

Coordination des procédures en cas de conflit d'intérêts

Les intérêts de l'économie et de la coopération au développement ne sont pas toujours congruents, comme on le voit dans le cas du négoce des matières premières. Aussi le Conseil fédéral entend-il veiller désormais systématiquement à la cohérence de ses politiques.

Werner Thut

Abrégé La coopération au développement fait partie depuis plus de cinquante ans de la politique étrangère de la Suisse. Malgré les bouleversements subis par l'environnement international, les objectifs stratégiques et les mobiles d'action sont restés largement les mêmes. L'un d'eux est que les mesures prises dans d'autres domaines politiques ne viennent pas contrecarrer la coopération. Or, en matière de développement, il n'y a plus eu de grand débat public sur la cohérence des politiques depuis les années nonante. Dans son message concernant la coopération internationale 2017-2020, le Conseil fédéral place, pour la première fois, la question parmi ses priorités stratégiques. Les conditions institutionnelles pour progresser dans ce domaine sont favorables. Cependant, toute politique cohérente vis-à-vis des pays en développement dépend de la bonne collaboration entre Conseil fédéral et Chambres fédérales, voire, le cas échéant, avec le souverain.

Il est plus aisé d'atteindre les objectifs du développement si divers domaines politiques s'accordent entre eux en vertu de certains principes¹. Le monde politique doit ainsi veiller à ce que les différentes politiques sectorielles ne contrecarrent pas les objectifs et mesures de la coopération au développement. Cette coordination entre les acteurs est connue sous le nom de «cohérence des politiques au service du développement» (CPD).

En Suisse, le débat quant aux conséquences de la politique sur les pays en développement remonte aux années septante. Un des jalons de cette discussion a été les *Lignes directrices Nord-Sud*, adoptées par le Conseil fédéral en 1994. Cette vue d'ensemble des relations politiques, économiques et sociales de la Suisse avec les pays en développement était marquée par la fin du régime bipolaire mondial et par la Conférence de l'ONU en faveur de l'environnement et du développement de 1992. Le Conseil fédéral y postulait une «politique cohérente envers le Sud», par laquelle il entendait discuter et résoudre les éventuelles contradictions entre divers objectifs de la politique nationale². Après l'an 2000, la discussion s'intensifia également dans d'autres pays et au sein de l'Orga-

nisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Dans les discussions politiques, la CPD est un slogan qui ne tarde jamais à refaire surface, comme l'illustre de façon exemplaire le débat concernant l'extraction des matières premières dans les pays en développement³. En revanche, les discussions de fond sont restées jusqu'ici l'affaire de spécialistes, en Suisse comme à l'étranger. La CPD ne serait-elle donc qu'un tigre de papier? Non, c'est au contraire une notion qui touche à un sujet central de la vie politique, à savoir le traitement des conflits d'intérêts.

C'est pourquoi la CPD donne lieu à des controverses concernant ses méthodes, sa légitimité, les résultats obtenus jusqu'ici et son importance dans la conception des politiques futures. Le plus souvent, toutefois, la manière dont un gouvernement traite les conflits d'intérêts se révèle à travers ses décisions sur des objets concrets. À titre d'exemple, citons les exportations d'armes dans les zones en conflit, le transfert des gains provenant de l'extraction des matières premières ou de la protection des brevets et la formation des prix des médicaments destinés aux pays en développement⁴.

Ce sont là des sujets dont une partie figurait depuis plus de trente ans à l'ordre du jour, mais qui ont connu un regain d'actualité avec l'intensification croissante des relations économiques et financières internationales. S'y sont ajoutés les risques mondiaux dus au climat, aux conflits et aux mouvements migratoires. Avec son Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'ONU a créé un cadre de référence universel, valable pour tous les pays, en vue d'attaquer ensemble les problèmes mondiaux⁵. Du fait que la communauté internationale met désormais un

1 L'auteur remercie Gilles Carbonnier, professeur à l'IHEID (Genève), Elisabeth Bürgi Bonanomi (université de Berne) et Roland Widmer (Seco) de leurs commentaires et suggestions.

2 DDC, *Rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 (Lignes directrices Nord-Sud)*, Berne, 1994.

3 Exemple de controverse: l'adoption, dans le droit suisse, d'un devoir de diligence pour les multinationales du secteur des matières premières domiciliées en Suisse, afin d'éviter les violations des droits de l'homme et la dégradation de l'environnement. Voir à ce sujet les appréciations opposées de l'OCDE, d'une part, dans son *Examen sur la coopération au développement: Suisse 2013*, p. 29, et, de l'autre, d'une ONG critique à l'égard du gouvernement, la *Déclaration de Berne: En fin d'avantage de transparence?*, 28 mars 2013.

accent particulier sur l'interdépendance entre les objectifs sociaux, économiques et écologiques, le débat sur la cohérence gagne encore en importance. On considère aujourd'hui que coordonner l'action des gouvernements est un facteur décisif pour engager efficacement des ressources (financières) limitées et pour atteindre les objectifs fixés.

Traiter des conflits d'objectifs, une tâche de routine gouvernementale

Traiter des conflits d'objectifs n'est pas spécifique au gouvernement suisse. Dans la plupart des constitutions, l'on décèle en effet des tensions potentielles entre les différents objectifs⁶. Les résoudre est le pain quotidien du gouvernement et de l'administration. Ainsi, depuis des décennies, des procédures internes bien rodées veillent à que le Conseil fédéral puisse prendre ses décisions de façon ordonnée et procéder en toute connaissance de cause aux pesées d'intérêts nécessaires⁷. Ce système permet au Conseil fédéral d'identifier et d'adoucir à temps d'éventuels conflits d'objectifs, de relever et d'exploiter à fond les synergies potentielles entre des domaines politiques différents, enfin de traiter les effets néfastes de certaines politiques suisses.

Ce faisant, le Conseil fédéral applique ce que l'OCDE réclame en matière de « bonnes pratiques »

(voir *illustration*)⁸. Les services fédéraux responsables de la coopération internationale ont pour tâche de lui fournir les informations requises pour qu'il puisse prendre des décisions éclairées, tout en connaissant les dilemmes politiques. À elle seule, la Direction du développement et de la coopération (DDC) ne commente, chaque année, pas moins de septante affaires du Conseil fédéral. À l'autre extrémité de la chaîne – donc lors de la mise en œuvre concrète des programmes de coopération dans les pays partenaires –, des stratégies globales, soit géographiques, soit thématiques, visent à ce que les activités des divers services fédéraux soient en accord sur le terrain.

Renforcer la collaboration au sein de l'administration

Ces quinze dernières années, l'outil politique de la CPD a fait son entrée dans la planification, la mise en œuvre et la reddition de comptes de divers pays européens. Ça et là, elle a même été élevée au rang constitutionnel, par exemple dans l'UE. En Suisse, en revanche, la discussion s'est bloquée, malgré des prémisses favorables à la fin des années nonante. Grâce au Programme de développement durable à l'horizon 2030, la CPD fait son retour politique.

Dans son message concernant la coopération internationale 2017–2020, le Conseil fédéral

- 4 Pour une vue d'ensemble, voir, par exemple, le *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD) 2015* (en anglais seulement). Une question toutefois est occultée, celle de savoir si les politiques décidées dans les pays partenaires produisent aussi les effets recherchés.
- 5 Pour les Objectifs de développement durable, voir la résolution de l'ONU du 25 septembre 2015 ainsi que le document final du Programme d'action d'Addis-Abeba du 27 juillet 2015.
- 6 L'art. 54, al. 2 de la Constitution fédérale (Affaires étrangères) en est une parfaite illustration. Il astreint la Confédération à promouvoir d'une part l'indépendance et la prospérité de la Suisse, mais de l'autre à contribuer à la résolution de problèmes mondiaux. À court terme, cela peut s'accompagner de limitations marquées de la liberté d'action dans certains domaines de politique intérieure. À plus long terme, en revanche, les exigences d'action requises au niveau mondial et les intérêts immédiats de la Suisse se rapprochent.
- 7 Pour préparer les décisions du Conseil fédéral, l'administration connaît un système à deux niveaux: consultation des offices (niveau technique) et co-rapports de conseillers fédéraux (consultations politiques entre les membres du gouvernement). Pour un exposé détaillé des mécanismes de promotion de la CPD, voir European Centre for Development Policy Management, *Putting Policy Coherence for development into Perspective. Switzerland's promotion of PCD in commodities, migration and tax policy*, 2013.
- 8 OCDE, *Better Policies for Development 2015*, 2015, p. 41.



Une mère, portant son enfant, s'approvisionne en eau près d'une mine de cuivre, en Zambie. L'exploitation des matières premières mènent suivant l'endroit à des conflits d'intérêt.

III. Grands objectifs de l'OCDE en matière de CPD

Identifier les conflits d'objectifs et rechercher un équilibre entre ceux qui concernent la politique intérieure et ceux liés aux conventions internationales

Encourager les synergies entre les domaines politiques et les orientations économiques, sociales et environnementales

Utiliser et surmonter les effets transversaux des politiques intérieurs

Développement durable

OCDE 2015 / LA VIE ÉCONOMIQUE

esquisse les priorités qu'il a établies pour sa politique de cohérence vis-à-vis des pays en développement, en transition et émergents. Il vouera désormais une attention particulière à des domaines dans lesquels la Suisse et sa place économique jouent un rôle significatif et assument une responsabilité spécifique. Ce sont entre autres les services financiers, l'agriculture et l'alimentation, la chimie et les produits pharmaceutiques, enfin le négoce des matières premières.

Dans leurs efforts pour améliorer la CPD, les offices fédéraux et les autres acteurs compétents fixeront donc des priorités, en particulier dans les domaines politiques suivants: flux financiers et questions fiscales internationales, environnement, commerce, investissements et responsabilité des entreprises, migration, problèmes sanitaires. Chaque fois que cela sera possible et opportun, la Confédération s'efforcera de procéder à des échanges et de coopérer avec les autres pays donateurs, les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux de la société civile, du monde scientifique et de l'économie.

Le rôle central du Conseil fédéral

L'importance effective d'une mise en œuvre rigoureuse de la CPD et la nécessité concomitante d'agir continuent de croître. Par son message concernant la coopération internationale 2017–2020, le Conseil fédéral fait savoir qu'il est prêt à accorder une priorité élevée à la CPD pour mettre en œuvre le Programme de développement durable de l'ONU à l'horizon 2030.

⁹ Certains systèmes de surveillance d'ONG, comme le Commitment to Development Index du Center for Global Development ou le Sustainable Governance Indicator de la fondation Bertelsmann, aboutissent à des conclusions divergentes. Ils accusent parfois aussi de considérables faiblesses méthodologiques.

¹⁰ Dans son Examen par les pairs 2013, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE invitait la Suisse à surveiller et analyser systématiquement ses politiques concernant les pays en développement. Voir European Centre for Development Policy Management, *Monitoring and Reporting on Policy Coherence for Sustainable Development (PCD): the example of Switzerland. Case studies on Food Security, Illicit Financial Flows and Migration & Development*. 2015.

Le système suisse de gouvernement et d'administration se distingue par des particularités institutionnelles qui tendent à bénéficier à la CPD. Les amples possibilités, pour les offices spécialisés dans la coopération internationale, de participer à la préparation des décisions du gouvernement constituent notamment une base importante. Il en va de même de l'implication traditionnelle des acteurs non étatiques dans la formulation des politiques et dans la mise en œuvre de la coopération internationale. Pour que les autorités puissent prendre des décisions éclairées et solides, il est indispensable qu'elles disposent de forums ouverts.

Ni les conditions institutionnelles favorables, ni l'ancienneté du débat sur la CPD n'aboutissent cependant forcément à des solutions politiques plus cohérentes. Ainsi, il est pratiquement impossible de mener une discussion éclairée si l'on manque de données et d'instruments fiables⁹. Le Conseil fédéral entend donc accorder désormais davantage de place à ces questions et émettre des rapports réguliers, répondant en cela à une exigence de l'OCDE. Il faut cependant commencer par promulguer les bases nécessaires¹⁰.

Prémises institutionnelles favorables, solidité des approches méthodologiques, qualité des données: tout cela est certes fondamental pour améliorer la CPD, comme le laissent supposer les expériences faites jusqu'ici. Le facteur décisif reste néanmoins la qualité des acteurs eux-mêmes, comme – notamment – la composition du Conseil fédéral. Ajoutons que ce dernier n'est qu'un des protagonistes, à côté des Chambres fédérales et finalement du souverain. En ce sens, la CPD continuera à représenter un défi.



Werner Thut

Senior policy advisor, Direction du développement et de la coopération (DDC), Berne