Mécanismes du consensus : le corporatisme pluraliste dans la politique suisse du développement

Peter Hug et Beatrix Mesmer

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1481>

DOI : [10.4000/aspd.1481](https://doi.org/10.4000/aspd.1481)

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 1995

Pagination : 243-248

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Peter Hug et Beatrix Mesmer, « Mécanismes du consensus : le corporatisme pluraliste dans la politique suisse du développement », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 14 | 1995, mis en ligne le 04 mai 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1481> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1481>

Mécanismes du consensus: le corporatisme pluraliste dans la politique suisse du développement

Peter Hug et Beatrix Mesmer

Le financement de la coopération au développement a subi à la fin de 1994 des pressions sans équivalent depuis fort longtemps. On ne sait pas encore si le débat actuel est de nature transitoire, ou si la politique de développement va entrer dans une crise analogue à celles déjà vécues par d'autres secteurs de notre politique étrangère. Il est donc intéressant de se pencher sur les mécanismes de politique intérieure qui ont permis à la Suisse d'asseoir sa politique de développement.

Quarante jeunes historiennes et historiens ont entrepris à l'Institut d'histoire de l'Université de Berne - en collaboration avec les Archives fédérales - de procéder pour la première fois à une consultation systématique des archives des offices fédéraux, des oeuvres d'entraide et des organisations politiques, afin d'en dégager l'histoire de la coopération suisse au développement. Les résultats de ce travail ont fait entre temps l'objet d'un recueil ¹. Celui-ci fournit des ébauches de réponses à la question de savoir sur quels fondements intérieurs la politique de développement a pu devenir un nouveau domaine de la politique étrangère suisse. Comme les sources disponibles s'arrêtaient à l'année 1976 - c'est-à-dire à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales -, notre exposé se limite nécessairement à la période qui a précédé ce jalon important pour l'institutionnalisation de la nouvelle tâche confiée à nos pouvoirs publics. Il reste tout de même valable dans la mesure où la stratégie d'application a peu changé depuis lors.

Comparativement aux difficultés rencontrées par la politique d'intégration du Conseil fédéral, le consensus qui s'est établi sur la politique de développement peut être considéré comme tout à fait remarquable. La raison en est une exploitation optimale des structures qui conditionnent la politique intérieure suisse depuis la fin du XIXe siècle: d'une part la prise en compte d'intérêts corporatistes et la délégation de tâches publiques à des organisations privées, d'autre

part le principe de subsidiarité qui permet à la Confédération d'appuyer les prestations ainsi transférées. Dans le cas qui nous occupe, cela signifie que l'aide publique au développement a pu se conjuguer avec l'activité de groupes privés en faisant sienne l'idée, largement répandue dans la population, que la Suisse a une mission humanitaire à remplir. Par ailleurs, les moyens consacrés à la nouvelle tâche pouvaient également servir à indemniser et neutraliser des opposants potentiels. Notre première thèse est donc que la politique de développement poursuivie par la Confédération doit son succès à des méthodes qui ont fait leurs preuves et acceptées par tout un chacun.

Cette thèse se trouve étayée par un coup d'oeil rétrospectif sur l'histoire des oeuvres d'entraide qui ont joué jusqu'à présent un rôle central dans la mise en oeuvre de la politique de développement. Le «Don suisse» (1944-1948), une action humanitaire de la Confédération pour la reconstruction et les réfugiés en Europe, chargée de symboles nationaux et menée avec une grande efficacité publicitaire, a joué un rôle essentiel dans l'enracinement politique ultérieur de l'aide suisse au développement. Auparavant, l'aide suisse à l'étranger relevait exclusivement de l'initiative privée. La Première Guerre mondiale et la crise économique des années trente avaient suscité de véritables vagues d'actions de secours. Souvent constitués pour le temps d'une action ponctuelle, les groupes caritatifs n'étaient guère coordonnés entre eux et donnaient de leurs activités une image confuse. Les premières organisations faïtières d'aide à l'étranger couvrant l'ensemble de la Suisse sont apparues au milieu des années trente. Leur travail est cependant resté très cloisonné des points de vue social et idéologique ou confessionnel. Chaque oeuvre d'entraide s'identifiait à un milieu déterminé dans lequel elle collectait ses dons, qu'elle distribuait à des bénéficiaires appartenant à la même sphère: les catholiques suisses collectaient pour des catholiques en détresse à l'étranger, les socialistes suisses pour des camarades étrangers dans le besoin.

Le Don suisse, lancé par le Conseil fédéral en 1944, affranchit pour la première fois l'aide à l'étranger de ces valeurs idéologiques, lui conférant ainsi un caractère plus neutre. Il semblait au Conseil fédéral qu'une aide teintée de protestantisme, de catholicisme ou de socialisme n'était pas le bon moyen de combattre une réputation de profiteur de guerre et de surmonter ainsi l'isolement dont pouvait souffrir notre pays. Pour remplir son objectif politique vis-à-vis de l'étranger, l'aide à la reconstruction devait à la fois être ciblée et procéder d'une volonté nationale. L'on n'avait que faire d'outsiders susceptibles de troubler l'unité de cette image. Comme la Confédération ne possédait pas encore les instruments nécessaires pour mettre en oeuvre cette politique, elle renonça à agir elle-même et mit des fonds importants à la disposition de toutes les oeuvres d'entraide d'envergure nationale regroupées dans le Don suisse. Cet élan donna naissance à une communauté caritative homogène, axée sur les principes helvétiques de la «concordance» et de la neutralité, fermement décidée à prouver que la Suisse avait une mission humanitaire à remplir en dépit de l'hostilité extérieure.

Lorsqu'en 1948 la Confédération se retira du Don suisse, peu de choses

changèrent à part le nom. L'organisation qui prit la suite - l'Aide suisse à l'Europe - conserva le même champ d'activité et la même structure de type cartellaire. Il était strictement interdit aux oeuvres d'entraide qu'elle regroupait d'effectuer leurs propres campagnes nationales. Simultanément, l'Aide suisse à l'Europe veillait jalousement à ce qu'aucun franc-tireur ne fasse irruption sur le marché prospecté en commun. Le caractère collectif des campagnes avait pour effet de niveler le profil spécifique des oeuvres affiliées, tout en donnant de la force à l'image d'ensemble. Seuls les appels de dons fondés sur des arguments humanitaires très généraux trouvaient un consensus. Les fonds collectés étaient répartis - selon un mode régulièrement contesté sur le plan interne - entre les oeuvres d'entraide réunies au sein de l'Aide suisse à l'Europe.

Cette structure caritative subtilement équilibrée, qui avait élaboré sa propre bureaucratie, faisait obstacle à tout changement du champ d'activité. En 1947 déjà, Rodolfo Olgiati, directeur du Don suisse, avait suggéré dans un article intitulé «Von der Nachkriegshilfe zur Friedensarbeit» («Du secours d'après-guerre à la coopération pacifique») que l'on réorientât l'activité d'aide dans le sens de la coopération au développement visée par les Nations Unies. Les précurseurs de l'ONU avaient décelé d'importantes sources potentielles de conflits armés à la fois dans les déséquilibres sociaux et dans les tensions économiques inter-Etats qui avaient marqué l'entre-deux-guerres. Dans le souci de prévenir une nouvelle guerre mondiale, la Charte des Nations Unies (article 55) demandait ainsi à la communauté internationale de surmonter les problèmes économiques et sociaux du monde par le biais de la coopération au développement. Le Conseil fédéral suisse, de son côté, n'a pas suivi ce point de vue.

Ce concept de l'ONU et les idées d'Olgiati, qui prolongeaient d'ailleurs les actions menées par le Service civil international durant l'entre-deux-guerres, n'ont trouvé d'écho en Suisse qu'à partir des années cinquante et uniquement dans les milieux pacifistes et chrétiens progressistes. C'est l'époque où fut fondé un «Comité d'initiative en faveur de la création d'une oeuvre populaire suisse pour l'aide aux régions sous-développées» qui, contrairement aux oeuvres d'entraide existantes, formula des objectifs politiques. Ses revendications essentielles étaient que la Suisse pratiquât une politique étrangère active, que les dépenses militaires fussent plutôt consacrées à la coopération au développement, et que les relations Nord-Sud de la Suisse fissent l'objet d'un examen approfondi. Les oeuvres d'entraide qui formaient l'Aide suisse à l'Europe se sentirent mises au défi et relevèrent le gant; leur stratégie consista à proposer au Comité d'initiative de mettre lui-même la main à la pâte tout en s'intégrant aux structures caritatives existantes. En 1955, le Comité se transforma en Aide suisse aux régions extra-européennes (ASRE, aujourd'hui Helvetas), qui entendait mettre en pratique sa conception d'une coopération au développement garante de paix en réalisant un projet élaboré par Olgiati. Mais l'entreprise échoua. En proie à des problèmes financiers, l'ASRE se vit contrainte en 1956 d'adhérer à l'Aide suisse à l'Europe qui fut rebaptisée «Aide suisse aux pays étrangers» et accorda à l'ASRE une quote-part de 16,5% des collectes nationales. En contrepartie, l'ASRE dut renoncer à ses propres campagnes nationales

d'appels de dons - donc à pratiquer une politique de développement indépendante et à informer le public sur la situation des pays en développement.

Le Conseil fédéral a beaucoup fait de son côté pour intégrer l'ASRE dans le consensus helvétique. Peu après la fondation de cette organisation, le ministre des affaires étrangères de l'époque, Max Petitpierre, prit l'initiative d'inviter à une séance de discussion tous les milieux concernés par l'aide au développement. Le chef du Département politique fit comprendre que l'aide économique et la coopération technique étaient deux choses bien distinctes. Les oeuvres d'entraide n'avaient pas à se mêler d'aide économique, qui était de la compétence de la Confédération, de l'économie privée et des banques. La Confédération était par ailleurs disposée à soutenir financièrement les organisations caritatives si celles-ci étaient d'accord de se limiter à leurs projets de coopération technique et de s'entendre sur une coordination de leur travail. Cela signifiait en d'autres termes qu'il n'était pas question de toucher au droit acquis de longue date par les associations économiques d'influer sur les relations extérieures de notre pays.

Le principe d'une distinction rigoureuse entre aide technique et aide économique a ainsi été maintenu. Il a également été appliqué à la réorganisation de l'Administration fédérale en 1960/61, lorsque l'aide économique fut confiée à la Division du commerce, et l'aide technique à un nouveau service du Département politique. Ces deux champs d'activité évoluèrent dès lors très indépendamment l'un de l'autre, en se fondant sur des mécanismes de politique intérieure eux-mêmes différents. L'aide économique joua plutôt la carte de la discrétion. Il incombait essentiellement à notre délégation économique permanente et aux grandes associations économiques spécialisées d'élaborer les positions que devait adopter la Suisse envers la Banque mondiale, l'OCDE, la CNUCED et les pays avec lesquels nous avons passé des accords de protection des investissements ou d'aide financière. Les oeuvres d'entraide n'avaient ici ni voix au chapitre, ni représentation dans la délégation économique permanente ou dans les organes de la garantie contre les risques à l'exportation.

Les oeuvres d'entraide en ont été largement dédommagées dans le secteur de la coopération technique, où leur champ d'action financier aussi bien que politique s'est considérablement étendu depuis 1960. Alors que l'aide technique du Conseil fédéral se déroulait pour ainsi dire à huis clos durant les années cinquante encore, elle s'appuya à partir de 1960 sur un consensus intérieur extrêmement large. Les projets de développement constituaient dès lors l'aspect le plus médiatisé de la politique étrangère suisse. En 1960, le conseiller fédéral Max Petitpierre encouragea personnellement des conseillers nationaux de tous les partis importants à intervenir au Parlement pour demander une augmentation de l'aide au développement. Simultanément, il mit sur pied dans le nouveau Service de la Coopération technique un service d'information efficace qui plaidait la cause de la coopération par des films, des dossiers pédagogiques et des revues gratuites. De nombreux messages au Parlement et la création de nouveaux organes permirent à tous les milieux intéressés de participer à cet effort. Les représentants des milieux économiques, scientifiques et

politiques réunis au sein de la Commission de la coopération technique, mise sur pied en 1961, firent des recommandations sur l'orientation générale que devait prendre la coopération au développement. Cette commission accueillit ensuite les oeuvres d'entraide, qui ont par ailleurs été les bienvenues depuis 1961 aux conférences annuelles de la coopération technique. Comme leur collaboration était indispensable pour faire passer la rampe politique aux crédits de programme demandés à intervalles réguliers, les oeuvres d'entraide étendirent leur influence à l'organisation des projets de développement. Comme au temps du Don suisse, elles étaient redevenues des partenaires réguliers de la Confédération. Bien sûr, on attendait toujours qu'elles s'en tiennent aux règles du jeu - à une distinction claire entre coopération technique et aide économique, donc à une différenciation des compétences selon qu'il s'agissait de projets de développement ou de politique économique extérieure.

Cet arrangement s'est trouvé menacé vers la fin des années soixante, lorsque les programmes de développement durent être repensés face à un déséquilibre Nord-Sud qui allait en s'aggravant. En Suisse comme ailleurs, des mouvements politiques tels que la Déclaration de Berne mirent le doigt sur les interdépendances entre pauvreté, exploitation économique et répression politique, et imputèrent le retard du Tiers Monde à la politique des pays industrialisés. A la même époque, les partis conservateurs critiquaient devant le Parlement l'absence de fondement légal à la coopération au développement, ce qui montre bien la crise de légitimation que traversait cette politique autour de 1970. Le Conseil fédéral se déclara alors disposé à élaborer un projet de loi sur ce sujet.

L'histoire de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire illustre bien comment on procède en Suisse pour négocier une solution acceptable par la majorité, tout en marginalisant les trouble-fêtes. Les délibérations au Parlement prirent presque quatre ans, sous la menace de référendums partant aussi bien de la droite, avec les Républicains de James Schwarzenbach, que de la gauche avec les critiques de la coopération pratiquée jusque-là. On aboutit finalement à un consensus en tenant partiellement compte des vues exprimées par la Déclaration de Berne et la Commission des organisations suisses de coopération au développement dans le document «Maldéveloppement Suisse-Monde». La coopération au développement était désormais censée promouvoir des situations équilibrées dans les pays bénéficiaires - ce qui laissait une marge d'appréciation considérable. Par contre, la demande d'instituer une statistique des flux de capitaux entre la Suisse et les pays en développement fut purement et simplement mise au rancart.

Le fait que cette loi eût pu finalement entrer en vigueur sans référendum montre que les crédits d'aide économique et de coopération technique faisaient désormais partie de nos moeurs helvétiques. Aussi bien les associations économiques que les oeuvres d'entraide étaient manifestement satisfaites des transferts qui devaient en résulter. Cela ne signifie par forcément que l'effet obtenu dans les pays bénéficiaires eût été lui-même optimal (la documentation disponible ne permettait pas d'analyser cet aspect de la question). Mais, sur le

plan suisse, on constate que la politique de développement permet de désamorcer les conflits qui alourdissaient le climat de la politique intérieure à la suite de Mai 68. Les forces qui tendaient à transformer la société furent détournées vers l'extérieur et profitèrent au travail de coopération.

Notre deuxième thèse est que la politique suisse de développement a non seulement permis à notre pays de rester branché sur l'évolution du monde, mais a aussi contribué à la stabilisation de son propre système politique. La Suisse ne constitue probablement pas une exception à cet égard. D'autres pays également aménagent leur coopération technique en fonction d'intérêts qui relèvent de la politique intérieure. Il est par ailleurs frappant de voir que la popularité dont jouissent la coopération et l'aide humanitaire en Suisse n'a pas débouché sur une perception cohérente des problèmes de politique étrangère au sein de notre population.

Placé dans une perspective historique, le débat actuel sur la cohérence - attribuable à l'accélération de l'interdépendance mondiale et mis en vedette par l'image directrice Nord-Sud présentée en 1994 par le Conseil fédéral - traduit des préoccupations plus fondamentales que celle d'une simple harmonisation de différents secteurs politiques. Ce débat porte en effet sur les mécanismes politico-institutionnels qui ont assuré jusqu'ici le succès intérieur de la politique de développement pratiquée par notre pays. Il met notamment en question la règle essentielle du corporatisme pluraliste voulant que «chacun balaie devant sa porte». Jusqu'à présent, les instances fédérales impliquées dans la coopération s'appuyaient dans le pays sur des clientèles politiques extrêmement diverses, lesquelles s'accommodaient de différentes catégories de transferts. Ce pluralisme peut être battu en brèche dans la mesure où la répartition du budget fédéral donne lieu à des pressions accrues, et où la Suisse renonce complètement à son profil politique de toute façon modeste - donc si elle se contente de donner à sa politique de développement une définition fondée sur les organisations internationales et d'autres mécanismes multilatéraux plutôt que d'entretenir des relations clientélistes. Si c'est le cas, la Confédération devra trouver de nouveaux moyens d'asseoir sa politique sur le plan intérieur. En effet, les principes de participation et de codécision mis en avant par le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 ne font pas que nourrir le débat sur la cohérence. Ils relancent également la question de savoir si la coopération au développement - comme le Don suisse à la fin de la Seconde Guerre mondiale - doit être une simple compensation à notre absence sur la scène politique internationale, ou si elle ne devrait pas plutôt faire partie intégrante d'une nouvelle politique de paix qui viendrait remplacer le dogme de la neutralité armée et de l'absentéisme politique par la participation solidaire à un système global de sécurité collective.

Note

¹ Peter Hug, Beatrix Mesmer: Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Berne 1993 (Etudes et Sources, vol 19), 685 pages, broché. ISBN 3-9520503-0-X, Fr. 31.-, distribué par: Archives fédérales, Archivstrasse 24, 3003 Berne.