
Le nouveau discours sur la justice internationale en Allemagne

Peter Siller

Décembre 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

©Ifri, 2005 - www.ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France

Eur-Ifri
22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique

Introduction : le nouveau discours sur la justice

Le débat sur la justice dans la théorie politique et la pratique

La notion de justice a connu ces dernières années une renaissance dans le paysage politique allemand. Durant les décennies précédentes, elle correspondait à la représentation traditionnelle de la justice, telle qu'elle prédominait avant le tournant de 1989 (*Wende*) dans le contexte du « capitalisme rhénan » de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (RFA). Elle avait pour objectif, à l'époque industrielle, la participation du travailleur masculin à la croissance économique et était fortement liée au modèle corporatiste de conciliation extraparlémentaire des intérêts des grands groupes organisés, tout particulièrement des syndicats et des organisations patronales. Les transformations sociales dramatiques – mondialisation, individualisme, changement climatique, numérisation, mutations démographiques, migrations, développement des biotechnologies -, mais aussi l'évolution vers les sociétés tertiaires du savoir, la fin de la confrontation des blocs après 1989 et le terrorisme international à la suite des attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington ont conduit à de nouvelles perspectives dans le cadre du débat sur la justice.

La théorie de la justice de la philosophie pratique, initiée essentiellement par l'œuvre mémorable de John Rawls¹, a donné l'impulsion décisive au nouveau débat sur ce sujet. Avec un retard de près de deux décennies, la théorie rawlsienne de la justice a été accueillie positivement au début des années 1990 en Allemagne, dans les sciences humaines et sociales, et a par la suite intégré le discours politique. Le débat sur le programme des Verts, qui cherchait à développer un « concept élargi de justice » (*erweiterte Gerechtigkeit*), défendu notamment par le

Peter Siller est membre du *Planungsstab* du ministère allemand des Affaires étrangères à Berlin. Par ailleurs, il est le directeur de la commission des programmes des Verts.

Traduction de l'allemand : Patrick le Bihan.

¹ J. Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, Press of Harvard University Press, 1971 (traduction française : *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1987).

philosophe de Francfort Axel Honneth, élève de Jürgen Habermas, a été annonciateur de cette évolution. Le concept de « justice élargie » contient les revendications suivantes : chances égales d'accomplissement de soi, prise de parti pour les faibles, justice émancipatrice, justice participative, justice intergénérationnelle, justice écologique, justice des sexes et marché juste. Les sociaux-démocrates ont également essayé de discuter un « nouveau » concept de justice sous l'ancien secrétaire général Olaf Scholz. Enfin, une controverse au sujet de différents modèles de justice s'est développée récemment au sein de la société allemande dans son ensemble autour de projets concrets de réforme, tout particulièrement du marché du travail et du système de santé. C'est ainsi que l'on a assisté dans les partis concernés à des débats passionnés entre les tenants de conceptions traditionnelles de la justice et les représentants d'une notion élargie, voire nouvelle, de la justice.

De nombreuses questions demeurent controversées : quelles sont les relations entre les différentes dimensions de la justice ? Quel rôle joue précisément la répartition dans les « anciennes » et les « nouvelles » questions sur la justice ? Comment se comporte une politique de la justice intergénérationnelle entre consolidation du budget et investissements pour le futur ? Quelles conséquences pour la sauvegarde du niveau de vie ont la justice fondée sur la participation et celle fondée sur l'égal accès ? Que signifie thématiser l'écologie comme revendication de justice ? Parmi ces nombreuses questions, nous nous intéressons plus particulièrement, dans cet article, au concept de justice internationale dans la politique étrangère allemande.

Justice élargie et justice internationale

La notion élargie de justice renvoie à de nouvelles problématiques sur la justice internationale. Différents paramètres jouent un rôle particulier dans ce contexte :

– *Chances égales d'accomplissement de soi* : Une notion individualisée de la justice, qui insiste plus fortement sur les possibilités réelles d'autodétermination et d'accomplissement de l'individu, n'est pas sans conséquences pour la définition des destinataires de la justice internationale. En raison du rapport entre autodétermination et justice, le caractère démocratique des sociétés devient un critère de justice important, car ce n'est qu'en démocratie que les intérêts différents peuvent être articulés, négociés et finalement incorporés dans des procédures de justice.

– *Engagement en faveur des faibles* : L'engagement en faveur des pays et des régions les plus faibles socialement exige le développement d'un agenda des politiques de développement sur la base d'une analyse détaillée des différentes situations et conditions du développement. La volonté perceptible dans les pays d'agir en prenant en compte la dimension du développement en est une prémisse.

– *Une justice fondée sur la participation* : Du point de vue des pays en développement (PED), participer signifie en premier lieu obtenir l'accès à des marchés bien souvent cloisonnés et inclut par ailleurs l'accès aux évolutions technologiques et scientifiques du « premier monde ». Parallèlement, il s'agit également, pour la population, de participer aux biens fondamentaux, tels la propriété, le travail, l'éducation et le pouvoir de décision. Même si, dans les domaines essentiels, ces domaines continuent à être gérés au niveau national, les traités et conventions internationaux définissent un cadre pour les décisions nationales.

– *Une justice émancipatrice* : Une conception de la justice qui a pour objectif l'autodétermination et les chances d'accomplissement est intéressée aux processus de modernisation qui peuvent conduire à l'autodétermination, au pluralisme et à la démocratie dans ces pays et régions. Un dialogue favorable à cette évolution ne peut réussir que si l'Occident le mène sans paternalisme et prend en considération les spécificités culturelles en vigueur. Il ne s'agit pas d'imposer un particularisme occidental contre d'autres cercles culturels, mais de convaincre que les droits de l'homme, l'autodétermination et la démocratie relèvent de l'intérêt éclairé de tout être humain, indépendamment de la culture à laquelle il appartient. La question de la relation entre universalisme éclairé et diversité culturelle est indispensable pour le concept de justice internationale.

– *Une justice intergénérationnelle* : Les effets des mutations démographiques globales représentent des défis majeurs pour toute conception de la justice internationale. Dans les vingt-cinq prochaines années, la population mondiale passera de 6 à 8 milliards d'individus. Sur ces 8 milliards d'êtres humains, 7 vivront dans des PED. Les pays émergents avec une croissance de population extrêmement rapide, telles la Chine ou l'Inde, ont pour tâche de développer une perspective pour des centaines de millions de personnes en l'espace d'une génération. Ce défi économique, social et écologique doit être pris en considération dans la définition du concept de justice.

– *Une justice écologique* : Les chances de développement de nombreux continents et régions dépendent de la manière dont nous réglons le problème des ressources et de l'énergie. Ce sont les franges les plus pauvres de la population d'une société qui souffrent le plus de la pollution de l'air, de la mauvaise qualité des aliments, de la toxicité des sols ou du manque d'eau potable. Les sociétés fortement industrialisées du Nord consomment proportionnellement une part largement supérieure des richesses naturelles et causent une pollution de la biosphère tout aussi démesurée. Ainsi, elles sont dans l'obligation de réduire considérablement leur consommation d'énergie et de ressources. Une compensation écologique des charges entre pays riches et pays pauvres est donc nécessaire. Les crises écologiques font parties des causes les plus importantes des conflits internationaux du XXI^e siècle. Une politique internationale de l'environnement solidaire qui réduit la consommation en ressources et, en même temps, aide financièrement et technologiquement les pays faiblement industrialisés à s'engager sur la voie du développement durable est un élément indispensable de la prévention des crises et de la violence.

– *Une justice des genres* : Cette question se pose en des termes nettement plus dramatiques dans l'espace mondial que dans les sociétés occidentales. La modernisation économique et culturelle – par exemple du monde arabe – va fortement dépendre de la capacité à accorder aux jeunes femmes l'accès à l'éducation et la possibilité de participer à la prise de décisions. Il s'agit de surmonter les obstacles à la modernisation.

– *Un marché juste* : L'ouverture de leurs marchés et la suppression des subventions massives à l'agriculture dans les pays du Nord sont des contributions importantes que les pays industrialisés doivent réaliser vis-à-vis des pays plus pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud. Une politique d'ouverture des marchés vis-à-vis des PED doit être accompagnée de l'engagement en faveur de normes sociales et écologiques minimales à l'échelle internationale pour éviter une simple concurrence déloyale. Il est par ailleurs nécessaire de développer davantage les institutions internationales, ainsi que les règles et les normes obligatoires pour les transactions financières, le commerce et les investissements.

La politique de développement allemande

Histoire...

En comparaison du Royaume-Uni et de la France, anciens empires coloniaux, les relations de la RFA avec les PED et les pays émergents n'étaient que peu développées au moment de la création de la République fédérale. Ce sont avant tout les Américains qui, dans le contexte du conflit Est-Ouest, ont de plus en plus poussé cette dernière à participer aux mesures de l'Occident pour « endiguer le communisme ». Parallèlement, la RFA s'est efforcée, suite à l'ancrage à l'Ouest et aux réussites dans l'effort de reconstruction, d'élargir le champ d'action de sa politique étrangère. Dans ce contexte, l'aide au développement, qui apparaît pour la première fois dans le budget fédéral en 1956, a semblé être un instrument approprié. À la suite de l'essor économique, les intérêts économiques, telles la garantie de l'approvisionnement en matières premières ou l'exploitation de nouveaux marchés, ont gagné en importance. Parallèlement, la société et la politique sont finalement intervenues avec des arguments humanitaires en faveur de l'aide au développement. En politique intérieure, la sensibilité accrue des citoyennes et des citoyens aux problèmes globaux et les exigences formulées à l'encontre de l'action gouvernementale qui ont suivi ont également été importantes pour la politique de développement.

La « stratégie de croissance » a dominé dans le débat allemand des années 1950 sur la politique de développement. Le manque de capital, qui devait tout particulièrement être surmonté par l'aide extérieure au développement, était perçu comme l'obstacle principal à l'industrialisation et au développement de sociétés de consommation. Déjà durant les années 1960, il s'est avéré que l'hypothèse selon laquelle l'arrivée seule de capitaux pouvait ouvrir la voie à un processus de croissance large et autoentretenu était une illusion. La stratégie de croissance fut donc élargie au profit d'une stratégie de modernisation qui prenait également en compte des facteurs politiques et sociaux. Par ailleurs, on a commencé à s'intéresser davantage au commerce qu'à l'aide au développement. On a revendiqué de meilleures conditions de commerce pour le Tiers-Monde (politique de *trade and aid*).

La critique réitérée des résultats de la politique de développement a débouché durant les années 1970 sur une discussion controversée sur les objectifs et les stratégies. La « stratégie des besoins élémentaires » (*Grundbedürfnisstrategie*) de la déclaration de Cocoyoc au Mexique en 1974, selon laquelle les êtres humains ont des besoins vitaux – nourriture, logement, habillement, santé et instruction – qui doivent être satisfaits, a été intégrée dans les programmes de développement de l'Allemagne. Parce que l'objectif de la couverture des besoins vitaux était simple et évident, cette stratégie courrait cependant le danger de n'être que la nouvelle étiquette d'une politique substantiellement similaire. Les gouvernements des pays en développement l'ont perçue avec méfiance. Ils craignaient en particulier que cette stratégie ne cherche à détourner leur revendication en faveur d'une réforme structurelle du système économique international.

Les années 1980 ont souvent été qualifiées de « décennie perdue » pour les pays en développement. Toutefois, les « tigres asiatiques » ainsi que les deux États les plus peuplés – la Chine et l'Inde – ont accéléré leur évolution économique. Au lieu de la mise en œuvre de projets conceptuels importants, seules des petites mesures pratiques pour subjuguer les crises immédiates étaient à l'ordre du jour. La crise de la dette dominait le débat.

Durant les années 1990, l'effondrement des blocs et la fin de l'ordre mondial bipolaire ont placé la politique de développement face à une réalité radicalement transformée. L'utilisation de moyens militaires pour ramener la paix et la maintenir aussi bien que la protection effective des droits de l'homme sont devenus des sujets de la politique de développement. Le débat sur la mondialisation qui est apparu au milieu de cette décennie a également eu une influence massive sur la discussion au sujet des politiques de développement. Seule une politique structurelle globale – et non pas ponctuelle – juste pourrait conduire à une réelle perspective de développement pour les pays pauvres. Autre champ : la signification de questions écologiques et d'un « développement durable », objet de nombreuses discussions durant ces années.

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, des aspects sécuritaires ont rapidement intégré le débat sur la politique de développement. États « faillis » (*failed states*) et pauvreté n'ont pas été identifiés comme les causes du terrorisme international mais comme un terrain propice. En conséquence, la modernisation politique et économique de certaines régions en crise a été conçue comme un instrument fondamental dans le combat contre le terrorisme. La question énergétique globale a été également mieux prise en compte. La dépendance des pays industrialisés vis-à-vis du pétrole a été un sujet de débat tout autant que la situation sociale et culturelle fragile de certains grands exportateurs de pétrole telle l'Arabie Saoudite.

... et organisation de la politique de développement

Le centre organisateur de la politique allemande de développement est le ministère fédéral pour la Coopération économique, créé en 1961 et dont le nom a été complété en 1993 par l'ajout de la notion de développement (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ). En tant que novice parmi des ministères établis, le BMZ n'avait dans un premier temps qu'une fonction de coordination de l'aide relevant de la compétence des ministères des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*, AA) et de l'Économie (*Wirtschaftsministerium*). Son champ d'action n'a été élargi qu'au fur et à mesure. Ainsi, en 1964, il a pris en charge la coopération technique, puis en 1972 la coopération financière. Le chevauchement de la politique de développement et d'autres domaines politiques – par exemple les politiques étrangère, économique, budgétaire, agricole et écologique – conduit régulièrement à des controverses sur le découpage le plus efficace du ministère.

Même si la politique de développement est considérée comme relevant du domaine de l'exécutif, le Parlement joue un rôle important dans la séparation horizontale des pouvoirs. La commission parlementaire pour la coopération économique a permis l'éclosion d'une coalition des hommes politiques en charge des questions de développement de l'ensemble des partis représentés au Bundestag. La commission des finances est plus influente, tout particulièrement en période de caisses vides. Depuis le début des années 1990, elle a, à plusieurs reprises, douloureusement réduit le budget du BMZ. Au niveau vertical et malgré le monopole de l'État fédéral en termes de politique étrangère, les Länder sont de plus en plus engagés dans la politique de développement, ce qui représente une particularité de la politique allemande. Le BMZ a transmis l'exécution pratique du projet étatique de développement à une multitude d'organisations semi-publiques et d'associations indépendantes. En Allemagne, on observe en effet un éparpillement des acteurs et des formes particulières d'inclusion dans la politique de l'État. Les mandataires principaux du BMZ sont, pour la coopération financière, la Banque de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), une institution de crédit de droit public, et, pour la coopération technique, la Société pour la coopération technique (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*), une structure propre à l'État fédéral, mais organisée selon le droit privé (GmbH).

Le large spectre des organisations non gouvernementales (ONG) joue également un rôle important. Les cinq fondations proches des partis politiques, dont l'engagement dans la politique de développement est une particularité allemande, travaillent étroitement avec l'État. Les associations les plus importantes de l'aide privée au développement sont les Églises chrétiennes. Parmi les petites organisations et les petits groupes indépendants sur le plan politique et confessionnel, la *Deutsche Welthungerhilfe* ou la fondation d'aide aux enfants Terre des hommes ont par exemple acquis une certaine notoriété. Depuis les années 1970, de nouvelles organisations et initiatives, dont les origines relèvent souvent des mouvements écologiques, féministes et pacifistes, ont réussi à focaliser

l'attention sur de nouveaux aspects de la justice internationale, comme la situation des enfants et des femmes dans les pays sous-développés. Les groupes altermondialistes, tout particulièrement Attac, sont devenus des acteurs importants qui, au-delà de leur rhétorique anticapitaliste, soumettent un nombre important de propositions concrètes de réforme, pour atteindre un commerce international plus juste et de meilleurs droits politiques de participation.

La justice internationale et le débat sur la mondialisation

Opinion publique et mondialisation

Les questions actuelles sur la justice internationale sont en rapport étroit avec le phénomène souvent décrit et différemment interprété de la mondialisation. Un sondage actuel de l'institut de démoscopie Allensbach montre qu'en Allemagne, les processus globaux – ou plus simplement « la mondialisation » – sont perçus comme étant désavantageux, dangereux et inévitables. Environ 42 % des Allemands pensent aujourd'hui que les risques prévalent en général sur les chances que présente la mondialisation. Seuls 19 % avaient cette crainte à la fin des années 1990. Plus de 65 % des personnes interrogées considèrent que seules les grandes entreprises sont en mesure de faire face aux défis. Ce débat a encore gagné en intensité suite à l'élargissement à l'Est de l'Union européenne (UE) et en raison de la crainte concomitante de nouvelles délocalisations. Ce jugement critique, craintif à l'égard de la mondialisation, peut surprendre, car l'Allemagne a profité ces dernières décennies de l'évolution économique globale. Le fait de savoir si cette constatation joue aujourd'hui un rôle plus important dans la conscience de la population reste une question ouverte. Les hommes et les femmes font cependant déjà l'expérience directe d'une transformation structurelle accélérée, qui change radicalement et durablement la physionomie de leur village, de leur ville – tout particulièrement dans les anciennes régions industrielles, sur les côtes et dans les zones frontalières. Une phase d'incertitudes et de doutes sera donc inévitable.

L'attention de la société à l'égard des questions de justice internationale a connu une forte poussée suite au débat sur la mondialisation des années 1990. Ce débat public a été popularisé en Allemagne par le best-seller *Le Piège de la mondialisation (Die Globalisierungsfalle*²) de Hans-Peter Martin et de Harald Schumann, journalistes à l'hebdomadaire politique *Der Spiegel*. Le livre est paru en 1996, c'est-à-dire la même année où Viviane Forrester remplissait les

² Hambourg, Rowohlt Verlag, 1996 (traduction française : Arles, Solin/Actes Sud, 1997).

caisses des librairies avec *L'Horreur économique*³. Le pronostic négatif de Martin et de Schumann était qu'à l'avenir, les entreprises auraient seulement besoin d'un cinquième de l'ensemble de la main-d'œuvre. Tels des anarchistes du XXI^e siècle, les managers des fonds d'investissements pesant plusieurs milliards et des entreprises multinationales materaient les États-nations. Les hommes politiques accélèrent dans ce contexte le processus de dérégulation et se sentent pourtant, tout comme les décideurs de la sphère économique, poussés par une dynamique brutale. Cependant, cet assaut contre la démocratie et la prospérité ne serait nullement le résultat d'un progrès technique et économique irrésistible. Des alternatives réalistes existeraient et la paix sociale serait encore possible.

La question de la mondialisation a gagné en importance en Allemagne grâce au sociologue munichois Ulrich Beck, qui avait déjà publié durant les années 1980 un livre de vulgarisation devenu best-seller – *La Société du risque (Die Risikogesellschaft)*⁴ – et qui a récidivé en 1997 avec un livre intitulé « Qu'est-ce que la mondialisation ? » (*Was ist Globalisierung ?*⁵). Beck critiquait l'incapacité de percevoir la nouvelle réalité sociale de la « seconde modernité » et de la façonner positivement. Le monde continuait à être interprété au travers du prisme d'une « première modernité », pourtant en cours de déconstruction, attachée aux idées de plein emploi, de domination de la politique nationale sur l'économie nationale, de frontières efficaces et d'identités territoriales claires. Depuis la fin des années 1990, un flux de textes vulgarisateurs polémiques et de factums pour et contre la mondialisation s'en est suivi en Allemagne : par exemple, « La mondialisation et ses opposants » (*Die Globalisierung und ihre Gegner*⁶) du sociologue berlinois Claus Leggewie d'un côté ou « Les 10 erreurs des opposants à la mondialisation » (*Die 10 Irrtümer der Globalisierungsgegner*⁷) des journalistes économiques Markus Basler et Michael Bauchmüller de l'autre. Parallèlement, une multitude d'articles scientifiques compétents ont été publiés ces dernières années sur la mondialisation dans les différentes disciplines. Le débat a reçu une impulsion supplémentaire suite à l'apparition d'Attac en Allemagne, qui a été intensivement suivie par les médias. Depuis la création d'Attac Allemagne sur le modèle français au printemps 2000, le nombre d'adhérents a augmenté pour atteindre environ 15 000 membres ; il existe actuellement environ 100 groupes régionaux.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, la thèse de la « fin de la mondialisation » (Harold James) a également été soutenue durant un court moment en Allemagne. Comme au début des années 1920, le libre-échange perdrait ses partisans au début du XXI^e siècle. Certains pays pourraient être tentés de former des blocs régionaux, voire de s'isoler totalement du monde extérieur et de poursuivre une politique tournée vers l'intérieur. La question de la sécurité après le 11 septembre a, au contraire, été mise en relation par les scientifiques et les hommes politiques avec la question d'une mondialisation juste, qui a ainsi été revalorisée. Le terrorisme islamique – telle était la thèse – trouverait un terrain fertile dans

³ Fayard, Paris, 1996.

⁴ Francfort, Suhrkamp, 1986 (traduction française : Paris, Aubier, 2001).

⁵ Francfort, Suhrkamp, 1997.

⁶ Munich, Beck, 2003.

⁷ Francfort, Eichborn Verlag, 2003

les obstacles à la modernisation et les problèmes de modernisation de certaines régions, comme les pays arabes ou l'Afrique. Une maîtrise sociale, économique et culturelle des processus de transformation – et ainsi la lutte contre la pauvreté, l'ouverture de perspectives individuelles pour la population et la résolution du défi démographique – serait un élément central du combat contre le terrorisme international.

Les positions des partis politiques

Les positions des partis sur la politique de développement présentées dans les programmes de 2002 sont très diverses tant dans la forme que dans l'orientation. Dans l'ensemble, on peut toutefois constater que le cœur du débat sur la justice internationale s'est éloigné de l'aide traditionnelle au développement pour se consacrer aux questions structurelles du système commercial et financier et à la restructuration du système économique et social.

Le SPD décrit comme motivations de sa politique de développement l'impératif de justice ainsi que l'idée de garantir la paix par le développement. La CDU/CSU (Union chrétienne-démocrate/Union chrétienne-sociale [Christlich-Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union]) renvoie tout autant à une obligation éthique qu'à la garantie de la sécurité, de la paix et de la prospérité en Allemagne même. Les Verts font référence à la garantie de la paix à travers l'amélioration des conditions de vie, le dialogue des cultures et un ordre économique mondial juste. Le Parti libéral démocratique (Freie Demokratische Partei, FDP) considère que le développement et la stabilité à l'échelle mondiale sont dans l'intérêt national. Enfin, le Parti du socialisme démocratique (Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS) veut la garantie de la paix et de la liberté et ne voit la paix que là où règne la justice. S'agissant des objectifs généraux, le combat contre la pauvreté compte parmi les points essentiels pour l'ensemble des partis. La garantie de la paix est un aspect supplémentaire, tout particulièrement mis en relation avec la justice internationale par les partis de gauche.

En ce qui concerne les objectifs concrets des partis, le changement et la nouvelle régulation des aspects économiques prennent une place particulière dans tous les partis. Alors que la CDU/CSU voit dans l'amélioration de la compétitivité économique un moyen élémentaire pour combattre la pauvreté et ne parle pas de la suppression de subventions comme condition à la réalisation d'un commerce international juste, le SPD, les Verts et le PDS exigent un ordre économique mondial qui s'oriente vers les principes de l'économie sociale et écologique de marché : libre accès aux marchés européens, intégration juste dans le commerce international, suppression des douanes, élimination des barrières non tarifaires, ancrage de normes écologiques minimales dans le commerce international, respect des droits des salariés, meilleure participation des PED aux structures de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans cet esprit, les subventions à l'exportation pour les produits agricoles doivent être

supprimées dans la mesure où elles conduisent à une concurrence déloyale. Le SPD, les Verts et le PDS s'engagent explicitement à protéger les biens de première nécessité contre la recherche économique du profit. Le rôle de l'éducation, de la démocratie et de l'État est particulièrement mis en évidence par la CDU, le FDP et les Verts. La question de l'amélioration de la situation de la femme est uniquement soulevée par les Verts et le PDS.

Si les programmes du SPD et de la CDU ne comportent pas de revendications concrètes, les Verts veulent instaurer des taxes pour l'utilisation de l'espace aérien et maritime international, pour financer la protection des espaces de vie naturels. De plus, ils réclament l'introduction de la taxe Tobin. D'autres instruments de régulation des marchés financiers internationaux et de restriction des spéculations sur les devises seraient, de plus, d'après eux nécessaires. Les Verts veulent une réforme de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'OMC avec pour objectif la création d'institutions internationales, où pays industrialisés et en développement sont représentés dans les mêmes proportions. Ils plaident en outre pour l'introduction d'un droit international transparent et juste de l'insolvabilité pour apurer le surendettement des États. Le FDP plaide quant à lui pour une plus forte concentration du FMI sur ses missions classiques de politique monétaire et de la Banque mondiale sur ses missions de politique de développement. L'objectif du PDS en revanche est de reconquérir la capacité d'action de l'État. L'introduction de la taxe Tobin et d'un contrôle des flux financiers internationaux devraient selon lui permettre de refouler le pouvoir du capital transnational. Les entreprises multinationales devraient prendre conscience de leur responsabilité sociale et agir en conséquence. Finalement, les remises de dette importantes devraient être poursuivies et étendues. Tous les partis, à l'exception du FDP, maintiennent l'objectif de l'augmentation des dépenses d'aide au développement jusqu'à atteindre 0,7 % du produit national brut (PNB). Le SPD est le seul à préciser des pourcentages et des chiffres annuels.

Ce dernier voit dans le phénomène maintes fois décrit et discuté de la mondialisation une réalité qui ne peut être endiguée, mais qui serait dangereuse sans contrôle. La mondialisation doit être modelée et ses potentiels utilisés. Pour les Verts, c'est tout à la fois une opportunité et un danger. Seule une mondialisation juste peut réduire la pauvreté, sauvegarder les ressources et instaurer de la sécurité. Le FDP veut utiliser les possibilités de la mondialisation au profit des pays en développement. Le PDS considère que les antagonismes du monde sont renforcés par une mondialisation capitaliste et effrénée.

Vers une politique structurelle globale

Politique de développement et politique structurelle globale

La politique de développement a réagi au débat sur la mondialisation par une redéfinition de sa mission. Le danger que la mondialisation économique remplace la régulation politique et devienne le seul facteur des relations internationales met la politique de développement face à la nécessité de redéfinir ses missions et ses instruments. Cette politique – et c'est un nouveau paradigme – doit être comprise comme une politique structurelle globale, qui crée les conditions systémiques pour un développement humain dans les PED et qui s'oriente vers un développement durable global. En raison de la déterritorialisation de l'économie, de l'érosion de la politique nationale et de la formation d'institutions supranationales, les formes classiques bilatérales de la coopération en matière de développement perdent, dans les faits, considérablement en effectivité et en importance. Dans ce contexte, la politique structurelle globale comporte différentes dimensions : une politique qui inclut les différents niveaux d'action, du local au niveau global ; une participation à la formation des situations économiques et sociales dans les pays en développement pour renforcer leur capacité à digérer les conséquences de la mondialisation et à participer à son façonnement ; et une solution aux problèmes structurels régionaux ou globaux, tels la dette, l'instabilité des marchés financiers internationaux, le protectionnisme agricole ou la stabilité de l'OMC.

La politique structurelle globale doit en premier lieu promouvoir la formation et le renforcement d'institutions politiques supranationales qui sont en mesure d'articuler et d'agrèger les intérêts. Le développement d'unions régionales est pour cette raison un objectif central de la politique structurelle internationale de l'Allemagne. À ce titre, l'Union européenne (UE) est un bon exemple qui pourrait servir de calque pour d'autres régions. De même, le développement des Nations unies vers une plus grande justice procédurale, plus de transparence, plus de compétences et un renforcement de l'ancrage de la démocratie et des droits de l'homme doit être poursuivi.

La politique structurelle globale doit deuxièmement agir sur les structures financières et commerciales internationales. L'élément essentiel

d'un ordre international juste est un système commercial fondé sur des règles. L'institution centrale de l'OMC, l'Organe de règlement des différends (ORD), représente justement, et ce malgré les critiques dans certains cas particuliers, un fondement sûr dans le système commercial international, qu'il s'agit de développer, tout comme la Banque mondiale et le FMI, éléments d'un ordre international structurel juste.

La coopération en matière de développement doit, troisièmement, prêter plus attention à l'essor des conditions structurelles nécessaires dans les pays en développement. La création d'un cadre politique garantissant un minimum d'État de droit et de participation, et au sein duquel les potentiels endogènes de développement peuvent s'épanouir, en fait partie. De par les premières expériences d'exportation de l'État de droit dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, mais également en Afrique du Sud après la fin de l'apartheid, s'est propagé un point fort de la coopération allemande en matière de développement. Si ces conditions sont réunies, le domaine de la coopération technique ne pourra, à l'avenir, autant s'occuper de combler les déficits profonds dans des domaines particuliers. Le besoin se porte plutôt sur des programmes qui contribuent à la mise en place des structures économiques, intellectuelles et institutionnelles et qui favorisent effectivement les processus de développement dans les conditions d'une économie mondialisée. La mobilisation du potentiel de développement des femmes, l'élévation du niveau d'éducation et de qualification et le ralliement aux normes et procédures technologiques sont les éléments clés dans ce contexte. La coopération en matière de développement, pensée comme politique structurelle globale, ne peut se substituer aux efforts endogènes dans ce domaine.

Quatrièmement, la promotion d'un développement durable est également l'objet d'une politique structurelle internationale. Le programme énergétique du gouvernement fédéral rouge-vert, qui s'est fixé pour objectif d'investir dans les énergies renouvelables, réapparaît dans de nombreuses initiatives internationales : la loi allemande pour la promotion des énergies renouvelables a servi de modèle dans de nombreux États. L'exportation de la technologie et du savoir pour l'utilisation des énergies renouvelables vers les PED a été renforcée par le gouvernement fédéral. La conférence internationale sur les énergies renouvelables « Renewables 2004 », organisée en juin 2004 à Bonn et couronnée de succès, a conduit entre autres à des accords concrets sur des projets de coopération dans ce domaine.

En résumé, une politique de la justice internationale est appelée à se détacher de l'aide au développement, à penser en des termes plus politiques et systémiques et ainsi à rechercher ses références au-delà des réseaux classiques pour ne plus être une simple politique de niche. En raison de ses objectifs stratégiques, la politique structurelle globale génère d'autres priorités qu'une coopération limitée à des aides directes pour combattre la pauvreté. La politique de développement s'achemine ainsi vers un nouveau terrain, au-delà de la coopération classique, vers un renforcement des potentiels de développement dans les PED. Ainsi, elle abandonne la logique d'une coopération Nord-Sud largement déconnectée des autres champs politiques. La coopération en matière de développement ne peut renoncer à une telle conception d'elle-même, et

cela va susciter des conflits avec d'autres politiques. L'objectif recherché d'une justice globale plus grande ne peut être atteint autrement.

Les institutions de la politique structurelle globale

Le débat public se concentre dans ce contexte pour l'essentiel sur le ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*, AA), ainsi que sur le ministère fédéral pour la Coopération économique et le développement (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ). Les deux ministères se sont saisis activement du sujet de la mondialisation : le BMZ conçoit la politique de développement depuis 1998 comme « politique structurelle globale » dans le sens d'une préservation globale du futur. L'AA a entre autres installé en 1998 un groupe de travail « questions globales » (*Arbeitsstab Globale Fragen*), qui doit contribuer au sein du ministère à mettre en réseaux les responsabilités en matière globale dispersées au sein des diverses divisions. De plus, le « forum questions globales » de l'AA a été créé en 1999. Celui-ci constitue une plateforme durable pour le traitement des questions globales, qui entretient un dialogue régulier avec l'économie, la société et la communauté scientifique. Cette meilleure considération commune pour les questions globales a relancé la discussion sur la cohérence et l'efficacité de la politique allemande de développement.

Un inventaire des relations extérieures des ministères fédéraux montre qu'ils ont tous, en réponse à la dynamique de la mondialisation, fortement développé leurs activités transfrontalières durant les dix à quinze dernières années. De plus, les tâches internationales sont de plus en plus ancrées à des niveaux hiérarchiques supérieurs. Les ministères spécialisés prennent en charge de multiples aspects de la coopération internationale : la collaboration avec les organisations, les comités et les régimes internationaux, la participation à des conférences internationales et les relations étroites avec les ministères correspondants des autres pays en font partie. Le ministère de l'Écologie est l'acteur principal de la politique écologique globale. Il est compétent pour la Commission pour le développement durable et le « programme écologique » des Nations unies ainsi que pour le changement climatique global. Le ministère des Finances, qui dispose de la compétence pour le FMI, ainsi que le ministère de l'Économie, compétent pour les questions touchant à la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le club de Paris, sont responsables des questions du développement économique mondial. Le ministère de la Justice dispose depuis les années 1990 d'une division « droit européen et international » qui, eu égard à la tendance d'une juridicisation des relations internationales, gagne fortement en importance. Même le ministère de l'Intérieur prend en charge des questions internationales, comme celles touchant aux migrations, aux réfugiés de guerre, à la criminalité internationale ainsi qu'à la politique d'asile. Si la conception d'une politique de développement pensée comme une politique structurelle globale continue d'être développée et

approfondie, il devient nécessaire d'aboutir à un réseau plus dense entre les ministères qu'à l'époque de la coopération Nord-Sud classique. La politique structurelle globale et les contributions allemandes à la gouvernance mondiale présentent ainsi au gouvernement fédéral et à l'ensemble de ses ministères des défis colossaux.

Le débat sur l'asile politique

Le débat sur l'orientation de la politique d'asile allemande est également lié à la question de la mesure et de la manière dont la politique de ce pays doit suivre le critère de justice internationale. Certains hommes politiques, tout particulièrement dans le camp conservateur, sont extrêmement sceptiques non seulement à l'égard de l'aide classique au développement mais également de l'aide à travers l'accueil de personnes dans le besoin. Un argument populaire est que les problèmes des régions en crise ne peuvent être résolus en Allemagne, mais seulement dans les régions en question. À cela, on objecte justement que la protection d'êtres humains dont le corps et la vie sont menacés doit être prioritaire même vis-à-vis de telles réflexions pour la région.

Depuis le compromis sur l'asile politique conclu en 1993 entre les deux grands partis, le nombre des demandeurs d'asile s'est effondré. Avant la réforme du droit d'asile, deux tiers de l'ensemble des demandeurs d'asile, qui entraient dans le champ de compétences des États membres de l'UE, déposaient leur demande en Allemagne. Ce nombre est passé de 57 000 en 1987 à plus de 193 000 en 1990 pour atteindre son niveau le plus élevé en 1992 avec 483 000 personnes. Durant les six premiers mois de 2004, seules 18 682 demandes d'asile ont été déposées. En comparaison, au premier semestre de 2003, ceci représente une nouvelle diminution de près de 30 %. La nouvelle loi sur l'immigration de 2004, qui repose sur un compromis entre tous les partis, reconnaît enfin la persécution non étatique et celle en raison des orientations sexuelles de la personne comme donnant droit à l'asile politique.

Le débat national sur la politique d'asile allemande a connu une nouvelle impulsion suite à la proposition de l'ancien ministre de l'Intérieur, dans le cadre de l'affaire du bateau de réfugiés *Cap Anamur* : Otto Schily exigeait que les fonctionnaires européens décident des demandes d'asile sur place dans les camps de réfugiés en Afrique selon des directives européennes uniformes. Les Verts et certains représentants du SPD ont exprimé la crainte que cette proposition soit le début d'une politique de rejet des réfugiés, laissés devant les portes de la forteresse Europe. Pour le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Joschka Fischer, qui s'est dit opposé à de tels camps, la réflexion du ministre de l'Intérieur n'avait sans doute pas été menée jusqu'au bout. La réaction de la CDU/CSU à la proposition d'Otto Schily n'a pas été uniforme : Wolfgang Schäuble et Wolfgang Bosbach se sont opposés à cette initiative ; Angela Merkel et Günther Beckstein ont au contraire plaidé pour que cette proposition soit présentée au niveau européen.

Effectivement, une politique structurelle internationale qui soutient la transformation économique et sociale de régions en crise est également une contribution à la solution du problème des réfugiés, car les raisons de la fuite disparaissent dans le cas d'une transformation réussie. En même temps, la nécessité de soutenir les processus de transformation n'est pas une raison pour refuser l'asile politique à ceux dont les droits les plus élémentaires sont menacés, même dans les cas où les raisons de l'immigration sont sociales : quel problème un camp de réfugiés en Afrique du Nord peut-il bien résoudre ? Les jeunes du Maroc, d'Algérie ou d'Afrique de l'Ouest qui attendent sur la côte méditerranéenne du Maroc ou au Sahara occidental la possibilité de traverser ne fuient pas la guerre, mais l'absence de perspectives d'avenir et la pauvreté. Les camps de réfugiés ne sont pas une solution, ni même une amorce de solution, à cette détresse.

Conclusion

Le débat sur la nécessité de repenser et d'élargir le concept de justice a gagné du terrain sur le plan théorique en Allemagne. Le débat sur la justice commence aussi, depuis quelques années, à apparaître dans une pratique politique (*Diskussionspraxis*) en quête d'orientations. Depuis lors, de nouveaux types de justice sont progressivement introduits dans la sphère politique ; on parle par exemple de « justice intergénérationnelle », de « justice écologique », de « justice des genres », de « justice participative ». Ce faisant, on est face à différentes interprétations de la justice. Certaines ne tablent que sur la redistribution, d'autres veulent substituer à la question de la répartition celle de la participation, d'autres encore revendiquent de nouvelles perspectives et dimensions participatives. Il semble de plus en plus que la dernière position soit la seule à pouvoir être défendue.

Avec ce discours sur la justice, essentiellement motivé par des considérations de politique intérieure, les conditions du développement d'un discours sur la justice internationale ont été créées. La justice, d'abord perçue comme le droit fondamental de participer aux procédures décisionnelles sur la répartition des biens et des droits, attire l'attention sur l'avenir des institutions internationales comme l'Union européenne ou les Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce ou le Fonds monétaire international. À cet égard, « Institutions Matter ! » pourrait être le slogan d'un nouveau discours sur la justice internationale. De nombreux « élargissements » du concept de justice sur le plan national renvoient aux défis de la justice sur le plan international – bien que les réponses politiques apportées ne soient pas comparables dans les deux cas. Même si la « justice internationale » est qualifiée avec raison, après le 11 septembre 2001, d'élément fondamental d'une stratégie de « sécurité élargie », il n'en demeure pas moins que le principe d'équité, perçu comme un impératif de reconnaissance égale et réciproque de tous les individus, est un idéal qui ne doit et ne peut dériver d'aucun autre – et ce, même sur la scène internationale. En tant que moteur du débat politique sur l'orientation de la politique internationale, l'actuel discours sur la justice est de la plus haute importance.