Les lignes directrices Nord-Sud. Un bilan de leur mise en œuvre dans l'administration fédérale cinq ans après leur adoption

Xavier Tschumi Canosa et Catherine Schümperli Younossian

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/862>

DOI : 10.4000/aspd.862

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2000

Pagination : 13-35

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa et Catherine Schümperli Younossian, « Les lignes directrices Nord-Sud. Un bilan de leur mise en œuvre dans l'administration fédérale cinq ans après leur adoption », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 19 | 2000, mis en ligne le 19 août 2012, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/862> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.862>

LES LIGNES DIRECTRICES NORD-SUD. UN BILAN DE LEUR MISE EN ŒUVRE DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE CINQ ANS APRÈS LEUR ADOPTION

XAVIER TSCHUMI* ET CATHERINE SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN**

1. INTRODUCTION

La prise de conscience des profondes mutations du monde et de la Terre, au cours de la décennie 1990, amena la Suisse à redéfinir de fond en comble sa politique extérieure, en particulier avec les pays en développement. Le Conseil fédéral adopta ainsi deux rapports¹, couvrant l'ensemble des relations extérieures de la Suisse. Parce qu'ils furent soumis au Parlement et approuvés par ce dernier, ces deux rapports bénéficièrent d'un aval politique clair, et constituèrent une direction normative dans laquelle la Suisse décida de s'engager.

Le second de ces rapports, mieux connu sous le nom de Lignes directrices Nord-Sud (LDNS), aborde plus particulièrement les relations de la Suisse (le Nord) avec les pays en voie de développement (le Sud). Les LDNS dépassent la seule coopération au développement de la Suisse, puisqu'elles insistent sur la nécessaire articulation de l'ensemble des relations de ce pays avec le Sud: comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les LDNS affichent en effet clairement la volonté de parvenir à un plus haut degré de cohérence entre les différentes politiques suisses vis-à-vis des pays en développement. C'est bien le concept de cohérence qui donne leur véritable dimension aux LDNS, et par là même également au projet politique de la Suisse pour les années 90.

Comment ce projet s'est-il traduit dans la pratique? Nous avons souhaité, dans cette étude, évaluer cinq ans de mise en œuvre des LDNS au sein de l'administration fédérale², en particulier auprès des offices et directions qui travaillent le plus directement en relation avec les pays en développement. Cinq services fédéraux furent ainsi identifiés, pour leur rôle, même indirect, mais important, dans la genèse et la mise en œuvre de ces LDNS: la Direction du développement et de la coopération (DDC/DFAE), le Secrétariat d'État à l'économie (Seco/DFE), l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP/DETEC), l'Office fédéral des réfugiés (ODR/DFJP) et la Division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères, chargée de la politique des droits de l'homme et de la politique humanitaire (DPIV/DFAE). Ces offices et directions ont l'avantage, pour notre étude, d'appartenir à quatre départements fédéraux différents, entre lesquels la cohérence de leurs politiques doit être recherchée et atteinte, selon les LDNS tout au moins.

* Licencié en économie de l'Université de Genève et étudiant à l'IUED.

** Chargée de recherche à l'IUED.

1. *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993 et Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90. « Lignes directrices Nord-Sud » du 7 mars 1994.*

2. Notre recherche n'aborde ni l'influence des LDNS sur les activités du secteur privé suisse, qu'il soit économique ou associatif, ni celle sur les positions de la Suisse dans les institutions multilatérales.

Eu égard au caractère politiquement délicat de notre sujet, et pour dépasser le niveau du discours des publications de l'administration fédérale, nous avons souhaité rencontrer les personnes dont la position dans chacun des cinq services leur permettrait, si elles le désiraient, de s'exprimer librement sur la question. Après avoir reçu notre projet, ces interlocuteurs³ ont accepté de nous accorder un entretien semi-directif d'une durée moyenne d'une heure et demie. Nous voudrions ici vivement remercier chacun d'entre eux de nous avoir reçus et d'avoir partagé avec nous leur sentiment sur ces LDNS. La synthèse de ces entretiens et de la lecture des documents recueillis, pour chaque office fédéral ou direction, fera l'objet du chapitre 3.

Aborder le concept de cohérence, inhérent aux LDNS, nécessite de se poser au moins la question de la finalité de cette cohérence⁴. Pour quoi et pour qui la cohérence doit-elle être recherchée et atteinte ? Afin de répondre à ces interrogations et de donner une perspective à notre étude, il nous a paru important d'aborder deux autres concepts qui devraient favoriser une plus grande cohérence des politiques publiques, et qui furent également dégagés pendant les années 90 : celui de développement durable, et celui de bonne gestion des affaires publiques. Une brève définition de ces deux concepts et de leur propre compréhension de la cohérence sera donnée dans le chapitre suivant.

Dans le chapitre 4, en guise de conclusion, nous reviendrons sur la responsabilité partagée des autorités politiques suisses et de l'administration fédérale, en ce qui concerne l'engagement de la Suisse pour une meilleure cohérence de ses politiques publiques vis-à-vis des pays en voie de développement. Dans ce cadre, nous présenterons comment a été traité le développement durable en Suisse, par rapport aux LDNS.

2. CADRE HISTORIQUE ET CONCEPTUEL

□ *Genèse et contenu des LDNS*

Les LDNS ont été élaborées dans un contexte historique que l'on peut qualifier d'unique dans tout le XX^e siècle. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, les conditions particulières qui ont permis l'adoption des LDNS par le Conseil fédéral – il n'y a pourtant que cinq ans – ne pourraient certainement plus être réunies actuellement.

Sur le plan international, la fin de la guerre froide est sans doute l'élément déterminant du changement quasi paradigmatique des relations internationales : à partir de 1989, les relations de la Suisse avec les pays du Sud, puis bientôt de l'Est, changèrent progressivement de visage. La Suisse se devait donc de réfléchir à la nouvelle teneur de ces relations. Sur le plan international toujours, la prise de conscience des graves problèmes de santé de la planète Terre est un autre élément déterminant : un questionnement sur le type de développement que la Suisse

3. DDC : Jean-François Giovannini, directeur adjoint ; Marco Rossi, chef de la section Politique et recherche.

Seco : Nicolas Imboden, directeur du centre de prestation Développement et transition.

OFEFP : Philippe Roch, directeur.

ODR : Jean-Daniel Gerber, directeur ; Jörg Frieden, chef du Domaine de la direction des finances et du social.

DPIV : Jean-Daniel Vigny, ministre ; Christoph Pappa, collaborateur diplomatique.

4. Pour davantage de détails à ce sujet, voir l'article de J. Forster dans le dossier du présent *Annuaire*.

voulait défendre d'abord pour elle-même, puis dans les pays du Sud, devait être entrepris sans tarder. D'autres éléments, dits globaux, ont aussi poussé la Suisse à repenser ses relations extérieures, telles par exemple les questions de migration, de drogue, de corruption, ou la globalisation des économies.

Sur le plan national, l'élément déterminant qui fut à la base des LDNS est certainement la volonté de la Suisse de renforcer l'efficacité de sa coopération au développement, dans un contexte de difficultés budgétaires de la Confédération et après plusieurs décennies d'aide publique aux résultats somme toute décevants. Il fallait faire mieux et davantage avec moins de moyens, dans le cadre de la coopération internationale au développement, d'autant plus que cette dernière commençait à s'ouvrir à certains pays de l'Est récemment émancipés de l'Union soviétique.

A partir de tous ces éléments, sur les plans national et international, les autorités suisses ont longuement travaillé à la redéfinition des relations extérieures de leur pays : à la fin de 1993, le Conseil fédéral adopta le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*, dont s'inspira, quelques mois plus tard, le *Rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse* (les LDNS)⁵. La gestation de ce texte fut marquée par d'intenses négociations entre les différents offices et directions en charge de son élaboration – à la mesure des enjeux potentiels qu'il contient, car il n'était *a priori* pas exclu que ce texte donne un véritable droit d'ingérence à chaque service fédéral, au nom de la cohérence des politiques, dans les affaires jusque-là (presque) privées des autres services de l'administration fédérale.

Ces deux rapports, acceptés subséquentement par le Parlement, engagent la Suisse dans la poursuite simultanée de quatre objectifs stratégiques⁶ couvrant les aspects politique, économique, social et écologique des relations extérieures de la Suisse :

- ❑ *objectif politique* : sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité, promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ;
- ❑ *objectif économique* : promouvoir la prospérité ;
- ❑ *objectif social* : améliorer la justice sociale ;
- ❑ *objectif écologique* : protéger l'environnement naturel.

Dans les LDNS, chaque objectif est subdivisé en une série de champs d'activité, qui en illustrent les différentes facettes et donnent une direction normative un peu plus précise au travail de l'administration fédérale chargée de mettre en œuvre ces LDNS.

La nouvelle donne internationale et planétaire, à l'origine des LDNS, a voulu que tous ces objectifs soient considérés par la Suisse comme également importants. A partir de là, la mise en œuvre de ces LDNS n'échappe pas à l'épineuse question de savoir comment progresser dans la réalisation d'un objectif sans reculer

5. Pour une description de la genèse même des LDNS, nous renvoyons le lecteur au texte de T. Greninger, « La cohérence des politiques – un premier bilan de la mise en œuvre des Lignes directrices Nord-Sud de la Suisse », in D. Fino (dir.), *Impasses et promesses. L'ambiguïté de la coopération au développement*, PUF/IUED, coll. Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 4, Paris/Genève, 1996, pp. 144-146.

6. Le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*, qui constitue le référentiel des LDNS, comprend, lui, cinq objectifs. Les deux premiers ont été fusionnés en un seul dans les LDNS.

dans la poursuite d'un autre, d'autant plus que les politiques vis-à-vis des pays du Sud, opérées par différents offices ou directions de l'administration fédérale, mettent chacune un accent plus important sur tel objectif plutôt que sur tel autre.

□ *Le concept de cohérence*

L'épineuse question mentionnée ci-dessus trouve une solution théorique simple dans le concept de cohérence. Les LDNS admettent que si les politiques menées par les différents services fédéraux en rapport avec les pays du Sud sont cohérentes, alors les quatre objectifs qu'elles s'assignent pourront être atteints. Avant de voir comment cela se traduit dans les faits, penchons-nous sur la signification de ce concept, que l'on peut envisager à trois niveaux⁷:

- *la cohérence interne d'une politique*, celle de la coopération au développement en particulier. Ce niveau de cohérence n'est pas abordé dans la présente étude, puisque les LDNS visent à embrasser l'ensemble des relations de la Suisse avec les pays en développement et pas seulement une de ces relations (la coopération au développement), même si cette dernière est souvent importante dans le contexte Nord-Sud;
- *la cohérence entre les différentes politiques de la Suisse qui ont un impact direct sur les pays en développement*. C'est sur ce niveau de cohérence que les LDNS insistent en particulier, en vue de l'harmonisation des politiques extérieures suisses vis-à-vis des pays en développement;
- *la cohérence entre les politiques extérieures et les politiques domestiques de la Suisse*. Les LDNS insistent également sur ce niveau de cohérence car il en va de la crédibilité de la Suisse dans ses relations avec les pays du Sud.

C'est donc à ces deux derniers niveaux de cohérence que se situent les LDNS, et auxquels est renvoyée l'administration fédérale. Cette dernière, chargée de la mise en œuvre de la cohérence à ces deux niveaux, est évidemment confrontée au point crucial (« *the acid test* »⁸) de tout l'exercice, d'autant plus que les LDNS restent muettes quant aux procédures concrètes de leur mise en œuvre. Mais avant de voir comment les services fédéraux appelés à donner un contenu tangible aux LDNS ont compris la notion de cohérence, une remarque s'impose sur la notion d'incohérence, échec de la cohérence, qui peut revêtir deux formes selon les conditions qui l'ont générée⁹:

- *l'incohérence involontaire*, qui se produit lorsque deux services fédéraux (ou davantage) conduisent leurs propres politiques sans dialoguer entre eux, et que ces politiques se révéleraient, à l'examen, incohérentes. Les LDNS permettent d'éviter assez aisément cette forme d'incohérence, puisqu'elles insistent dans l'administration fédérale au moins le souci de cohérence de ses politiques: il suffit de rechercher la cohérence pour que l'incohérence involontaire ne se produise pas;
- *l'incohérence acceptée* (« volontaire » serait un mot trop fort), qui se produit lorsque deux services fédéraux (ou davantage) ont recherché, sans succès, la

7. La définition de ces niveaux est tirée de l'article de J. Forster, « The Coherence of Policies towards Developing Countries: The Case of Switzerland », in J. Forster and O. Stokke (dir.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, EADI Book Series 22, London, 1999, pp. 295-322.

8. *Ibid.*, p. 308.

9. Selon P. Hoebink, « Coherence and Development Policy: The Case of the European Union », in J. Forster and O. Stokke (dir.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, p. 335.

cohérence par des procédures de négociation. Fruit d'un conflit d'intérêts irrésolu puis tranché par une décision politique, cette incohérence est ainsi tolérée, faute de mieux. C'est cette forme d'incohérence que l'administration fédérale doit éviter, autant que possible, dans la mise en œuvre des LDNS. Il ne suffit pas, alors, de rechercher la cohérence, il faut encore la trouver.

❑ *Le concept de développement durable*

Le développement durable (DD) est généralement défini comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs»¹⁰. A cette définition, datant de 1987, s'ajoutent encore les deux concepts suivants, inhérents au DD: «Le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir»¹¹. Malgré toutes les questions que cette définition pose, et que nous ne discuterons pas dans cette étude, c'est elle qui fait toujours référence.

A la suite de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED) – le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en juin 1992 –, le concept de DD a trouvé une chambre d'écho formidable, puisque tous les pays qui y participèrent, dont la Suisse, s'engagèrent à lui donner un contenu tangible. A cet égard, la Suisse s'est fixé trois objectifs principaux, que les LDNS ont d'ailleurs repris pratiquement tels quels: la protection de l'environnement, l'efficacité économique et la solidarité sociale.

Pour mériter son qualificatif de «durable», le DD pose comme exigence fondamentale que ces trois objectifs soient poursuivis simultanément. Ainsi, l'épineuse question identifiée ci-dessus, au sujet des objectifs des LDNS, se repose ici dans les termes suivants: comment avancer de front en direction des trois objectifs, sans négliger aucun d'entre eux? Pour la Suisse, à l'instar de la traduction opérationnelle des LDNS, la mise en pratique simultanée des trois objectifs du DD se heurte inévitablement aux conflits d'intérêts au sein même de l'administration fédérale: l'office fédéral ou la direction qui poursuit un des objectifs du DD doit évidemment continuer à le faire (parce qu'il correspond à sa spécialité, à ses intérêts), mais à la condition que d'autres services fédéraux fassent des progrès similaires en direction des deux objectifs restants du DD. A cette condition, il est acceptable et même peut-être bénéfique qu'un objectif prenne un peu d'avance sur les deux autres, dans sa réalisation, du fait des synergies qui peuvent ensuite en découler. Mais aucun objectif ne saurait être laissé pour compte dans le DD. Aussi la décision politique, qui tranchera les inévitables conflits d'intérêts entre les services fédéraux, devra se montrer équilibrante, favorisant d'un côté les politiques de mise en œuvre de l'objectif le moins avancé, et jugulant de l'autre celles qui contribuent à la réalisation de l'objectif le plus avancé. Cet équilibre politique vise donc une certaine cohérence dans la réalisation des trois objectifs que s'assigne le DD; sans cette cohérence, il n'est simplement pas de DD.

10. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal, 1988, p. 51.

11. *Ibid.*

□ *Le concept de bonne gestion des affaires publiques*

La bonne gestion des affaires publiques (abrégée GG pour *good governance*) est un concept qui recouvre partiellement les termes de l'objectif politique des LDNS : État de droit, démocratie, respect des droits de l'homme, lutte contre la corruption, allocation adéquate des ressources publiques, participation civile. Cependant, la GG ne vise pas elle-même un objectif, comme le font les Lignes directrices Nord-Sud et le développement durable : depuis le début des années 90, la GG est considérée comme un préalable de toute politique de coopération au développement et comme un garant de l'efficacité de cette coopération, puisqu'elle vise à donner au pays bénéficiaire de la coopération des fondations solides sur lesquelles le développement pourra se constituer. Et la cohérence, nous l'avons vu, est aussi étroitement liée à cette notion d'efficacité. En ce sens, la GG fait figure de condition de la cohérence des politiques publiques, particulièrement dans le cadre de la coopération internationale au développement. Alors que le DD intègre de manière très diffuse l'objectif politique des LDNS, la GG vient ici lui apporter un complément utile, sur lequel nous revenons plus loin.

3. MISE EN ŒUVRE DES LDNS PAR L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE SUISSE

Nous avons vu que les LDNS sont avant tout un projet politique, reflétant la réaction de la Suisse à la nouvelle donne internationale et planétaire. Les quatre objectifs qu'elles s'assignent concourent tous à « la sauvegarde à long terme des intérêts suisses »¹². Les LDNS prévoient « de trouver un bon équilibre entre intérêts à court terme et intérêts à long terme, et entre intérêts nationaux et intérêts internationaux »¹³, sans qu'il ne soit « question d'abandonner les intérêts suisses »¹⁴. Il est inquiétant que les LDNS semblent s'accommoder du caractère axiomatique de la notion de « bon équilibre » des intérêts, car avant de l'atteindre, encore faut-il s'entendre sur ce qu'est un tel « bon équilibre » si l'on ne veut pas que chacun des services fédéraux puisse s'en faire une idée bien différente.

En suivant le raisonnement des LDNS, ce « bon équilibre » des intérêts, au sein de l'administration fédérale, débouche inévitablement sur la cohérence des politiques publiques. Les LDNS admettent en effet implicitement qu'un « bon équilibre » des intérêts se traduira, dans la pratique de l'administration fédérale, par des politiques cohérentes. Ainsi, le flou qui entoure ce « bon équilibre » est reporté sur le concept de cohérence, rendant considérablement plus ardue la tâche de l'administration fédérale, à qui il revient de mettre en œuvre les LDNS.

Les LDNS exigent bien « une politique cohérente envers le Sud »¹⁵, mais une politique qui ne peut être que la résultante d'un faisceau de politiques divergentes par nature. Car la recherche de cohérence n'est nécessaire qu'en situation de conflit entre différentes politiques, qu'elles soient menées ou non par différents offices ou directions de l'administration fédérale. C'est ainsi que les LDNS visent premièrement à identifier les divergences entre les différentes politiques touchant les pays du Sud, puis à les résorber le plus possible. Sans mode d'em-

12. Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud...*, p. 12.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 11.

ploi pour accéder à la cohérence, chaque conflit de politiques est laissé à la négociation, au rapport de force entre les services fédéraux en présence.

Dans les sous-chapitres suivants, nous verrons que chaque office ou direction que nous avons analysé a fait un usage personnel et variable des LDNS. La synthèse de l'entretien et des documents, pour chaque office ou direction, précède généralement une partie plus analytique de notre part. Nous ne citons pas de propos tenus verbalement pendant ces entretiens, mais concluons chacun de ces sous-chapitres par une définition de la cohérence, que nos interlocuteurs nous ont envoyée à titre personnel par écrit.

□ *Direction du développement et de la coopération (DDC)*

En vue de la mise en œuvre des LDNS, la DDC a élaboré un plan d'action¹⁶, traduction opérationnelle de chacun des quatre objectifs stratégiques et des 16 champs d'activité des LDNS, qui a abouti à l'identification de 47 lignes d'action à suivre, justifiées chacune dans un court texte explicatif. Mais la DDC ne s'est pas arrêtée là, subdivisant encore ces lignes d'action en 109 mesures spécifiques ; à chacune d'entre elles sont associés le nom des personnes responsables, à la DDC, de l'avancement de la mesure, les partenaires éventuels de ces dernières dans d'autres offices ou directions de l'administration fédérale ainsi que les délais dans lesquels chaque mesure spécifique doit être remplie.

La DDC établit un bilan, au moins une fois par année, de l'avancement des mesures de son plan d'action, dont rend compte l'encadré ci-dessous. Ce dernier fournit un aperçu, objectif par objectif, du nombre de mesures remplies, partiellement remplies, non (encore) remplies ou abandonnées. La moyenne de réalisation des objectifs, qui apparaît au bas de l'encadré, donne une idée assez correcte du degré de réalisation de chaque objectif car aucun d'eux n'a véritablement été négligé dans le plan d'action de la DDC. Seul peut-être le quatrième objectif semble un peu en avance¹⁷, pour lequel aucune mesure n'a d'ailleurs été abandonnée.

En outre, le plan d'action prévoit la mise sur pied de groupes de travail internes à l'administration fédérale « pour la mise en œuvre de certaines mesures regroupées par thème, en particulier en vue d'obtenir une synergie dans le traitement des différentes mesures particulières »¹⁸.

Il faut enfin mentionner que 6 des 109 mesures ont été abandonnées au cours du temps (chiffre considéré comme modeste), en raison surtout du peu de chances qu'elles avaient de se voir réaliser. Remarquons cependant qu'une de ces mesures, abandonnée car considérée comme impossible à réaliser dans la situation politique actuelle, visait à « établir le plan financier de façon à [...] augmenter l'aide publique au développement dans les pays les plus pauvres (PMA) à 0,15 % du PNB [...] d'ici à l'an 2000 »¹⁹. Cet abandon est évidemment à mettre en relation avec la stagnation de la part affectée par la Suisse à l'ensemble de sa coopération internationale au développement et son incapacité de plus en plus patente à la hisser à 0,4 % de son PNB (objectif déclaré du Conseil fédéral).

16. DDC, *Plan d'action de la DDC pour la mise en œuvre des Lignes directrices Nord-Sud 1995-1998*, Berne, 1995, 38 p. Ce document, public, peut être téléchargé depuis le site Internet de la DDC : www.sdc-gov.ch (publications – monographies).

17. Pour des raisons peut-être compréhensibles, les questions d'environnement faisant l'objet d'un consensus assez large dans l'administration fédérale.

18. DDC, *Plan d'action de la DDC*..., p. 37.

19. *Ibid.*, p. 24.

Lignes directrices Nord-Sud

Objectifs – Champs d'activité

- 1 – *Sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité, promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit*
 - 211 – Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques
 - 212 – Promouvoir les droits de l'homme
l'Etat de droit et le processus de démocratisation par des mesures positives
 - 213 – Montrer les conflits d'objectifs*
 - 214 – Aménager l'assistance judiciaire internationale
 - 215 – Réduire les dépenses militaires exagérées des pays en développement
 - 216 – Sauvegarder et maintenir la paix
- 2 – *Promouvoir la prospérité*
 - 221 – Améliorer les conditions-cadres
pour un développement durable des pays en développement
 - 222 – Promouvoir le secteur privé dans les pays en développement
 - 223 – Faciliter l'accès aux marchés du Nord pour les produits des pays en développement
- 3 – *Améliorer la justice sociale*
 - 231 – Lutter contre la pauvreté et promouvoir la justice sociale
 - 232 – Réduire la croissance démographique
 - 233 – Promouvoir une aide humanitaire cohérente et coordonnée à l'échelle internationale
- 4 – *Protéger l'environnement naturel*
 - 241 – élaborer un modèle de développement durable en Suisse
 - 242 – Faire comprendre l'importance d'un développement durable sur le plan international
 - 243 – Harmoniser les politiques environnementale, commerciale et de développement
 - 244 – Aménager des politiques économique, commerciale
extérieure et de développement cohérentes sur le plan multilatéral*

Plan d'action	Lignes d'action	Nombre de mesures**				
		T	R	P	N	A
1 – <i>Sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité, promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit</i>	12	30	19	5	4	2
2 – <i>Promouvoir la prospérité</i>	11	24	13	5	4	2
3 – <i>Améliorer la justice sociale</i>	15	29	17	5	5	2
4 – <i>Protéger l'environnement naturel</i>	9	26	18	7	1	0
Total	47	109	67	22	14	6
Moyenne de réalisation en pour-cent			62	20	13	5

Sources: Conseil fédéral suisse, *Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud...*

Bilan de l'avancement des mesures du *Plan d'action de la DDC...*, état en février 1999 (document interne DDC).

* Deux champs d'activité des LDNS touchant directement à la cohérence ont été considérés comme des « recommandations méthodiques » dans le *Plan d'action de la DDC...* (p. 3) et n'y ont par conséquent pas fait l'objet de lignes d'action et de mesures spécifiques.

** T = total, R = remplies, P = partiellement remplies, N = non (encore) remplies, A = abandonnées.

Depuis 1995, année pendant laquelle elle a fait des LDNS son thème principal, la DDC a utilisé ces dernières aussi souvent que possible pour forcer le débat au sein de l'administration fédérale, au nom de la cohérence des politiques. Selon la DDC, les LDNS ont ainsi permis à divers offices et directions de l'administration fédérale d'exprimer leur opinion en vue de fournir une base riche à la décision politique subséquente, au niveau des départements fédéraux (rarement du Conseil fédéral).

La DDC estime que les LDNS apportent davantage de clarté sur les enjeux, même les plus modestes, de toute décision politique. Pour la DDC, elles font désormais partie du système de décision dans l'administration fédérale, même si ses fonctionnaires semblent parfois l'oublier. Cela dit, la DDC admet la relative importance des LDNS pour les instances fédérales qui sont un peu plus éloignées des questions touchant aux pays en développement, et qui doivent honorer d'autres lois (ou simplement leur agenda politique) dans leurs prises de décisions politiques. Dans cette configuration, la DDC se positionne clairement comme le moteur de la mise en œuvre des LDNS, visant à donner au concept de cohérence un contenu tangible.

Cependant, même la DDC semble finalement un peu revenue de son enthousiasme original, cinq ans après l'adoption des LDNS. Son plan d'action, qui devait être rempli entre 1995 et 1998, est toujours en chantier en 1999. Même la nature de ce plan d'action semble avoir changé, lui qui visait la mise en œuvre des LDNS lors de son élaboration et qui, en 1999, apparaît plutôt comme un document de direction stratégique, dont les objectifs annuels de la DDC (eux véritablement opérationnels) s'inspireraient²⁰. Et puis, la DDC se sent un peu fatiguée de voir la cohérence des politiques publiques suisses rarement atteinte (à ses yeux), d'autant plus peut-être que cette dernière est, depuis l'adoption des LDNS, toujours plus souvent recherchée dans l'administration fédérale; il est frustrant pour la DDC de constater que bien souvent l'administration fédérale ne parvient qu'à une incohérence involontaire.

Enfin, c'est sur l'initiative de la DDC qu'une version tout public des LDNS a été diffusée (éditée uniquement par la DDC), afin de faire connaître ce texte à un plus grand cercle de personnes que celui qui consulte la *Feuille fédérale*: «La mise en œuvre [des objectifs des LDNS] ne peut se concevoir ni se réaliser sans le soutien de la population.»²¹ C'est notamment parce que la DDC a fait sienne cette affirmation que les LDNS ont progressivement été perçues, par l'extérieur, comme «la chose» de la DDC, même si cette dernière s'en défend: les LDNS sont bien «une chose» du Conseil fédéral, parmi d'autres choses.

La somme de travail investie dans ce plan d'action démontre quand même, selon nous, à quel point la DDC tenait à ces LDNS, et surtout tenait à en faire un instrument sur lequel elle pourrait baser ses arguments en faveur d'une meilleure prise en compte des intérêts du Sud dans l'administration fédérale. Il faut saluer, à cet égard, les efforts entrepris par la DDC. Cependant, nous ne trouvons pas, dans ce plan d'action, de véritables procédures permettant d'accéder à la cohérence; selon nous, il ne constitue pas encore un document véritablement

20. DDC (Strategisches Controlling/Politik und Forschung), *Systemik der Planungsinstrumente in der DEZA*, Bern, 1999, tableau 1: «Systemik der Planungsinstrumente und Führungsebenen».

21. Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud...*, p. 12.

opérationnel, d'autant moins que (presque) toutes les mesures du plan d'action sont classées « de première priorité ».

On peut envisager deux niveaux de cohérence. Le premier, négatif, est l'absence d'incohérence, le deuxième, positif, celui de renforcement mutuel. Commençons donc par définir l'incohérence : situation causée par l'annulation réciproque de deux mesures. Exemple : la Suisse entend combattre la corruption par sa politique de coopération au développement, mais l'encourage de fait par sa législation fiscale, qui permet de déduire du revenu imposable les sommes versées à titre de corruption. Le niveau plus élevé, ou positif, de la cohérence revient à mobiliser tous les instruments disponibles dans un même but.

Jean-François Giovannini, directeur adjoint, DDC, 10 novembre 1999

Le concept de cohérence est utilisé de différentes manières au niveau du langage de la politique de développement. Ainsi, ce concept indique dans quelle mesure les différentes politiques nationales d'un pays – qui font apparaître un impact direct dans nos pays partenaires – sont en harmonie ou en contradiction entre elles. Les incohérences sont, dès lors, caractérisées par des conflits d'objectifs qui peuvent se produire entre politiques différentes. L'image « donner d'une main et reprendre de l'autre » traduit le point essentiel de la question de la cohérence.

D'autre part, ce concept évoque les critères différents (le cas échéant), appliqués à des questions similaires qui se posent au niveau des relations extérieures ou de la politique intérieure. La cohérence entre la politique intérieure et la politique extérieure met en jeu la crédibilité d'un pays.

Marco Rossi, chef de la section Politique et recherche (DDC), 15 novembre 1999

□ *Secrétariat d'Etat à l'Economie (Seco)*

Pour le Seco²², les LDNS ont une autre signification que pour la DDC. Contrairement à d'autres offices fédéraux, tels que l'OFEFP et la DDC, le Seco ne poursuit pas un seul but, mais plusieurs, en ce qu'il doit intégrer les objectifs de l'économie, du développement et de l'environnement. Cela signifie que le Seco vit les problèmes de cohérence en son propre sein : les décisions qui y sont prises demandent fréquemment un arbitrage entre des considérations de développement, de défense des emplois en Suisse, de promotion des intérêts économiques suisses à l'extérieur et autres. Le Seco est constitué de diverses directions qui s'occupent du commerce, du marché du travail, de la promotion économique et, finalement, de la coopération avec les pays en développement et en transition (celle-ci est coresponsable, avec la DDC, de la politique de développement) ; il compte aussi un service de l'environnement.

La mise en œuvre des LDNS représente, pour le Seco, une tâche plus complexe que pour la DDC car il ne peut pas se limiter à un simple rôle d'avocat des pays en développement. De par ses multiples mandats, il doit trouver un point d'équilibre entre les intérêts à court et à long terme de l'économie suisse, étant entendu que la perspective à long terme plaide pour une position et une activité opérationnelle visant à donner aux pays en développement une place plus importante dans l'économie mondiale. On peut imaginer, par ailleurs, que l'exercice LDNS

22. Le Seco est né du regroupement de l'OFAEE et de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, en juillet 1999.

ait soulevé une certaine réticence de la part du Seco (à l'époque l'OFAEE) du fait que ce dernier s'est retrouvé sous la pression d'autres offices fédéraux ou directions qui l'obligent à négocier certaines politiques qu'il menait de manière presque autonome auparavant.

Cela dit, le Seco considère que le processus d'élaboration des LDNS a été presque plus important, pour lui, que leur adoption subséquente et les efforts pour les mettre en œuvre. Le Seco (à l'époque l'OFAEE) a beaucoup travaillé à la rédaction des LDNS et beaucoup appris pendant la longue période de gestation de ce document (1990-1994). Par cette forte implication dans la genèse des LDNS, il visait, au moins en partie, à s'assurer que le texte résultant de cet exercice ne stipule pas des priorités qui ignorent les réalités économiques et/ou qui ne permettent pas de poursuivre les objectifs économiques de la Suisse, ou encore qui rendent la place de travail suisse non compétitive dans le contexte de l'économie mondialisée. Pour lui, les LDNS devaient demeurer un texte manifestant une intention politique en matière de cohérence et un instrument permettant d'identifier clairement des incohérences flagrantes entre objectifs, sans cependant préjuger de la solution ou fixer de hiérarchie entre les objectifs. Le Seco est d'avis qu'en aucun cas les LDNS ne pouvaient arrêter une liste de modalités pratiques définissant de manière rigide comment accéder à cette cohérence.

En conséquence, même si le travail direct à la mise en œuvre des LDNS semble ponctuel, le Seco est confronté presque quotidiennement au problème de la cohérence. Comme indiqué plus haut, la première priorité consiste, pour le Seco, à chercher la cohérence « à l'intérieur de la maison », entre sa section de coopération économique avec les pays en développement (et en transition) et ses autres sections²³.

Ensuite, et comme nous l'avons déjà mentionné, la cohérence ne pourra être que le fruit de négociations entre les offices fédéraux ou directions, au cas par cas, selon la nature de la question et des enjeux. Il en va de même en ce qui concerne l'implication du Seco dans les groupes de travail établis en vue de la mise en œuvre des LDNS.

Enfin, selon notre interlocuteur, il serait erroné de croire que le Seco ne prend de décisions qu'en fonction des intérêts immédiats de l'économie privée suisse : depuis longtemps, les dimensions environnementale et sociale sont prises en considération. Le mécanisme de prise de décision au sein de l'administration suisse impose de tenir compte d'une multiplicité d'intérêts ; l'adoption des LDNS a sans doute renforcé ces mécanismes de consultation et de pondération des différents intérêts, même si elle n'en est certainement pas la cause unique.

Le Seco nous est ainsi apparu nuancé sur la question de cohérence, et limité dans les ressources humaines qu'il est prêt à investir dans un long exercice d'analyse avec la DDC et d'autres offices, non pas parce qu'il craindrait que sa position de force dans les négociations entre les différents services fédéraux soit remise en cause, mais parce qu'il est confronté en permanence à la problématique de la cohérence du fait des perspectives différentes dans lesquelles travaillent ses sections. La recherche de cohérence ne commence-t-elle pas, pour chaque office ou

23. Le Seco comporte huit « centres de prestation », dont le centre de prestation Développement et transition qui s'occupe particulièrement des relations avec le Sud et l'Est. L'organigramme du Seco se trouve sur le site Internet www.seco.admin.ch – « Qui sommes-nous ».

direction, par la (re)connaissance des caractéristiques structurelles des autres services fédéraux ?

Dans notre coopération économique avec les pays en développement et en transition, nous sommes confrontés à un double problème de cohérence. Le premier se réfère à l'équilibre que nous devons trouver entre les divers groupes d'intérêt qui forment nos *constituencies*. En forme de pirouette, je dirais que nous avons de bonnes chances d'être cohérents lorsque et le Vorort et les œuvres d'entraide sont moyennement mécontents de ce que nous faisons !

La deuxième dimension, que les LDNS n'abordent pas, mais qui n'en est pas moins importante, est celle de la cohérence entre notre apport et les efforts propres réalisés par les pays destinataires. Cela ne sert à rien que les diverses facettes de notre collaboration avec un pays soient cohérentes entre elles si elles ne sont pas également cohérentes avec les efforts déployés par nos partenaires et par d'autres donateurs.

Nicolas Imboden, directeur du centre de prestation
Développement et transition (Seco), 14 décembre 1999

□ Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)

Pour l'OFEFP, l'exigence de cohérence correspond, par nature, au caractère transversal des questions d'environnement (et plus encore de développement durable) dont il s'occupe. Cette exigence est profondément ancrée dans cet office fédéral, puisqu'il s'est organisé dans ce sens avant même l'adoption des LDNS. Ces dernières sont donc perçues, à l'OFEFP, comme une légitimation de ses activités.

Mais davantage encore que les LDNS, c'est le concept de développement durable qui constitue la référence de l'OFEFP. Le DD participe d'ailleurs, selon l'OFEFP, de la même démarche philosophique que les LDNS. L'OFEFP place toutes ses activités dans l'esprit du DD, et accorde par conséquent une importance de premier ordre à l'idée de cohérence des politiques visant à la réalisation simultanée des trois objectifs écologique, économique et social, sans laquelle il n'est pas de DD. De ce point de vue, les LDNS peuvent être considérées comme un sous-ensemble ou une composante du DD.

Dans sa stratégie, l'OFEFP met en avant son rôle moteur dans « l'intégration du pilier environnemental du développement durable dans les politiques nationales et internationales »²⁴ de la Suisse. Nous déduisons de cette pensée directrice que l'OFEFP voit le DD un peu comme un édifice reposant sur plusieurs piliers, dont la construction incomberait aux offices et directions de l'administration fédérale les mieux outillés²⁵. Le pilier de l'environnement à l'OFEFP, celui de l'économie au Seco et celui du social à la DDC ? Pourquoi pas, mais à condition que ces différentes équipes de travail se concertent et s'entraident au fil de leur ouvrage respectif.

Sur ce plan, les relations entre la Suisse et les pays en voie de développement étaient presque exclusivement gérées par la DDC et le Seco (à l'époque l'OFAEE) avant la conférence de Rio en 1992. Depuis, et petit à petit, l'OFEFP s'est intégré dans ce champ, à force de dialogue et de consultation avec ces deux

24. OFEFP, *Stratégie de l'office*, Berne, 1999 (version de février), p. 1.

25. En suivant, *mutatis mutandis*, la théorie des avantages comparatifs.

acteurs traditionnels de la coopération internationale au développement. Avec la DDC, l'OFEFP a même récemment signé un mémorandum d'accord qui prévoit les conditions de leur collaboration dans les pays de concentration de la DDC ainsi que pour les stratégies sectorielles qui y sont prévues. Cet accord, qui ne porte pas (encore) sur les projets de coopération au développement à proprement parler, devrait voir sa mise en pratique débiter dans un proche avenir. Avec le Seco, les progrès sont bien plus lents, puisque ce dernier ne semble pas pressé de signer un mémorandum similaire avec l'OFEFP. Cependant, le Seco est présent aux séances mensuelles du groupe de travail présidé par l'OFEFP, concernant les questions climatiques.

L'OFEFP, pour qui le travail intersectoriel est comme une seconde nature, regrette néanmoins le manque de dynamisme, au sein de l'administration fédérale, sur la question de cohérence des politiques. De plus, bien que les synergies existent dans cette administration, il regrette qu'elles se produisent fortuitement et que les «cultures» d'offices ou de directions soient toujours très fortes, malgré le changement paradigmatique de leurs relations avec les pays du Sud, lesquelles ne peuvent plus être pensées de façon sectorielle. Assurément, pour l'OFEFP, il manque un directoire au sein de l'administration fédérale, directoire qui serait capable d'utiliser ou de provoquer des synergies entre les offices ou directions qui ont affaire avec le Sud et pourrait aussi garantir une certaine cohérence entre les principes défendus par la Suisse dans les forums multilatéraux et les politiques bilatérales qu'elle met ensuite en place.

Nous nous demandons si la coopération au développement, qui repose sur une loi, un arrêté et les LDNS (ainsi que, dans une moindre mesure, sur les messages du Conseil fédéral en vue de l'adoption des crédits-cadres), ne devrait pas être reformulée dans une nouvelle loi, incluant le Sud et l'Est, mais surtout incluant formellement l'OFEFP, au même titre que la DDC et le Seco. Cette proposition n'entre sans doute pas en contradiction avec l'esprit des LDNS et pourrait certainement garantir une meilleure cohérence des politiques publiques suisses envers les pays en développement ou en transition.

La recherche de la cohérence est un processus de concertation qui permet de prendre des décisions optimales, car des décisions sectorielles et linéaires peuvent provoquer des dégâts parfois irréparables dans d'autres secteurs.

La cohérence ne doit pas être un concept d'idéal figé. Elle suppose des interactions, des tensions et des décisions qui tranchent après une pesée d'intérêts.

Philippe Roch, directeur de l'OFEFP, 6 décembre 1999

❑ *Office fédéral des réfugiés (ODR)*

L'ODR est peut-être l'office fédéral qui mesure le mieux l'interdépendance croissante de toutes les relations extérieures de la Suisse. Car ces relations, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, avec des pays du Sud, de l'Est ou du Nord, ont une influence, même si elle reste minime dans le cas de la Suisse, sur la question des migrations. Ces dernières sont un produit de cette interdépendance des relations internationales, et donc de la cohérence avec laquelle sont conduites les politiques qui établissent ces relations.

Pour l'ODR, directement confronté à la question de l'immigration, la cohérence des politiques extérieures de la Suisse revêt une importance particulière. L'ODR regrette cependant que les LDNS ne donnent pas à cette question l'importance qu'elle mériterait. Elles restent vagues sur les phénomènes de migrations internationales, alors que ces dernières, lorsqu'elles touchent la Suisse, sont perçues comme le problème numéro un par la population suisse. Les raisons tiennent peut-être au caractère essentiellement bilatéral et orienté vers le Sud (au sens strict) des LDNS alors que les migrations constituent, elles, une question qui doit être réglée multilatéralement et que celles qui concernent la Suisse trouvent en majorité leur origine en Europe même.

Une fois les requérants d'asile arrivés sur le territoire suisse, c'est à l'ODR qu'il incombe de trouver les solutions adéquates, ce qui lui donne souvent le rôle d'assistant social et de policier. La DDC, à laquelle est associé le rôle de l'infirmier, se trouve donc dans une situation un peu plus confortable par rapport à la question des migrations. Mais les mentalités ont changé au sein de ces deux services fédéraux, qui ont entamé une certaine convergence, la DDC ayant par exemple donné une priorité opérationnelle à certains pays d'origine des requérants (Albanie et Bosnie-Herzégovine en particulier).

Pour l'ODR, il est clair, aux niveaux juridique et moral, que ces pays doivent reprendre, à terme, leurs citoyens présents en Suisse, sauf raisons humanitaires exceptionnelles. La Suisse se doit donc d'adapter sa coopération au développement, comme l'a déjà fait l'Union européenne : le couple «pauvreté – migrations» est considéré de plus en plus comme une fiction, alors que la cascade «non-respect des droits de l'homme – détérioration de l'État – migrations» semble plus claire pour expliquer ces mouvements internationaux de populations. En ce sens, les LDNS se révèlent fortes, au moins en théorie, puisqu'elles ne donnent plus à la coopération au développement la seule dimension économique et sociale. La DDC et le Seco, en tant que services fédéraux les plus impliqués dans la coopération au développement, peuvent veiller, pour l'ODR, à ces questions politiques dans leurs pays de concentration, apportant là un point au crédit de la cohérence. Ce rapprochement entre les politiques extérieures et intérieures de la Suisse est également appelé par les ONG suisses.

Entre la fin de 1995 et le début de 1996, l'ODR, la DDC et le Seco (à l'époque l'OFAEE), sous l'égide de la Commission consultative pour la coopération internationale au développement, ont travaillé ensemble sur la question des migrations. En 21 thèses, le rapport²⁶ qui est issu de ce rapprochement couvre les aspects les plus importants des migrations, les conflits d'objectifs que celles-ci peuvent générer et les possibles solutions et instruments que la Suisse peut développer pour prévenir ou traiter cette question. Ce rapport sur les migrations et la coopération au développement est malheureusement resté lettre morte parce qu'il était trop théorique et beaucoup trop axé, selon l'ODR, sur le développement, sans véritables liens directs avec la question des migrations. Il tentait pourtant d'embrasser les synergies et les conflits d'objectifs entre les migrations et la coopération au développement, constituant ainsi un effort en faveur d'une meilleure cohérence des politiques. Cependant, il semble qu'un nouveau rapport, plus opérationnel, sera discuté par la commission au cours de l'année 2000.

26. Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit, *Migration und Entwicklungszusammenarbeit: Synergien und Zielkonflikte*, Thesenpapier, 1996.

Dans la formulation et la conduite de ses politiques nationales et internationales, la Suisse s'efforce de maximiser les bénéfices que les pays en développement peuvent tirer de leurs échanges avec notre pays. La Suisse reconnaît ouvertement les situations dans lesquelles des intérêts nationaux, formulés de manière démocratique ou résultant de l'action de groupes de pression, imposent des dispositions réduisant cette ouverture et ces chances, de droit ou de fait. Dans le domaine de l'immigration et de l'asile, la cohérence possible se limite aujourd'hui à la promotion des droits de l'homme et d'institutions démocratiques en Suisse comme à l'étranger, à la reconnaissance du droit individuel à recevoir la protection en cas de persécution politique, à l'accueil collectif de personnes en danger et à la non-discrimination dans l'application de mesures restrictives d'accès au marché du travail. L'admission qu'il existe une demande importante et insatisfaite de main-d'œuvre non qualifiée dans l'économie du pays pourrait apporter, dans ce contexte, des améliorations significatives.

Jörg Frieden, chef du Domaine de la direction des finances et du social (ODR), 10 novembre 1999

□ *Division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères (DPIV)*

La DPIV est la division chargée de la politique des droits de l'homme et de la politique humanitaire au sein du DFAE. Son cadre d'action est déterminé principalement par le *Rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des droits de l'homme* de 1982 et le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* de 1993 (cf. chiffre 412). Dans le cadre des relations entre droits de l'homme et coopération au développement, les LDNS du Conseil fédéral (1994), précisées par les lignes directrices du DFAE sur la promotion des droits de l'homme dans la coopération au développement²⁷, servent de cadre de référence.

En ce qui concerne la cohérence des politiques (droits de l'homme, développement, économie extérieure, asile, etc.), la DPIV nous invite à suivre la réponse au postulat Bäumlín (datant du 17 décembre 1997), qu'elle prépare depuis presque deux ans. Le postulat émet le vœu suivant: «Je demande au Conseil fédéral d'établir un rapport explicatif concernant le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*, le *Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme* de 1982 et les activités de la Suisse au sein de l'OSCE (notamment celles qui ont trait à la protection des minorités); il tiendra compte dans ce rapport des activités relevant de la politique économique extérieure et de la politique du développement (vues notamment sous l'angle des principes bilatéraux et multilatéraux de bonne administration).

»Les départements et les offices associés à l'élaboration de ce rapport exposeront ouvertement leurs divergences de sorte qu'elles puissent être aplanies. L'élaboration du rapport incombe au DFAE, plus précisément à la Division politique IV.»

La réponse à ce postulat est depuis de nombreux mois en procédure de consultation, à l'intérieur même du DFAE mais aussi avec des services fédéraux extérieurs au DFAE. Cette procédure de consultation est l'arène typique dans laquelle les intérêts de chaque service doivent trouver «un bon équilibre» au sens des LDNS. La réponse au postulat Bäumlín sera donc le fruit d'un consensus négocié entre tous les services fédéraux participant à cette procédure.

Si cette réponse fait l'objet de telles négociations, difficiles, cela provient peut-être aussi du fait que, sur certains aspects, elle ne se contente pas d'intentions,

27. DDC, *Promotion des droits de l'homme et coopération au développement. Lignes directrices*, Berne, 1998, 24 p.

mais recherche des mécanismes. Ces derniers définiraient dans les grandes lignes comment conjuguer, dans un type de situation donnée, les questions des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit avec d'autres questions, par exemple l'asile, la politique économique extérieure ou la coopération au développement. Sur l'aspect de la conditionnalité politique, qui entre dans cette réponse, il figurerait par exemple des mécanismes définissant une possible interruption de la coopération au développement dans un pays quand les droits de l'homme y sont bafoués. Cela renvoie à la notion de «bonne administration» mentionnée dans le postulat, et que nous avons abordé dans le chapitre 2 sous l'expression de «bonne gestion des affaires publiques» (GG).

La réponse au postulat Bäumlin, lorsqu'elle sera prête à être acceptée par le Conseil fédéral puis transmise aux Chambres fédérales, constituera ainsi la résultante du jeu d'intérêts au sein de l'administration fédérale. Entre les lignes, il sera néanmoins possible de lire comment ces intérêts ont joué, lesquels ont prédominé dans telle partie du texte ou dans telle autre et lesquels n'ont pas réussi à s'imposer, et si, en définitive, cette réponse sera propre à donner à certaines politiques publiques de la Suisse une plus grande cohérence.

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit est l'une des cinq priorités de la politique extérieure de la Suisse. Pour être *crédible*, notre action en la matière doit être *cohérente*. Ceci implique que notre politique doit se traduire par une plus large prise en compte des critères des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans toute décision relevant de la politique générale de la Confédération. Tel doit être tout particulièrement le cas dans les domaines de la politique à l'égard des étrangers, de la politique d'asile, de la politique économique extérieure et de la politique de développement.

Jean-Daniel Vigny, ministre, DPIV, 9 novembre 1999

4. LA COHÉRENCE, ENTRE PROJET POLITIQUE ET CONTENU DE FAIT

Le chapitre précédent a montré, s'il le faut, que la mise en œuvre des LDNS est un exercice particulièrement difficile sans soutien politique clair. Les LDNS constituent certes un projet politique visant à introduire davantage de cohérence dans l'ensemble des relations de la Suisse avec les pays en voie de développement. Elles expriment la volonté des plus hautes autorités politiques suisses en la matière. Mais encore faut-il orienter les services fédéraux, chargés de la traduction opérationnelle des LDNS, quant à la signification; comment doit-on par exemple comprendre une formule telle qu'«un bon équilibre» des intérêts, elle qui se prête aisément à de multiples interprétations?

En fait, les services fédéraux concernés par ces LDNS et par la question de la cohérence des politiques n'ont rien fait d'autre que présenter chacun leurs propres arguments, au cas par cas, afin de donner à la décision politique qui s'en suivra un éventail d'enjeux aussi large que possible. Jusqu'ici, la cohérence est simplement recherchée par les services fédéraux, qui apportent leurs arguments dans une espèce de cagnotte commune, établie pour l'occasion. Au moins, l'incohérence involontaire est évitée.

A partir de tous ces arguments, une décision politique doit être prise, dont dépendra le succès de la cohérence – ou la persistance de l'incohérence, malheureusement acceptée faute de mieux. Des entretiens que nous avons conduits au sein des cinq services fédéraux les plus impliqués vis-à-vis des pays en développement, il est ressorti que cette décision politique doit être prise, dans la majorité des cas, entre les départements auxquels appartiennent ces services. Cela nous semble poser un problème de juge et partie : comment ces départements prendraient-ils une décision politique assurant la cohérence alors qu'ils ne font que défendre leurs intérêts dans la négociation qui préside à cette décision ? N'y a-t-il personne pour veiller à ce que cette cohérence, voulue en théorie, trouve un contenu pratique au travers de procédures équilibrantes plutôt qu'au travers de la loi du plus fort ? La main invisible de l'administration fédérale doit-elle régler la question de cohérence, à l'instar de la main invisible du marché ? Les LDNS se sont donné quatre objectifs d'égale importance, alors que les départements qui sont derrière ces objectifs et qui les promeuvent ne sont, eux, pas de même force. Est-ce vraiment cela que les plus hautes autorités politiques suisses ont voulu ?

«La cohérence en matière de politique extérieure ne peut être améliorée – pour autant qu'elle soit considérée comme une condition politique souhaitable – qu'au moyen d'une procédure ad hoc»²⁸ : le système de collégialité, qui existe dans l'administration fédérale, permettrait de transformer facilement la volonté d'être cohérent en cohérence. En outre, l'administration fédérale pourrait s'organiser, en allouant davantage de ses ressources humaines à la question de la cohérence, en se donnant, à cette fin, des «mécanismes de consultation juridiquement valables»²⁹ et en instaurant, le cas échéant, un contrôle de la cohérence. Aussi est-il regrettable que, dans ces conditions, la volonté politique de donner un contenu tangible à la cohérence des politiques fasse tellement défaut.

Bien qu'étant un projet politique, les LDNS n'ont pas suscité de volonté politique claire pour les mettre en œuvre. Les structures institutionnelles nées à la faveur de cette mise en œuvre – et aussitôt démantelées – n'ont pas échappé à la loi de la jungle décrite ci-dessus, concluant leurs travaux par des publications somme toute pas toujours suffisamment opérationnelles.

A titre de comparaison, la mise en œuvre du développement durable (DD) est fort éclairante : un des premiers pas de la Suisse en direction du DD fut la mise sur pied du Comité interdépartemental pour le suivi de Rio (CIRio), en mars 1993. Le CIRio regroupe 20 services fédéraux, chargés «d'évaluer la mise en œuvre du développement durable en Suisse dans le cadre des mécanismes de coordination et des différentes politiques sectorielles helvétiques»³⁰. Cette structure interdépartementale formelle est issue d'une véritable volonté politique ; or, il est indéniable que les LDNS n'ont pas bénéficié d'une semblable volonté. Il est vrai que la Suisse s'est engagée internationalement à mettre en œuvre le DD, d'où peut-être cette bonne volonté politique. Mais, à l'occasion de l'examen des pairs de l'OCDE, portant sur la coopération internationale au développement, qui a lieu tous les quatre ans, la cohérence mentionnée dans les LDNS entre également dans une ligne de mire internationale. Certes, la coopération internationale

28. P. Maurer, «Réflexions sur le thème de la cohérence», in IUED, *Annuaire Suisse-Tiers Monde 1995*, IUED, Genève, 1995, pp. 163.

29. *Ibid.*

30. Comité interdépartemental pour le suivi de Rio (CIRio), *Le développement durable en Suisse. Etat des réalisations*, Berne, 1997, p. 3.

au développement de la Suisse est presque constamment considérée par l'OCDE comme un exemple à suivre, et les recommandations que cette dernière pourrait formuler sont somme toute assez peu contraignantes. En va-t-il autrement pour le DD ? On est en droit de se demander si les commissions pour le développement durable (CDD), qui font régulièrement le point, au niveau multilatéral, sur l'avancement de la mise en œuvre du DD dans chaque pays, dont la Suisse, ne trahissent pas la situation véritable en en donnant une image un peu édulcorée.

Nous trouvons finalement peu de raisons pour lesquelles les LDNS n'ont pas reçu davantage de soutien politique dans leur mise en œuvre. Certes, les ressources en temps, personnel et argent de l'administration fédérale ne lui permettent pas de multiplier les structures formelles en son sein. Suite à l'adoption des LDNS, il était probablement superflu de mettre sur pied une nouvelle structure interdépartementale après celle du DD, d'autant plus que les objectifs visés par le DD furent pratiquement repris tels quels par les LDNS et que la cohérence voulue par le DD semble plus vaste encore que celle des LDNS. Nous formulons ici l'hypothèse que si les LDNS elles-mêmes devaient voir le jour, puisqu'elles avaient été annoncées dans le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse* à la fin de 1993, leur mise en œuvre faisait un peu double emploi avec les engagements pris à Rio concernant le DD, et dont la traduction opérationnelle avait débuté immédiatement, c'est à dire une année avant l'adoption des LDNS.

Les LDNS ne sont pourtant pas claires quant à leur position par rapport au DD, comme en témoignent, par exemple, leurs champs d'activité n^{os} 221 et 241 : elles donnent l'idée qu'elles intègrent le DD, alors que selon nous, ce serait plutôt le contraire : la cohérence visée par les LDNS est un aspect fondamental du DD.

Quoi qu'il en soit, les LDNS et la cohérence qu'elles veulent promouvoir sont laissées en pâture à l'administration fédérale, alors qu'elles auraient pu être intégrées, d'une manière ou d'une autre, à la structure interdépartementale créée en vue de donner au DD un contenu concret. Mais, depuis cinq ans, la recherche de cohérence est un processus en marche, et le cours plus ou moins tortueux qu'elle prendra dépend des efforts promotionnels en vue de sa réalisation et des résistances à cette dernière. Si la Suisse ne veut pas équilibrer, de manière formelle, ce rapport de force en faveur d'une meilleure cohérence de ses politiques publiques, la présente étude contribuera peut-être à lui rappeler que les LDNS et le DD, qu'elle a acceptés, lui somment d'y veiller autant que possible. La veille existe déjà, de façon diffuse, dans le milieu des ONG et des institutions universitaires. Elle pourrait s'organiser davantage, sous la forme d'un observatoire de la cohérence par exemple, pour mettre en lumière, aussi systématiquement que possible, tant les incohérences involontaires (qui se produisent encore) que les incohérences acceptées.

Il semble en définitive que les LDNS, dans leur traduction opérationnelle, provoquent une grande frustration au sein même de l'administration fédérale, mais également au sein des acteurs extérieurs à elle, préoccupés par la qualité des relations Nord-Sud de la Suisse. Les LDNS avaient soulevé, en leur temps, un grand espoir. Elles devaient résoudre la gêne que les ONG avaient, très tôt, mise en exergue par la formule « donner d'une main et reprendre de l'autre ». Replacée dans le contexte d'interrelations croissantes entre les pays, et entre les politiques extérieures des pays, qui caractérise les années 1990, ces LDNS ne pouvaient cependant pas, à elles seules, opérer la transformation qualitative des relations de

la Suisse avec les pays en développement. Aussi reprenons-nous ici la question soulevée ci-dessus dans le sous-chapitre consacré à l'OFEFP: l'administration fédérale ne devrait-elle pas songer à formuler une nouvelle loi sur la coopération internationale au développement, d'autant plus que l'arrêté fédéral régissant la coopération avec l'Est expirera en 2008? Non pas que les éléments législatifs disparates qui fondent la coopération internationale au développement de la Suisse ne soient plus adéquats, mais plutôt pour donner à cette dernière une seule assise, solide et tenant compte de l'évolution récente des relations Nord-Sud. Cette solidité serait, à nos yeux, le garant d'une meilleure cohérence des politiques publiques suisses.

Ainsi pouvons-nous conclure que les LDNS constituent certainement une pierre à l'édifice de la cohérence, encore en construction. Les engagements de la Suisse en faveur du DD en sont une autre. Dans cette optique, ce n'est pas tant les pierres elles-mêmes que l'on doit analyser, mais la vitesse à laquelle elles s'empilent. Pour ce faire, le plan de l'édifice prend une importance essentielle; or, il demeure encore largement à tracer.

SOURCES

- Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit, *Migration und Entwicklungszusammenarbeit: Synergien und Zielkonflikte*, Thesenpapier, 1996.
- Comité interdépartemental pour le suivi de Rio (CIRio), *Le développement durable en Suisse. Etat des réalisations*, Berne, 1997, 58 p.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal, 1988, 454 p.
- Conseil fédéral suisse, *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, 28 p. Le rapport ainsi qu'un résumé sont disponibles sur le site Internet www.ddc.amin.ch, rubrique «Publications».
- Conseil fédéral suisse, *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993*, message 93.098, 40 p., 1993 (dans sa version tirée du site Internet de la Confédération).
- DDC, *Plan d'action de la DDC pour la mise en œuvre des Lignes directrices Nord-Sud 1995-1998*, Berne, 1995, 38 p. (dans sa version tirée du site Internet de la Confédération).
- DDC, *Promotion des droits de l'homme et coopération au développement. Lignes directrices*, Berne, 1998, 24 p.
- DDC (Strategisches Controlling/Politik und Forschung), *Systemik der Planungsinstrumente in der DEZA*, Bern, 1999, 13 p. (version de juin 1999).
- J. Forster, «The Coherence of Policies towards Developing Countries: The Case of Switzerland», in J. Forster and O. Stokke (dir.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, EADI Book Series 22, London, 1999, pp. 295-322.
- 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 (dir.), *Impasses et promesses. L'ambiguïté de la coopération au développement*, PUF/IUED, coll. Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 4, Paris/Genève, 1996, pp. 141-154.
- P. Hoebink, «Coherence and Development Policy: The Case of the European Union», in J. Forster and O. Stokke (dir.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, EADI Book Series 22, London, 1999, pp. 323-345.
- P. Maurer, «Réflexions sur le thème de la cohérence», in IUED, *Annuaire Suisse-Tiers Monde 1995*, IUED, Genève, 1995, pp. 160-164.
- OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement: Suisse, 1996*, n° 20, Comité d'aide au développement, Paris, 1997, 63 p.
- OFEFP, *Stratégie de l'office*, Berne, 1999, 33 p. (version de février 1999).

A la recherche de cohérence : quelques exemples choisis

EXEMPLES		MESURES EN COURS OU ADOPTÉES		APPRÉCIATION DE LA COHÉRENCE DES POTIQUES D'UN POINT DE VUE DE DÉVELOPPEMENT (DEPUIS 1994) ➤ AMÉLIORATION ➔ STATU QUO ↘ RECUL
Les LDNS visent à	Elles peuvent révéler des conflits dans les domaines suivants	Mesures prises au niveau de l'administration fédérale	Mesures législatives	
Réduire les dépenses militaires exagérées des pays en développement.	Les exportations d'armes – ou de matériel pouvant avoir un usage militaire – de la Suisse vers les pays en développement.	La DDC a établi une liste de critères qui lui permet de se prononcer sur les exportations d'armes. (<i>Neue Kriegsmaterialgesetzgebung und neue Arbeitshilfe für DEZA-MitarbeiterInnen</i> , 30.3.98)	Révision de la Loi fédérale sur le matériel de guerre, approuvée le 13.12.96. Loi fédérale sur le contrôle des biens à double usage. 📖 ASTM 1997 , pp. 105-110	➔ Le projet de loi du Conseil fédéral prévoyait d'inscrire dans la loi la nécessité de prendre en compte la situation des droits de l'homme ou l'engagement de la Suisse dans le pays destinataire. Disposition qui n'a pas été retenue par les Chambres fédérales lors de l'adoption de la loi. Les autorisations d'exportation d'armes sont désormais (depuis le 1 ^{er} avril 1998) accordées par le Seco, après consultation auprès du DFAE, du DDPS et du DETEC.
Promouvoir la prospérité en luttant contre la pauvreté et en facilitant l'accès aux marchés du Nord pour les produits des pays en développement.	Les obstacles tarifaires et non tarifaires aux importations en Suisse de denrées agricoles en provenance de l'étranger.		Prorogation de dix ans de l'arrêté fédéral sur les préférences tarifaires en faveur des pays en développement – 9.96. Révision de l'ordonnance fixant les droits de douane préférentiels – 1.3.97. 📖 ASTM 1998 , pp. 284-289 📖 ASTM 1999 , pp. 207-208	➔ Les tarifs douaniers restent progressifs en fonction du degré de transformation des produits. Les préférences douanières ont été retirées aux pays en développement les plus avancés, sans améliorer suffisamment les préférences douanières pour les PMA.

Prévenir la fuite de capitaux en provenance des pays en développement.	Les intérêts de la place financière suisse, qui recueille une partie de ces capitaux.		Nouvelle Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) – 1.4.98. 📖 ASTM 1999 , pp. 176-187	➤ Amélioration de la lutte contre le blanchiment en étendant la loi à tous les intermédiaires financiers.
Accélérer les procédures d'entraide judiciaires.	Le secret bancaire suisse et le secret professionnel.		Révision de la loi de 1996 sur l'entraide internationale en matière pénale – 1.2.97. 📖 ASTM 1997 , pp.89-99	➔ Les procédures d'entraide restent lentes. Les lois ont été modifiées mais les moyens humains et financiers pour mener des enquêtes demeurent insuffisants.
Lutter contre la corruption.	La déductibilité des pots-de-vin versés à l'étranger et l'impossibilité de poursuivre toute personne qui corrompt un fonctionnaire étranger (jusqu'en 1999).	<i>Lutte contre la corruption. Lignes directrices</i> (synthèse du groupe de travail DDC <i>Corruption</i> , 25.8.98).	Révision du Code pénal pour réprimer la corruption de fonctionnaires à l'étranger – 12.99. 📖 ASTM 2000 , sous-chap. 5.2	➤ Répression de la corruption de fonctionnaires étrangers et suppression de la déductibilité fiscale des pots-de-vin.
Politique environnementale globale et participation suisse aux plates-formes multilatérales.	Politique nationale en matière d'environnement. Maintien du modèle de consommation en Suisse.	«Le développement durable en Suisse – Stratégie du Conseil fédéral». 📖 ASTM 1998 , pp. 191-196	Ratification par la Suisse des conventions environnementales multilatérales (sur la biodiversité, les changements climatiques, la désertification, les déchets spéciaux).	➤ Problématique du climat. Le Parlement a adopté en automne 1999 une nouvelle loi dite sur le CO ₂ , qui a pour objectif d'intégrer les objectifs économiques et les préoccupations environnementales. 📖 ASTM 2000 , sous-chapitre 3.2 ➔ Biodiversité et génie génétique. Présentation par le Conseil fédéral du projet Gen-Lex en janvier 2000 (dignité de la créature, responsabilité civile accrue pour les producteurs, octroi d'autorisation pour dissémination d'OGM). Discussions aux Chambres agendées pour le printemps 2000.

EXEMPLES		MESURES EN COURS OU ADOPTÉES		APPRÉCIATION DE LA COHÉRENCE DES POTITQUES D'UN POINT DE VUE DE DÉVELOPPEMENT (DEPUIS 1994) ↗ AMÉLIORATION → STATU QUO ↘ RECUL
Les LDNS visent à	Elles peuvent révéler des conflits dans les domaines suivants	Mesures prises au niveau de l'administration fédérale	Mesures législatives	
Promouvoir les droits de l'homme dans les pays en développement.	<p>Les intérêts à court terme de la Suisse dans les pays en développement.</p> <p><i>Exemple:</i> attribution des garanties contre les risques à l'exportation (GRE).</p>	<p><i>Promotion des droits de l'homme et coopération au développement. Lignes directrices</i> (synthèse du groupe de travail transdépartemental <i>Droits de l'homme et Etat de droit</i>, 1997).</p> <p>Le concept d'Etat de droit et ses implications pour la coopération au développement (synthèse du groupe de travail transdépartemental <i>Droits de l'homme et Etat de droit</i>, 10.1998).</p>		<p>↘ Lors de l'attribution de certaines GRE, les intérêts suisses (promotion des exportations) ont prévalu sur des considérations écologiques et sociales</p> <p><i>Exemples:</i> attribution de la GRE pour les barrages des Trois-Gorges (Chine) et Illisu (Turquie).</p> <p>📖 ASTM 1997, pp. 125-126 📖 ASTM 1998, pp. 281-283</p>

Promouvoir les droits des peuples indigènes.	<p>Intérêts économiques suisses.</p> <p><i>Exemple 1.</i> Les accords TRIPS de l'OMC soutenus par la Suisse afin de défendre les intérêts des entreprises helvétiques.</p> <p><i>Exemple 2.</i> Défense ou promotion de la Suisse comme marché international de l'art.</p>	<p><i>L'action de la Suisse pour les peuples autochtones</i> (synthèse de discussions DFAE-ONG, 1996-1998).</p>		<p>➔ <i>Exemple 1.</i> Volonté de définir des positions harmonisées pour les forums de négociations internationaux (OMC, Convention biodiversité et FAO) afin de mieux tenir compte des apports des peuples autochtones pour la conservation des ressources génétiques.</p> <p>📖 ASTM 1998, partie « Analyses et positions », dossier sur la propriété intellectuelle (pp. 5-123)</p> <p>📖 <i>Exemple 2.</i> Le Conseil fédéral a décidé de présenter un message aux Chambres concernant la ratification de la Convention de 1970 de l'UNESCO et de repousser la proposition de ratification de la Convention Unidroit, qu'il avait pourtant signée en juin 1996.</p> <p>📖 ASTM 1997, pp. 271-282</p> <p>📖 ASTM 1999, p. 195</p>
--	--	---	--	---

Tableau inspiré de: 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 (dir.), *Impasses et promesses. L'ambiguïté de la coopération au développement*, PUF/IUED, coll. Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 4, Paris/Genève, 1996, p. 152.