Lignes directrices Nord-Sud : à la recherche d'un second souffle

Thierry Pellet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/845>

DOI : 10.4000/aspd.845

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2000

Pagination : 113-117

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Thierry Pellet, « Lignes directrices Nord-Sud : à la recherche d'un second souffle », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 19 | 2000, mis en ligne le 18 août 2012, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/845> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.845>

LIGNES DIRECTRICES NORD-SUD : À LA RECHERCHE D'UN SECOND SOUFFLE

THIERRY PELLET*

PUBLIÉES EN 1994, les Lignes directrices Nord-Sud ont constitué un événement pour les milieux de développement. Saluées pour leur aspect novateur ou critiquées pour leurs faiblesses, elles ont en tous les cas posé un important jalon, dont le principal défi était de passer de la parole à l'acte. Six ans après la publication de ce texte, quel regard peut-on jeter sur lui, lorsqu'on travaille au sein d'une organisation de politique de développement comme la Déclaration de Berne, amenée à analyser régulièrement le thème de la cohérence dans les relations extérieures de la Suisse ?

1. LA GENÈSE

Rappelons tout d'abord quelques éléments du contexte de la création de ces Lignes directrices, depuis 1990 jusqu'à leur publication en mars 1994.

Pour la première fois en Suisse, une démarche ambitieuse est entreprise afin de concilier les différents aspects de la politique extérieure helvétique, parfois contradictoires. La recherche de la cohérence est la pierre d'angle de cette démarche, où « ce n'est plus seulement la coopération au développement qui est concernée, mais bien l'ensemble des relations de la Suisse avec les pays en développement »¹. Un vent nouveau semble souffler sur Berne, porté par l'élan du développement durable généré lors du Sommet de Rio (Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement – CNUED). Le message visionnaire selon lequel « les intérêts de la Suisse peuvent rejoindre à long terme ceux des pays du Sud » passe d'autant mieux que notre pays bénéficie encore de l'optimisme engendré par la croissance économique des années 80². Il existe manifestement un contexte favorable à l'ouverture et à la recherche de la cohérence à cette époque.

Un contexte qui se traduit notamment par une forte volonté politique du Conseil fédéral d'élaborer un texte audacieux, impliquant de nombreux départements. Cela entraînera des négociations acharnées et de nombreux allers et retours entre les offices, et des délais dépassés retardant la publication des Lignes directrices. Deux départements sont au cœur de cette genèse : le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), avec la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA, actuellement DDC), dirigé par Flavio Cotti, et le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE, actuellement Seco),

* Economiste, secrétaire permanent de la Déclaration de Berne.

1. *Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90. « Lignes directrices Nord-Sud » du 7 mars 1994*, DDC, Berne, 1994, p. 5.

2. Même si l'inflation et la montée du chômage apparaissent dès le début des années 90 en Suisse, la prise de conscience de l'importance et de la durée de cette crise ne viendra que plus tard.

piloté par Jean-Pascal Delamuraz. Un exercice de rédaction à plusieurs mains bienvenu pour ces deux offices qui s'observent souvent avec défiance.

2. L'ENVOL

Fortes de la légitimité politique conférée par le poids du consensus longtemps négocié, les Lignes directrices Nord-Sud constituent un texte de référence. L'attention des organisations non gouvernementales (ONG) et des médias est vive suite à cette longue genèse, et la pression pour respecter ce texte est forte.

Pour la Déclaration de Berne, les Lignes directrices viennent utilement compléter deux lois régulièrement utilisées dans leur travail autour la cohérence : la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire (1976) et la Loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation (1958, révisée en 1981 et 1996). La première spécifie notamment que la coopération au développement tend à long terme « vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale » (1976, art. 5). La seconde précise, elle, que « s'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la Suisse tiendra compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement » (1981, art. 1^{er}, al. 2). Face à ces deux lois, le caractère peu contraignant du point de vue formel des Lignes directrices Nord-Sud³ est ainsi contrebalancé par le poids politique du message. Le sentiment prédominant est alors de laisser le temps agir pour juger des mérites de ces Lignes directrices et de leur applicabilité.

Depuis, de nombreux dossiers suivis par la Déclaration de Berne ont concerné la problématique de la cohérence de la politique extérieure de la Suisse. Ceux impliquant l'octroi de garanties contre les risques à l'exportation (GRE) par la Confédération à des entreprises suisses sont évidemment les plus exemplaires, car ils se situent au carrefour entre secteurs privé et public. Citons ici le barrage des Trois-Gorges, en Chine⁴, ou celui d'Ilisu, en Turquie⁵.

Reprenons brièvement ici l'exemple du barrage des Trois-Gorges, tant il est éloquent. Aucun autre cas n'a cristallisé avec autant de force les divergences entre intérêts privés à court terme et aspects sociaux et écologiques du développement durable à long terme. Face à la décision hautement symbolique du Conseil fédéral d'accorder ou non une GRE à ABB pour ce projet se rangeaient deux camps aux arguments difficilement conciliables. D'un côté, de nombreuses organisations de développement, d'environnement et de défense des droits de l'homme – autant de thèmes repris par les Lignes directrices – dénonçaient les graves problèmes posés par ce mégaprojet et concluaient que la Confédération ne saurait cautionner un tel barrage destructeur avec l'argent du contribuable. De l'autre, les défenseurs de la place économique suisse argumentaient que la Chine offrait des garanties suffisantes sur ces questions et que le reste relevait de la souveraineté nationale. La Commission de la GRE, après un accord de principe du Conseil fédéral en décembre 1996, attribuait finalement la

3. Rappelons que le projet de publier les Lignes directrices comme annexe au *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* (1993) du Conseil fédéral a finalement été abandonné.

4. ABB a reçu une première GRE de 240 millions de francs en 1997 et une seconde de 160 millions en 1999.

5. Sulzer a reçu une GRE de 130 millions de francs en 1998.

GRE à ABB en août 1997 après moult hésitations, malgré des oppositions importantes en son propre sein, comme celles des représentants de la DDC ou des syndicats. Les questions d'emplois et de concurrence internationale (d'autres entreprises avaient entre-temps bénéficié de garanties à l'exportation dans leur pays) ont pesé plus lourd dans la balance que les arguments sociaux (près de 2 millions de personnes déplacées) et écologiques. Cela malgré le souci clairement exprimé dans les Lignes directrices que «dans l'appréciation des risques en vue de l'octroi de la GRE pour des livraisons dans les pays en développement les plus pauvres, il est nécessaire de mettre plus d'accent sur [...] le respect des droits de l'homme»⁶. Cette décision a montré les limites de Lignes directrices dépourvues de mécanisme formel de recours pour des cas aussi patents que celui de la Chine.

D'autres dossiers ont également permis à la Déclaration de Berne d'invoquer les Lignes directrices Nord-Sud: ses engagements en faveur du gel préventif des avoirs de Mobutu en Suisse au printemps 1997 ou de ceux de Suharto en juillet 1998, puis en mai 1999, rappelaient que le Conseil fédéral reconnaissait la nécessité de lutter contre la corruption et la fuite des capitaux aux niveaux national et international. A la fin de 1995, la présentation des nouvelles orientations de politiques économique et commerciale de l'OFAEE a constitué une autre opportunité de se référer aux Lignes directrices: le projet de créer une Société financière suisse pour le développement soulevait en effet des questions sur l'articulation entre aide publique au développement et secteur privé. La Déclaration de Berne a rappelé dans ce contexte la nécessité, pour rester cohérent, d'intégrer des considérations de justice sociale dans la planification des politiques économique et commerciale.

3. L'ESSOUFFLEMENT

Six ans plus tard, le soufflé paraît retombé. Les Lignes directrices Nord-Sud paraissent aujourd'hui moins présentes et la volonté politique de faire progresser le dossier de la cohérence de la politique extérieure suisse s'est étiolée. Si le texte garde toute sa pertinence, son application dans les secteurs les plus sensibles comme la promotion économique a peu avancé. On peut même redouter que les récentes réformes au sein de l'administration fédérale ne conduisent à un recul.

L'examen des garanties contre les risques à l'exportation octroyées pour des grands barrages confirme ces craintes. Tandis qu'une évolution positive s'était dessinée ces dernières années, passant d'un débat public animé (barrage des Trois-Gorges, première GRE à ABB, août 1997) à une audition – pour la première fois – d'ONG par la Commission de la GRE (barrage d'Ilisu, GRE à Sulzer, novembre 1998), les conditions d'octroi de la seconde GRE à ABB pour le barrage des Trois-Gorges (juin 1999) a constitué un véritable recul: aucune consultation et secret absolu. Maladresse ou véritable repli? L'avenir le dira.

Différentes causes de cet essoufflement peuvent être évoquées:

- ❑ Face à la dimension non contraignante des Lignes directrices Nord-Sud, la volonté politique de l'exécutif de les mettre en œuvre prend un poids

6. Lignes directrices Nord-Sud, p. 16.

déterminant. Or, quatre des sept conseillers fédéraux de 1994 sont partis, et notamment les chefs des deux départements clés, J.-P. Delamuraz et F. Cotti. Même si l'actuel chef du DFAE, Joseph Deiss, multiplie les références à la cohérence, comme lors de son voyage en Afrique en octobre 1999, les conseillers fédéraux Couchepin et Deiss n'ont pas encore montré leur volonté de traduire ce souci de cohérence dans les faits.

- L'actualité récente ne dément pas cette analyse, avec la création du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) au sein du Département fédéral de l'économie (DFE), qui a vu le regroupement de l'OFAEE et de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi. L'OFAEE, qui gère environ un dixième de l'aide publique au développement suisse, se retrouve désormais englobé dans une vaste structure où les préoccupations économiques à court terme risquent de dominer dans les choix. La création du Seco a aussi signifié l'abandon d'un autre projet discuté durant la même période, le regroupement de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de l'OFAEE.
- La dégradation de la situation économique en Suisse durant les années 90 n'a pas favorisé le développement du concept de cohérence. Face à la crise économique et à la persistance du chômage⁷, les intérêts nationaux à court terme ont repris un poids prépondérant dans les débats et les clarifications sur les conflits entre les différents objectifs de politique étrangère. Cette pression a franchement viré au chantage à l'emploi lors de l'âpre lobbying effectué en 1997 par ABB pour obtenir une GRE pour le barrage des Trois-Gorges. Les arguments sociaux et environnementaux contre le projet chinois n'ont pas pesé lourd face à la perspective d'ABB de transférer 170 emplois sur six ans vers d'autres pays comme l'Allemagne.
- Enfin, l'usure du temps a fait son œuvre. Si le Conseil fédéral s'est majoritairement renouvelé depuis 1994, que dire du Parlement qui a connu deux élections fédérales (1995 et 1999)? Thomas Greminger (DDC) relevait déjà en 1996 que le Parlement avait bien accueilli les Lignes directrices mais n'avait «malheureusement pas approfondi le débat» et concluait en se demandant si «le concept de la cohérence avait vraiment été saisi»⁸. Gageons que cette compréhension n'a pas dû s'améliorer avec ce double renouvellement, laissant reposer sur l'exécutif fédéral la pérennité des Lignes directrices.

Comme le relève Jacques Forster ailleurs dans ce dossier⁹, les conflits d'intérêts mis en évidence par l'application du principe de cohérence se résolvent selon les rapports de force existant entre les différents acteurs. Compte tenu de la dégradation de la situation économique, nous pouvons affirmer que ces rapports de force sont aujourd'hui moins favorables à la recherche de la cohérence qu'il y a six ans. Nous constatons en tout cas dans notre travail que la préservation des emplois en Suisse pèse aujourd'hui plus lourd qu'hier dans les décisions.

7. L'embellie économique de 1999, qu'elle soit conjoncturelle ou structurelle, n'a pas encore fait sentir ses effets dans ce dossier global où l'inertie est grande.

8. T. Greminger, «La cohérence des politiques – un premier bilan de la mise en œuvre des Lignes directrices Nord-Sud de la Suisse», in D. Fino, *Impasses et promesses. L'ambiguïté de la coopération au développement*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 4, Paris/Genève, PUF/IUED, 1996, p. 146.

9. J. Forster, «La cohérence des politiques : une nouvelle approche des relations Nord-Sud», dans le dossier du présent *Annuaire*.

4. A LA RECHERCHE DU SECOND SOUFFLE

La promotion de la cohérence, énergiquement lancée en 1994, semble actuellement en panne. Seul un nouvel élan politique, d'ampleur égale à celui qui a précédé la genèse des Lignes directrices, serait à même de redonner une légitimité à l'ambitieux concept de cohérence alors élaboré. Cette relance doit d'abord venir du Conseil fédéral, qui doit montrer un signe clair, comme il avait su le faire en 1994. Cela pourrait être le départ d'un nouveau débat, qui aborderait plus attentivement cette fois l'applicabilité des Lignes directrices. Ce serait l'occasion d'impliquer à nouveau tous les départements de l'administration fédérale et d'ouvrir aussi ce débat aux milieux académiques, aux ONG et plus largement à la société civile.

Cet exercice pourrait éventuellement déboucher sur un nouveau texte qui viendrait utilement compléter celui des Lignes directrices. Il s'agirait alors de lui offrir une autre place parmi les textes fédéraux, pour asseoir sa légitimité formelle, qui a peut-être fait défaut aux Lignes directrices. Ce serait notamment l'occasion d'y intégrer des principes environnementaux et sociaux – comme pour les déplacements de population – destinés aux exportateurs, par exemple sur le modèle de ceux de la Banque mondiale. Des mécanismes formels plus contraignants, des procédures de consultation, des principes de transparence ainsi que des mécanismes de recours seraient également nécessaires. Il s'agirait enfin d'élargir ce texte au niveau international en participant activement à l'élaboration et à l'harmonisation de standards sociaux et environnementaux à l'intention des agences de crédit à l'exportation des pays de l'OCDE.

Si cet élan initial repose avant tout sur les deux conseillers fédéraux Couchepin et Deiss, le Parlement et la société civile doivent certainement se manifester afin de montrer le besoin de «relancer la machine». Un besoin criant pour affronter un paradoxe grandissant: le thème de la cohérence, si évident en Suisse en 1994, semble avoir perdu de son acuité alors que l'interdépendance entre les pays augmente avec la mondialisation et que des événements fondamentaux comme la création de l'Organisation mondiale du commerce (1995) ou l'explosion des télécommunications ont fait avancer à pas de géant ce besoin de cohérence. Ailleurs comme au sein de l'OCDE, de la Banque mondiale ou de la Société financière internationale, les débats pour plus de cohérence progressent vers des premières mesures dans les domaines des droits de l'homme, du social ou de l'environnement. L'OCDE affirmait ainsi: «Nous devrions viser rien de moins que d'assurer que toutes les politiques concernées des pays industrialisés soient compatibles avec et n'affectent pas leurs objectifs de développement.»¹⁰ Le risque existe que la Suisse se retrouve un jour à la traîne dans ce domaine.

Un second souffle doit absolument être trouvé pour que la main gauche n'ignore plus ce que fait la main droite et que la recherche de la cohérence ne soit pas «une mode passagère»¹¹. A quand des lignes directrices pour la première décennie des années 2000?

10. DAC (OCDE), *Shaping the 21st Century*, 1996. (Notre traduction.)

11. J. Forster, «La cohérence des politiques...», *op. cit.*