sud relève aussi des identités nationales.

Les effets dans les pays membres

En acceptant le résultat des négociations commerciales multilatérales, les Etats en intègrent l'application dans leurs tissus économiques et sociaux. Si on réduit les subventions au coton, des effets se feront sentir chez les agriculteurs américains. Cette proposition risque de ne pas passer au Congrès. Pourtant les Africains le demandent fermement. Cette pilule amère devra être combinée avec d'autres éléments pour que le Congrès l'accepte. La recherche de l'équité internationale a donc des conséquences dans l'équité domestique.

Les vertus de l'ouverture des échanges obéissent à un principe ricardo-schumpetérien. Ricardo explique que la division internationale du travail crée de l'efficacité : chacun se spécialisant dans ce qu'il fait le mieux, l'échange est porteur d'efficacité pour tous. Il crée de la valeur dont l'augmentation est de la croissance. Et c'est par là qu'est rendue possible la réduction de la pauvreté. On le voit en Chine depuis

quelques décennies. Le jour où Deng Xiaoping a décidé l'ouverture commerciale de son pays, les conséquences économiques n'ont pas été visibles tout de suite, mais la Chine a progressivement réussi à sortir 200 ou 300 millions de personnes de la pauvreté.

Le principe schumpetérien souligne comment les efficiences sont produites par des réaménagements, quelquefois des bouleversements qui se traduisent par de la peine et des difficultés économiques et sociales. A ceux qui fabriquaient des T-shirts et du textile autrefois, il est difficile de dire que la bonne nouvelle, selon Ricardo et Schumpeter, est qu'ils vont désormais produire des Airbus. Il y a des situations où cela peut très bien fonctionner, d'autres pas du tout. Nous ne sommes pas là dans des débats théoriques, mais bien dans la gestion de situations pratiques. Il existe une grande différence entre la manière dont la Finlande ou la Suède ont réussi à étaler la fin des quotas textiles, ce qui était une des subsistances du régime commercial colonial, et comment le Portugal ou l'Italie s'y sont pris. Et pourtant, ils appartenaient tous à l'Union européenne, et appliquaient la même politique commerciale internationale.

La recherche de l'équité internationale ne correspond pas toujours à un progrès dans l'équité domestique : celle-ci commande davantage le comportement des décideurs politiques que l'équité internationale, qui ne pèse pas lourd dans les élections nationales. Nous sommes là sur du solide en comparaison au gazeux international.

Les populations vivent d'abord la légitimation de l'équité dans le cadre de l'Etat-nation. Les élections sont locales.

L'exemple européen

L'Europe est un laboratoire qu'il faut regarder de plus près parce qu'il a permis de sortir en partie de la logique de souveraineté westphalienne. Mais elle bute encore sur la primauté de l'Etat-nation. Pourquoi le sentiment d'appartenance ne grandit-il pas en Europe ?

Parce que la nation reste fondée sur des mythes, des représentations, une scénarisation nationale de la vie publique. A l'école, les Français ont entendu parler de Charlemagne, de Jeanne d'Arc et de la Révolution française. La force de la

nation, et le sentiment d'appartenance relèvent largement d'une base mythologique. La faiblesse de l'Union européenne est qu'elle n'a pas de mythologie. Elle n'a qu'une mythologie négative : plus jamais la guerre. Plus précisément, elle n'a pas de mythe positif, ni de grandes figures fondatrices. Dans les années 90, Jacques Delors avait eu l'idée de faire un manuel d'histoire franco-allemande, qui a été finalement publié il y a deux ans. Ce travail très intéressant a mis près de vingt ans pour aboutir. Il y a comme une barrière des espèces symboliques difficilement franchissables.

Dans la construction européenne, on a écouté les économistes, les juristes, les constitutionnalistes et les spécialistes de science politique mais on a oublié d'écouter les anthropologues et les sociologues. C'est pour cela que le travail sur l'anthropologie du capitalisme de marché est utile, parce que s'y trouve la vraie mise en cause de notre système.

Ce que je dis pour l'Europe est encore plus vrai pour le monde. Les citoyens du monde n'ont guère de références communes sinon de nombreux conflits. Le seul lieu d'un progrès dans la mythologie planétaire est l'environnement. Cette mythologie a la particularité d'avoir été prise en charge beaucoup plus par la société que par les partis politiques. Il existe peu de partis écologiques sur cette planète. Le pays où la conscience écologique est la plus forte est aussi le plus angoissé d'Europe, l'Allemagne. Par exemple, dans les années 70, la question des pluies acides a été posée le plus fortement en Allemagne. Cette mythologie de la crainte reste assez négative. La question environnementale représente l'eschatologie du capitalisme.

Ouvrir et réguler

Pour revenir à la constitution et à l'action de l'OMC, le travail de ses membres est fondé sur une conception de l'économie qui donne des vertus à l'ouverture des marchés. Il ne s'agit pas, contrairement à une opinion répandue, de dérégulation. Ouvrir des échanges et déréguler une activité économique sont deux activités différentes. Le public français a tendance à assimiler sous l'étiquette néolibérale dérégulatrice ces deux concepts que sont l'ouverture et la régulation. Or, il est possible d'ouvrir et de réguler. Pour réguler ce qui a été ouvert, il faut traiter les opérateurs étrangers et les opérateurs domes-

tiques de la même manière. Les engagements d'ouverture consistent à ne plus faire de discrimination dans la régulation, qu'elle soit sanitaire, alimentaire ou prudentielle.

Le ciment idéologique des membres de l'OMC est ce principe de Ricardo-Schumpeter qui reconnaît des vertus à la concurrence. Il reconnaît aussi des vertus à la coopération parce qu'il faut des règles. Celles-ci existent dans les traitements différenciés de l'agriculture par rapport à l'industrie, des services par rapport à l'agriculture, des pays les moins développés par rapport aux pays émergents. Ces règles ne sont faites ni au hasard ni en fonction de l'intérêt d'un seul partenaire. Elles sont le résultat de traités. Cette interaction suppose que l'on opère dans l'univers marchand mais avec des règles.

Le critère du développement

La question fondamentale de savoir si l'univers marchand construit le bien-être de l'humanité reste entière. Ma réponse philosophique est négative. Mais par pragmatisme, il faut bien constater que ce système a en partie fonctionné. Mon interrogation sur l'équité et la justice s'applique tout spécialement à la réalité du développement. Je sais par expérience que l'ouverture des échanges a mieux fonctionné pour le développement que la fermeture des échanges. Il existe en fait deux instruments pour obtenir davantage d'équité : la régulation et la redistribution. Cette dernière permet d'augmenter les capacités de développement.

Dans une communauté nationale, les citoyens admettent volontiers le principe de l'impôt parce qu'il y a redistribution. Ils l'admettent d'autant mieux que le sens de la communauté est plus développé. Prendre de l'argent à l'un pour le donner à un autre n'est pas un geste simple. Les citoyens acceptent volontiers de payer des impôts locaux. Ils commencent à renâcler devant les impôts nationaux. Ils seront rétifs à l'idée d'un impôt européen. Je ne parle pas bien sûr d'un impôt mondial.

Reprenant mes propos ci-dessus sur les trois niveaux de communauté, le solide, le liquide et le gazeux, comparez la redistribution que les citoyens acceptent pour chacun d'eux. Ils acceptent en moyenne de redistribuer 20 à 25 % de leur PIB au niveau national (40 % dans les pays européens). Ils acceptent la redistribution de 1 % de leur PIB dans le bateau

européen. Si on le mesure par cet indicateur d'acceptation de la redistribution, la proportion est donc de 1 à 40 entre le sentiment d'appartenance à la nation et celui qui est ressenti au niveau européen. Au niveau international, il n'est que de 0,3 %. De ce point de vue, le sentiment d'appartenance au système européen est plus près d'un système international où la redistribution est très faible.

Pour aborder ces questions, j'ai lancé en 2005 l'initiative « d'aide au commerce ». Nous voulions prolonger ce que nous faisons en matière de régulation au profit des pays en développement : il s'agit d'améliorer leur accès aux marchés riches des pays développés et aux marchés émergents. L'aide au commerce a pour objet d'appliquer une meilleure justice, déjà inscrite dans les règles. Il faut dépasser ces oppositions classiques, droit réel/droit formel, justice affirmée/justice pratiquée. Le producteur de fleurs coupées au Rwanda peut accéder au marché européen, américain ou japonais sans tarif douanier ni restriction quantitative. L'OMC est d'accord sur ce principe. Mais les Européens, les Américains et les Japonais ont une norme sur les résidus de pesticides. Ces fleurs sont très belles en conditions naturelles, mais elles contiennent du pesticide. Elles n'auront pas le droit d'arriver à Rotterdam ou dans les autres ports des pays acheteurs.

L'aide au commerce consiste à identifier ce petit goulot d'étranglement et à aider le Rwanda à trouver un système national d'analyse et de certification des pesticides. Cela coûte très peu d'argent, 20 millions de dollars. Si le Rwanda parvient à s'adapter à cette mesure, un marché de 200 millions de dollars de commerce potentiel est libéré. Son développement ne dépend pas de dizaines de milliards de dollars investis sur des infrastructures, des routes, des ports, des chemins de fer, par ailleurs nécessaires, mais d'une simple attention aux réglementations. Cette nouvelle manière de faire de l'aide au développement a, jusqu'à présent, donné de bons résultats. L'aide au commerce est ainsi la seule aide au développement où les donateurs ont non seulement respecté leurs engagements mais sont allés plus loin. Voilà un moyen concret d'augmenter la croissance et donc la réduction de la pauvreté.

Il reste beaucoup à faire dans ces domaines, car bien des règles ont été formatées par les puissants du passé, dans un système commercial international dominé par le système colonial. C'est le cas de l'escalade tarifaire, qui consiste à mettre des droits de douane proches de zéro ou très bas pour

les matières premières et à faire monter ces droits avec l'augmentation de la valeur ajoutée. Cette procédure confine nombre de pays dans la production de matières premières.

La conclusion du round de Doha mènera à la fin de l'escalade tarifaire, mais ne sera qu'une étape vers la fin de cette répartition inégale de l'activité économique. Si les Africains n'ont pas assez bénéficié de l'ouverture internationale des échanges et qu'ils continuent à exporter pour l'essentiel des matières premières, une des raisons vient de leur propre difficulté à organiser des filières industrielles. Il n'était pas intéressant pour eux de s'intégrer en aval par des filières complètes. Car plus ils s'intégraient, plus les obstacles au commerce grandissaient. D'où leur insistance, désormais reconnue comme légitime, sur ces questions.

Appartenance et gouvernance

Il demeure nécessaire d'enraciner la gouvernance mondiale, quelle que soit son architecture. Après avoir pensé longtemps qu'il fallait globaliser les problèmes locaux, je pense plutôt désormais qu'il faut localiser les problèmes globaux. Il faut les enraciner dans une démarche de légitimité démocratique. La gouvernance reflète davantage l'appartenance qu'elle n'en construit une. Son développement est dialectique: si on fabrique de la gouvernance, on fabrique des symboles de la gouvernance, qui peuvent à leur tour cristalliser les représentations identitaires. Les Européens ont un passeport européen, ils ont des plaques automobiles européennes – ce que l'on appelait dans les années 70 « l'Europe des citoyens ». Tout cela n'a pas suffi à combler un vide de légitimité démocratique.

La preuve qu'on fabrique de la gouvernance internationale sur la base d'une légitimité liée au sentiment d'appartenance a pu être constatée avec l'exemple des CFC, les chloro-fluorures de carbone. Les causes de la diminution de la couche d'ozone ont été identifiées. Elles ont fait beaucoup de bruit dans les années 70 et 80. Il en est sorti le protocole de Montréal en 1992, qui est un outil de gouvernance extrêmement puissant au niveau international même s'il est mal connu. Ce protocole manifeste une solidité des engagements pris par les parties, qui imposaient même des obligations aux non parties, ce qui apparaît comme une hérésie au niveau international. Et pourtant, l'accord a bien réussi. Les émis-

sions de CFC ont été fortement réduites, et la couche d'ozone se reconstitue.

Les clés du succès international

1. Voir dans *Commentaire*, « L'expérience européenne et la gouvernance mondiale », numéro 130, été 2010. Ce texte est la reprise du discours de rentrée de l'Université Bocconi le 9 novembre 2009, à Milan.

Ce succès est venu de la clarté de l'objectif. L'identification d'un objectif clair est essentielle dans la gouvernance. La construction européenne¹ a pu avancer grâce à une dynamique créée par les trois éléments suivants: une volonté politique, un projet et un objectif clarifié que l'on veut atteindre, une machine institutionnelle pour traverser des temps où l'énergie politique peut faire défaut. L'expérience des politiques européennes montre que deux de ces trois éléments produisent le troisième, dans des ordres et dans des proportions différentes. L'euro est un projet dont la mise au point a pris trente ans, entre le rapport Werner en 1969, et le rapport Delors sur l'Union Economique et Monétaire. L'énergie politique est arrivée dans les années 90, avec la chute du mur. La machine institutionnelle a suivi sans difficulté majeure: la Banque centrale Européenne, la structure institutionnelle la plus fédéraliste qui ait jamais été inventée, a été ensuite réalisée en trois semaines de négociations. Pour la politique étrangère européenne, la volonté politique est là, le projet encore obscur, et la machinerie institutionnelle est seulement en train de se mettre en place. L'espoir est que la coïncidence d'une machinerie et d'une volonté va créer le troisième pôle, ce que doit être une politique étrangère européenne. En l'occurrence, cette séquence n'est pas forcément la bonne. Pour revenir à la légitimité des procédures internationales, le domaine de l'environnement contient de nombreux exemples de ce type. La convention internationale sur les espèces protégées, qui en interdit le commerce, est acceptée par tout le monde. Personne n'y trouve rien à redire. Il n'y a pas eu de problème dans les parlements nationaux pour ratifier cette convention. Quand la logique commune de l'objectif est bien comprise, il est accepté.

Comme la population doit finalement approuver l'ensemble des projets par le biais des élections, construire de la gouvernance internationale revient à veiller à localiser les problèmes globaux. La société civile, les syndicats, les partis doivent agir. Les parlements ou les comités parlementaires m'invitent souvent pour parler de l'OMC. Les démocraties nordiques pratiquent le mieux cette demande d'information.

Elles ne demandent pas ce que fait l'OMC, mais si le gouvernement dit bien la même chose au Parlement, à l'OMC et ailleurs. Ces pays ont une vision intégrée de leur action. Les parlementaires exercent une surveillance sur leur gouvernement. Ils le questionnent sur la cohérence de son discours par rapport à l'organisation internationale. Ces pays nordiques, protestants, ont une tradition sur l'équité, la justice, l'égalité. Ces sociétés sont mieux organisées parce qu'elles sont plus petites et bénéficient d'une culture politique « morale ».

Dans ces pays, l'Angleterre ou les démocraties nordiques, l'opinion publique soutient le développement. Les Eglises, la société civile portent ces projets. Si le gouvernement britannique annonce à la télévision une augmentation de l'aide au développement, les citoyens vont probablement le suivre. En France, ce n'est pas sûr. Cette idée de cohérence entre les populations, le gouvernement et les politiques étrangères est fondamentale. C'est pourquoi j'en suis venu au triangle de cohérence dans un dispositif de gouvernance qui est démultiplié. Au niveau national, le leadership, la légitimité et la mobilisation tournent autour d'un seul lieu, le gouvernement au sens large. Dans le système international, tout cela est déplié. Les pères fondateurs de l'Union européenne voulaient en faire un gouvernement. Le traité de Lisbonne en a refait un triangle. Il comporte des éléments de solidification européenne, mais il y a aussi des éléments de gazéification internationale. On a multiplié les responsables selon un schéma triangulaire, le Conseil pour le leadership, le Parlement pour la légitimité, la Commission pour l'expertise.

Globalisation et technique de transport

La globalisation est-elle finalement productrice d'injustice? Elle n'est rien d'autre que la globalisation du capitalisme de marché. Elle représente une phase dans l'histoire d'un capitalisme de marché qui en a connu d'autres, à partir d'une succession de chocs technologiques dans les moyens de transport. La marine à voile, la traversée de l'Atlantique, Christophe Colomb, les colonies, la marine à vapeur, l'électricité, ont tous marqué ce développement. Deux technologies récentes ont accéléré ces évolutions: la conteneurisation et Internet, le transport des choses et le transport des informations, dans des volumes en croissance très rapide. Ce sont

de vraies révolutions. L'ingénieur qui a inventé le conteneur a provoqué un bouleversement aussi grand que celui qui a inventé Internet. La formidable baisse des coûts de transport due aux conteneurs est une chose simple mais capitale. L'essentiel des effets de la globalisation est provoqué par ces changements technologiques. La croissance du commerce international est une conséquence de ces changements technologiques. Elle est la conséquence, plutôt que la cause, de la globalisation. L'effet sur l'emploi, notamment par une forte érosion du nombre des emplois non qualifiés ou peu qualifiés que l'on constate dans les pays développés, ne vient pas du commerce international, mais du changement technologique. Si le commerce international favorise cette transformation, il le fait par la dissémination des techniques, et l'effet d'apprentissage, notamment dans les biens et les services. Si on raisonne opérationnellement, il faut poser la question inverse : faut-il que les règles du commerce international freinent ces turbulences que la technologie provoque ? Faut-il qu'elles les entravent ? Les codes de l'OMC répondent non à cette question. Mais ces chocs doivent être atténués en fonction du niveau de développement et en fonction de l'activité économique. Pour certains, les bénéfices de l'ouverture des marchés agricoles de l'agriculture ne sont pas les mêmes que dans l'industrie. A cause de la spécificité agricole, on ne traite pas l'agriculture de la même manière que l'industrie ou les services. De fait, on admet plus de protections, plus de subventions pour l'agriculture, même si elles doivent être limitées.

Si on reconnaît que la source de la globalisation et des perturbations qu'elle provoque est la technologie, la question revient à savoir en quoi le commerce international qui en est une courroie de transmission apporte des solutions ou des accélérations à ce phénomène.

La question est très ouverte. Personne n'a encore d'avis tranché sur le sujet à l'OMC. Mon intuition me dit qu'ici encore, à question globale, réponse en bonne partie locale.

PASCAL LAMY



Retrouvez le dossier
« Alternatives à
l'ordre mondial
actuel » sur
www.revue-etudes.com