

Deux manières de présenter le défi de la justice globale

Peter Dietsch et Thomas Ferretti

Une théorie de la justice nous fournit un standard à l'aune duquel nous devons évaluer le *statut quo*. Dans la philosophie politique contemporaine, ce standard a souvent pris la forme d'un idéal redistributif, c'est-à-dire la revendication d'une certaine distribution, considérée comme juste, de différents types de biens. Selon les théories, ces biens sont par exemple le revenu, la richesse, les « biens premiers sociaux » de John Rawls, les « capacités » d'Amartya Sen ou d'autres variables. Dès qu'il existe un écart entre la distribution de ces biens dans le *statut quo* et la distribution considérée comme juste, la théorie en question recommande et justifie une nouvelle distribution.

Cependant, plusieurs s'opposent à une telle redistribution des biens et à l'idée sous-jacente de « justice sociale ». L'imposition du revenu ou de la richesse de certains, nécessaire afin de réaliser un idéal de justice, ne représente-t-elle pas une violation de leur liberté de disposer de leur propriété? Bien qu'il y ait des variantes simplistes ou idéologiques de cette objection, ceux qui luttent pour une distribution plus équitable des biens – ce qui n'implique pas nécessairement, il faut le souligner, une distribution *égale* – admettront que cette objection fondée sur le respect de la liberté de chacun a une certaine force. Qui plus est, indépendamment de sa validité, elle exerce une influence remarquable, surprenante même, dans le débat public.

Dans ce texte, nous utiliserons l'exemple de la théorie de la justice globale – un sujet qui a beaucoup attiré l'attention dans la littérature récemment – pour illustrer la distinction entre deux manières de penser la justice sociale. La première avance un idéal *redistributif* prônant des mesures qui, à partir d'une distribution inéquitable des biens, en enlève une partie aux mieux nantis pour la donner aux moins bien nantis. La deuxième approche se concentre sur la justice des *institutions* qui font émerger la distribution des ressources. Selon cette approche, il faut modifier les institutions actuelles qui créent une distribution inéquitable des ressources. Nous suggérerons que la deuxième approche est plus prometteuse. L'un de ses avantages c'est qu'elle permet de contrer plus efficacement l'objection faite à l'idée de justice sociale qui prétend être fondée sur la nécessité de respecter la liberté de chacun, telle que mentionnée dans le paragraphe précédent.

Le texte est divisé en quatre parties. D'abord, pour mettre notre argumentation en contexte, nous esquisserons un aperçu des développements de la littérature sur les théories de la justice et sur la justice globale. Dans un deuxième temps, la distinction entre une approche redistributive et une approche institutionnelle de la justice sera présentée. Troisièmement, nous clarifierons les différences entre ces deux approches en utilisant une illustration concrète et pratique. Nous évoquerons finalement une série de conséquences conceptuelles d'une approche institutionnelle.

Justice nationale et justice globale

La littérature sur les théories de la justice peut être divisée en deux vagues successives. La première vague s'est penchée sur les questions de justice rencontrées à l'intérieur d'un État qui pourrait être isolé du reste du monde, tandis que la deuxième vague, apparue plus tard, se penche sur la justice globale.

La première vague oppose des égalitaristes libéraux comme John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen et Philippe van Parijs à des libertariens de droite comme Robert Nozick, des libertariens de gauche comme Hillel Steiner, et des communautariens comme Charles Taylor ou Michael Walzer. Deux questions structurent ce débat. Premièrement, il faut identifier la « variable focale » de la justice, à savoir la variable dont la distribution est pertinente du point de vue de la justice (les biens premiers sociaux de Rawls ou les capacités de Sen par exemple). Deuxièmement, il faut déterminer comment cette variable focale doit être distribuée pour qu'on puisse parler d'une distribution et d'une société justes. Aujourd'hui, pour cette dernière question, la réponse dominante veut que toute inégalité non-méritée soit compensée. Par conséquent, la théorie tolère des inégalités issues de certains facteurs mais en condamne d'autres.

Il faut noter que les auteurs de cette première vague sont conscients de l'objection à la redistribution fondée sur la nécessité de respecter la liberté de chacun. C'est pourquoi Rawls, afin de concilier l'équité et la liberté, met l'accent sur une justice procédurale dans laquelle c'est la structure de base de la société – les règles du jeu si l'on veut – qui est l'objet de la justice et non pas la distribution de biens premiers sociaux en tant que telle.

Étant donné le fait que les inégalités les plus frappantes et les plus injustes dans notre monde ne se trouvent pas à l'intérieur des pays mais entre les pays, la littérature sur la justice a connu, dans les années 1990, un tournant vers la justice globale. Après tout, quand plus de 20% de la population mondiale vit avec moins d'un dollar par jour, il semble difficile de justifier une théorie de la justice qui ne se concentre que sur la dimension nationale. La question clé pour cette deuxième vague de la littérature sur la justice distributive est la suivante : le contexte global peut-il être conçu comme une *extension* du contexte national, ou y a-t-il des différences significatives entre le contexte national et le contexte global qui font que les principes de justice qui s'y appliquent sont également différents?

De manière générale, les théoriciens cosmopolites, comme Thomas Pogge ou Simon Caney, maintiennent qu'une extension au contexte global des principes de justice nationaux est possible. Ironiquement, ce sont des auteurs qui défendent une position égalitariste au plan national qui considèrent qu'il existe une asymétrie importante entre le plan national et global, et qui, par conséquent, finissent par tolérer des inégalités plus grandes à l'échelle globale. La source de cette asymétrie varie selon l'auteur. Michael Blake et Thomas Nagel, par exemple, considèrent qu'en l'absence d'un État global avec ses pouvoirs de coercition, les exigences d'une approche égalitariste ne pourront pas être satisfaites à l'échelle globale. D'autres, comme David Miller ou Michael Walzer, pensent que la différence entre la justice sur le plan national et la justice sur le plan global repose sur les liens affectifs entre individus. Selon eux, s'il existe une solidarité suffisamment forte pour soutenir un État-Providence à l'échelle nationale, par exemple, cette solidarité fait défaut globalement¹.

À l'exception des cosmopolites radicaux – qui considèrent que toute obligation de justice est une obligation à portée globale – et les nationalistes radicaux – ceux qui nient

¹ Pour une discussion informative et plus exhaustive des critiques d'un égalitarisme global, voir Christian Barry et Laura Valentini, "Egalitarian challenges to global egalitarianism : a critique", *Review of International Studies* 35 (2009), pp. 485-512 ainsi que Philippe van Parijs, "International Distributive Justice", in: R.E. Goodin, P. Pettit, T. Pogge (eds.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Blackwell, 2007.

l'existence d'obligations globales de justice – la plupart des positions intermédiaires s'entendent sur une chose : la justice nationale et la justice globale peuvent entrer en conflit. Il y a des situations où nos obligations globales sont incompatibles avec nos obligations nationales. À vrai dire, si les principes qui gouvernent le domaine national sont différents des principes qui gouvernent à l'échelle globale, ce genre de conflit se manifesterait constamment. Une théorie de la justice intégrale devra donc être équipée d'un mécanisme pour arbitrer ces conflits². Or un tel mécanisme d'arbitrage est rarement fourni par les théories de la justice contemporaines.

En contraste avec la première vague sur la justice nationale, les travaux sur la justice globale sont plus enclins à proposer des mécanismes *redistributifs* plutôt qu'une théorie qui est axée sur la justice des institutions. Nous voyons deux raisons permettant d'expliquer ce phénomène.

D'abord, à l'échelle internationale, des institutions qui pourraient promouvoir la justice sociale n'existent tout simplement pas dans la plupart des cas. Tandis que certains invoquent cet argument pour justifier que la justice globale *ne peut pas* être aussi exigeante que la justice nationale, ce raisonnement nous semble peu robuste. Comme Miriam Ronzoni le souligne dans un article remarquable publié récemment, la conclusion que nous devrions en tirer est plutôt que la justice globale requiert la *création* d'institutions à l'échelle globale³. Notons que ceci laisse ouverte la question de savoir si les obligations morales à l'échelle globale devraient être aussi exigeantes que celles au plan national.

Deuxièmement, l'objectif principal des théories de la justice globale est la lutte contre la pauvreté absolue, c'est-à-dire la vie à l'extrême marge de la survie. Cette orientation vers la protection des intérêts fondamentaux de tous les êtres humains se traduit par la poursuite d'une distribution des ressources qui assure au moins un seuil minimal pour tout le monde. Au lieu de questionner les institutions, ou l'absence d'institution, qui font que plus d'un milliard de personnes vivent avec moins que \$1 par jour, les théories de la justice globale ont tendance à se concentrer sur la redistribution nécessaire pour assurer ce seuil minimal, sans se demander si cette redistribution devrait aller plus loin.

Dans ce qui suit, nous suggérerons que les institutions devraient être au cœur de la recherche sur la justice globale. Comme les théories de la justice nationale il y a 30 ans, celles de la justice globale devraient abandonner l'idéal redistributif. Mais quelle est l'alternative?

Un plaidoyer pour une justice institutionnelle

Ce sont les normes formelles et informelles qui gouvernent l'interaction sociale et la distribution des ressources qui représentent le premier objet de la justice et non pas la

² Samuel Scheffler (*Boundaries and Allegiances*, Oxford : Oxford University Press, 2001) présente une analyse des conflits entre justice nationale et justice globale. Pour une critique d'une telle perspective sur la relation entre les deux domaines de justice, voir Arash Abizadeh et Pablo Gilabert, "Is there a genuine tension between cosmopolitan egalitarianism and special responsibilities?", *Philosophical Studies* 138 (2008), pp. 349-365.

³ Voir Miriam Ronzoni, "The Global Order: A Case of Background Injustice? A Practice-Dependent Account", *Philosophy & Public Affairs* 37/3 (2009), pp. 229-256.

distribution des ressources qui résultent de leurs opérations. Voilà l'idée centrale d'une justice institutionnelle.⁴

Évidemment, cette position rappelle celle de Rawls qui commence son livre *Théorie de la justice* par la phrase suivante: « La justice est la première vertu des institutions sociales ... »⁵. L'accent que Rawls met sur l'importance de la structure de base de la société combiné avec l'idée d'une justice procédurale établit sa théorie comme une forme de justice institutionnelle. Cependant, il faut ajouter deux nuances à ce constat. D'abord, dans son livre sur la justice globale – *Droit des gens* – Rawls semble abandonner l'emphase mise sur les institutions. Plus précisément, il fait partie de ceux qui considèrent que la couche institutionnelle globale est trop mince pour générer des obligations de justice substantielles. Comme nous l'avons déjà souligné, ceci semble plutôt être une raison pour créer des institutions internationales plus robustes. Deuxièmement, même dans son travail sur la justice nationale, la notion de *structure de base* chez Rawls demeure très abstraite. Il reste du travail interprétatif à faire à propos des implications des principes de justice de Rawls sur des institutions concrètes de nos sociétés.

Avant d'étudier un exemple d'une telle institution concrète, il est utile de comparer l'approche institutionnelle à l'approche redistributive de manière plus générale. Le point de départ de l'approche redistributive est la comparaison de la distribution actuelle des ressources avec l'idéal formulé par la théorie de la justice globale en question. Elle recommandera ensuite une redistribution comme correctif afin d'éliminer ou au moins de réduire l'écart entre les deux. L'approche institutionnelle, par contre, pose une question située en amont de ces réflexions. Les normes sociales qui influencent la distribution des ressources sont-elles justes? Si la réponse est négative, au lieu de se contenter d'une redistribution des richesses vers les individus désavantagés, l'approche institutionnelle exigera une réforme des structures existantes ou bien la création de nouvelles structures. Pour utiliser une analogie médicale, tandis que l'approche redistributive poursuit une stratégie palliative, l'approche institutionnelle favorise une stratégie préventive.

L'avantage de cette dernière est évident. Comme la section suivante l'illustrera en détail, négliger la justice des institutions entraîne des obligations redistributives plus importantes par la suite. Qui plus est, la *perception* d'une approche redistributive risque d'être moins favorable et donc moins efficace pour deux raisons liées. Premièrement, une approche axée sur la redistribution qui ne remet pas en question la justice des institutions sous-jacentes cède une certaine légitimité à la richesse des uns, qu'il faudra ensuite limiter pour combattre la pauvreté des autres. Dans cette optique, la redistribution vers les individus les plus pauvres peut être perçue comme une faveur des riches, une action caritative, au lieu de l'obligation morale qu'elle représente. Deuxièmement, la redistribution a toujours un coût psychologique pour les donateurs. Dans ce transfert, ils ont la fausse impression qu'on leur enlève quelque chose qui leur appartient. C'est d'ailleurs

⁴ Pour une exposition lucide de cette idée, voir Ronzoni, "The Global Order", qui utilise le terme de 'background justice'. Pour une autre exposition du contraste entre une redistribution *ex post* et une approche institutionnelle, mais hors du contexte de la justice globale, voir Peter Dietsch, "The market, competition, and equality", *Politics, Philosophy & Economics* 9/2 (2010), pp. 213-244.

⁵ John Rawls, *Théorie de la justice*, traduit par Catherine Audard, Paris: Seuil, 1987, p. 30.

une des justifications en faveur de la taxation du revenu retenue à la source dans nos systèmes fiscaux.

Une illustration : aide au développement vs. concurrence fiscale

Passons à une illustration concrète, dans le contexte de la réflexion sur la justice globale, du contraste entre une approche redistributive et une approche institutionnelle. Dans cette section, nous présenterons l'aide au développement comme un outil favorisé par une approche redistributive et une régulation de la concurrence fiscale comme un instrument d'une approche institutionnelle. La concurrence fiscale est la détermination interactive et stratégique des taux d'impôts par un gouvernement dans l'objectif d'attirer du capital de l'étranger.

En dépit des sceptiques de l'aide au développement et de son efficacité, celle-ci est à l'origine conçue à la fois comme un moyen de niveler les inégalités globales et de permettre aux pays en développement de bâtir des infrastructures qui assureront leur indépendance dans l'avenir. Comme nous l'avons dit, la motivation de l'aide internationale, basée sur un idéal redistributif, réside dans l'atteinte d'un seuil minimal de condition de vie pour tout le monde. Notons que depuis les années 1970 les pays industrialisés se sont engagés à verser 0,7% de leur PIB en aide, bien qu'il n'y ait aujourd'hui qu'une poignée de pays qui respectent cet engagement.

Le phénomène de la concurrence fiscale est à la fois moins bien connu et plus complexe.⁶ Voici les faits pertinents dans le contexte de cet article. La concurrence fiscale vise surtout les trois types de capital mobile suivants. Premièrement, le capital d'investissement individuel et corporatif : des paradis fiscaux attirent ce capital grâce à des taux d'impôt très bas, la garantie du secret bancaire ou d'autres formes de régulation. Deuxièmement, l'investissement direct de l'étranger : comme l'Irlande l'a fait pendant des années, certains pays appliquent un taux d'impôt corporatif favorable aux entreprises étrangères pour les inciter à installer leur production chez eux, plutôt que dans un autre pays. Troisièmement, les profits sur papier des multinationales : diverses techniques comme par exemples les « prix de transfert » permettent à des entreprises dont les activités se déroulent dans plusieurs pays de déplacer le profit qu'ils réalisent dans un pays où les taux d'imposition sont élevés vers des juridictions avec des impôts moins élevés.

L'impact de la concurrence fiscale sur les pays en développement est double. Premièrement, ils perdent une partie de leur base fiscale qui est envoyée dans des paradis fiscaux. Pour des pays qui doivent encore bâtir des infrastructures, un système de santé et d'éducation pour l'avenir, cela est déjà en soi dévastateur. De plus, comme les pays industrialisés sont mieux équipés pour protéger et conserver leur base fiscale, le résultat est une augmentation des inégalités *entre pays*. Deuxièmement, lorsque les pays en développement entrent en concurrence fiscale et abaissent la taxation qui s'applique au capital mobile, détenu par les plus riches, ils essaient de compenser cette baisse de revenu par la taxation d'autres facteurs moins mobiles, comme le revenu des travailleurs ou la consommation. Il en résulte donc un système de taxation régressif qui exacerbe les inégalités de richesses *à l'intérieur de ces pays*.

⁶ Pour une introduction accessible, voir Murphy *et al.*, *Tax us if you can*, Tax Justice Network, 2005.

En somme, le régime de fiscalité internationale est injuste parce qu'il mine le contrôle des pays sur leurs finances publiques. Pour créer un système de fiscalité internationale qui soit juste, une redistribution est insuffisante. Il faut plutôt changer les *règles* qui gouvernent les relations fiscales entre pays – un objectif qui s'inscrit dans le cadre de la justice institutionnelle.

Pourquoi est-ce intéressant de comparer aide internationale et concurrence fiscale? Considérez l'énoncé d'Angel Gurría, Secrétaire-Général de l'OCDE en novembre 2008: « Developing countries are estimated to lose to tax havens almost three times what they get from developed countries in aid ». Cette estimation permet de conclure que même un avocat d'une approche redistributive devrait poursuivre la justice institutionnelle pour des raisons instrumentales. Si l'on néglige l'approche institutionnelle, la redistribution devra ramer contre un courant d'injustice d'autant plus fort.

Dans un tel contexte, le choix des gouvernements des pays industrialisés en faveur de l'aide au développement peut être interprété de différentes manières. Dans le meilleur des cas, cette aide représente un geste de bonne volonté, mais inefficace étant donné les injustices structurelles plus importantes. D'autres pourraient accuser les pays industrialisés d'agir de façon hypocrite. Un observateur cynique pourrait même penser qu'il s'agit d'une stratégie délibérée : donner d'une main pendant que l'on prend trois fois la somme avec l'autre. Peu importe la réponse choisie, cette comparaison entre l'aide au développement et la concurrence fiscale renforce l'argument qu'une justice institutionnelle est indispensable.

Implications conceptuelles d'une justice institutionnelle

Dans cette dernière section, nous souhaitons souligner trois implications conceptuelles d'une approche institutionnelle de la justice globale. Premièrement, il est évident qu'elle requiert une analyse empirique plus poussée que l'approche redistributive. Une évaluation des institutions politico-économiques de notre monde présuppose une compréhension de leurs objectifs et de leur fonctionnement ou, dans les cas où c'est l'absence d'institutions qui pose problème, une compréhension des problèmes de justice présents dans le *statut quo* et des manières d'y remédier. Cette dépendance de l'approche institutionnelle à l'analyse empirique implique également une démarche au cas par cas. Au lieu de pouvoir identifier un critère global de justice, comme par exemple un seuil minimum de ressources par être humain, comme le fait l'approche redistributive, l'approche institutionnelle doit éventuellement développer des critères spécifiques à chaque contexte institutionnel. Par exemple, on peut imaginer les critères de justice qui s'appliquent dans le contexte de la concurrence fiscale soient différents de ceux pour le commerce international, la gestion des taux d'échange, ou l'activité des entreprises multinationales.

Deuxièmement, l'approche institutionnelle modifie la relation d'opposition entre les obligations de justices *nationales* et *globales*. Rappelons-nous que pour l'approche redistributive cette relation risque de produire des conflits fréquents. À la source de ces conflits se trouve le fait que, dans une telle approche, l'autorité étatique et l'autorité responsable d'une justice globale sont justifiées de manière indépendante. Ceci n'est pas le cas avec une approche institutionnelle. Une institution juste au plan international, par définition, impose des limites aux actions légitimes de l'État. En même temps, comme nous

l'avons démontré, elle réduira les inégalités actuelles et ainsi atténuera les obligations globales de *re*-distribution.

Finalement, revenons à l'objection, esquissée en introduction, fondée sur la nécessité de respecter la liberté de chacun. Nous avons vu qu'une approche redistributive peut être perçue comme une violation de la liberté de ceux qui contribuent à cette redistribution car elle semble concéder une certaine légitimité à la richesse accumulée par ces personnes ou ces pays plus fortunés. L'approche institutionnelle n'est pas sujette à cette critique et ce pour deux raisons. D'abord, en établissant des institutions justes on s'assure que la distribution des richesses qui en découlera sera juste et équitable et nécessitera moins ou même aucune redistribution par la suite. Chacun peut alors disposer librement de ses biens acquis à travers des institutions justes. Qui plus est, une institution injuste brime la liberté des individus qu'elle désavantage. Donc, un défenseur de la liberté devrait se rallier à la justice institutionnelle au lieu de la questionner.

Conclusion

Un des problèmes des initiatives lancées par les mouvements « de gauche » face aux injustices globales dans les dernières décennies c'est qu'elles se sont concentrées principalement sur une approche redistributive ou sur d'autres méthodes palliatives plutôt que sur des projets de réformes des institutions nationales et globales. Nous sommes tout à fait conscients du fait que la brève analyse ci-dessus ne peut pas rendre compte de toutes les nuances de la littérature sur la justice globale à ce sujet. Néanmoins, nous espérons avoir fourni des arguments substantiels pour démontrer que l'approche institutionnelle de la justice globale est indispensable.