

Contexte

L'humanité traverse une phase de « changement d'époque » : c'est la formule choisie par le Conseil fédéral dans sa nouvelle stratégie de politique extérieure. Les grandes puissances sont en concurrence sur le plan géopolitique, et le droit international est de moins en moins considéré. Le nombre d'États autocratiques augmente, tout comme les cas de violations de droits humains. Les crises écologique et sociale auxquelles nous devons faire face se confondent. Nous nous dirigeons vers un réchauffement fatal de la Terre nettement supérieur à 1,5 °C ; nous sommes témoins d'une baisse dramatique de la biodiversité ; la faim dans le monde progresse à nouveau depuis plusieurs années, et les inégalités ne cessent d'augmenter. Les 17 objectifs et 169 sous-objectifs de développement durable (ODD) de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui devaient être atteints en 2030, semblent aujourd'hui inaccessibles, et l'humanité n'est sur le bon chemin que pour un septième d'entre eux.

Pour réussir à faire face aux multiples crises actuelles, un changement de paradigme est nécessaire en matière de politique économique. La durabilité ne peut plus être traitée comme une question secondaire. Au contraire, elle doit figurer tout en haut de la liste des priorités, et la Suisse doit se donner les moyens d'agir. Elle a un rôle important à jouer, car bon nombre des problèmes actuels trouvent leurs origines dans des structures de pouvoirs qui ont été renforcées par la mondialisation : l'exploitation de la main-d'œuvre humaine et de l'environnement, l'injustice climatique, l'asymétrie des pouvoirs et la détresse économique... Les habitant-e-s de pays qui n'ont guère contribué

à la crise climatique perdent leurs moyens de subsistance en raison de la crise climatique provoquée par l'activité économique et la surconsommation dans d'autres pays. Les accords commerciaux sont toujours dictés par les partenaires les plus puissants économiquement, qui imposent aux acteurs plus défavorisés des conditions qui ne servent que leurs seuls intérêts. La Suisse et d'autres pays industrialisés très tôt doivent aujourd'hui faire face à leurs responsabilités. Ils disposent en outre des moyens pour amorcer et mettre en œuvre les changements nécessaires. La Suisse est d'ailleurs l'un des pays qui a le plus profité de la mondialisation. Plaque tournante du commerce

Encadré 1

DURABILITÉ

Ce terme, aujourd'hui utilisé à tout-va et souvent de manière floue, revêt une importance centrale dans le présent rapport. Nous utiliserons ici le sens qui est donné à « durable » dans le rapport Brundtland de 1987, en conjonction avec « développement » : soit un principe garantissant que les besoins fondamentaux de tous les êtres humains des générations présentes puissent être satisfaits, sans compromettre la possibilité, pour les générations futures,

de satisfaire les leurs. Pour y parvenir, certaines conditions doivent être remplies, comme une répartition équitable des ressources (aux niveaux local, mondial et intergénérationnel), des écosystèmes fonctionnels, la prise en compte des limites de la planète, un réchauffement climatique qui ne dépasse pas 1,5 °C, ainsi que la préservation de la biodiversité. Un changement économique et social profond est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

Encadré 2

UNE RÉGLEMENTATION DIRECTE ET INDIRECTE DES ENTREPRISES

Pour garantir une politique économique extérieure plus durable, dans laquelle les entreprises assument leurs responsabilités en matière de protection des êtres humains et de l'environnement, la Suisse dispose de deux importants leviers réglementaires, parfois difficiles à distinguer l'un de l'autre. D'une part, elle peut imposer davantage de responsabilité aux entreprises par le biais de réglementations directes. L'initiative pour des multinationales responsables en 2020, par exemple, soutenue par la population, mais rejetée par les cantons, tentait d'utiliser ce premier levier. La réglementation européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité vise elle aussi à responsabiliser les sociétés qui participent au commerce mondial. D'autre part, la Suisse peut également influencer le comportement des entreprises en modifiant les conditions-cadres économiques (les structures qui régissent les marchés, le commerce et les investissements)

dans lesquelles celles-ci évoluent. Elle peut notamment interdire l'importation de produits issus du travail forcé – et garantir ainsi que les sociétés qui commercialisent sur le marché suisse des produits fabriqués à l'étranger n'ont pas eu recours à ce type de pratique.

Ces deux leviers sont utiles pour permettre à la Suisse d'assumer ses responsabilités et contribuer au développement durable. Ils sont complémentaires, avec des approches différentes et des groupes cibles en partie distincts (les entreprises basées en Suisse d'un côté; les entreprises qui ont la Suisse pour partenaire commercial de l'autre).

Ce rapport se concentre sur des mesures qui ciblent principalement l'environnement réglementaire de la politique économique extérieure.

et de la finance au niveau mondial, siège de nombreuses multinationales parmi les plus puissantes, notre pays doit assumer une responsabilité particulière et s'engager activement pour un changement de paradigme. Il en va également de notre propre intérêt, car la crise actuelle est globale et représente donc une menace existentielle pour nous et nos descendant-e-s.

Malgré plusieurs évolutions positives ces dernières années, la politique économique extérieure de la Suisse reste unilatéralement centrée sur la promotion de la croissance économique et des intérêts financiers des investisseurs et investisseuses ainsi que des grandes entreprises – souvent considérés comme équivalents aux intérêts de la Suisse. Cette politique devrait pourtant avoir pour objectif de promouvoir la prospérité matérielle et immatérielle des populations – que celles-ci se trouvent en Suisse ou dans des pays avec lesquels la Suisse commerce –, sans détruire les moyens de subsistance des générations à venir.

MANQUEMENTS ET LACUNES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

Les défis planétaires décrits précédemment ainsi que l'aggravation de la situation des droits humains dans plusieurs pays – parmi lesquels figurent d'importants partenaires commerciaux de la Suisse, comme la Chine, l'Équateur ou le Vietnam – appellent à un changement de cap de la politique économique extérieure de la Suisse. Pour l'heure, il n'existe toutefois aucune base légale, avec une position politique claire de la Suisse. La loi fédérale de 1982 sur les mesures économiques extérieures ne contient aucune disposition matérielle et ne propose donc aucune orientation de fond pour l'organisation de la politique économique extérieure. Le Parlement s'intéresse aujourd'hui aussi aux lacunes de la réglementation. Les objectifs de la stratégie actuelle en matière de politique économique extérieure sont

formulés de manière assez vague. La loi fédérale sur les mesures économiques extérieures, par exemple, n'est même jamais mentionnée dans la stratégie.

La politique économique extérieure ne fait pas partie intégrante de la politique extérieure de la Suisse. Sa stratégie n'intègre donc pas suffisamment les objectifs de politique extérieure fixés par l'article 54 de la Constitution fédérale.

En raison de ces lacunes, les conventions internationales et les obligations constitutionnelles de la Suisse ne sont pas systématiquement prises en compte dans la politique économique extérieure – notamment les questions liées au respect, à la protection et à la promotion des droits humains (plus particulièrement les droits économiques et sociaux) ainsi qu'au droit du travail, protégé par les conventions de l'Organisation internationale du Travail (plus particulièrement les principes fondamentaux tels que la liberté d'association, le droit à des négociations collectives, la lutte contre le travail forcé et le travail des enfants, l'interdiction de la discrimination, la protection du travail et la sécurité au travail). D'un point de vue économique également, l'absence de ces éléments dans la formulation des objectifs de politique économique extérieure est étonnante, car ces derniers ont aussi pour objectif de créer des conditions de marché équitables, en empêchant une distorsion de la concurrence.

Autre problème : un déficit au niveau des processus et procédures de prise de décision dans la gestion des questions de cohérence et des conflits d'objectifs. La politique économique extérieure de la Suisse manque donc souvent de cohérence et se contredit elle-même. Elle est dominée par les intérêts de certains secteurs, et n'est pas orientée sur les objectifs et les besoins de la population concernée en Suisse ainsi que dans les pays partenaires. C'est pourquoi elle souffre d'un manque de légitimité. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et son Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) sont chargés de la politique économique extérieure, sans que le Parlement et la société civile n'aient réellement leur mot à dire. La stratégie actuelle prévoit toutefois de mettre davantage l'accent sur la transparence et la participation, désormais considérées comme un champ d'action à part.

Les accords de libre-échange sont l'outil principal utilisé par la Suisse pour gérer ses relations commerciales. Les dispositions relatives aux droits humains et à la protection de l'environnement n'y ont que rarement un caractère obligatoire et sont considérées comme secondaires par rapport à la promotion des intérêts économiques helvétiques. Dans l'accord de libre-échange (ALE) avec la Chine, qui compte près de 1000 pages, le terme de « droits humains » n'apparaît pas une seule fois. Selon un avis de droit demandé par Public Eye, la Société pour les peuples menacés (SPM) et Alliance Sud, l'accord ne permet pas d'empêcher l'importation de produits fabriqués dans les camps de travail forcé du Xinjiang. Autre aspect particulièrement problématique, présent dans bon nombre d'accords commerciaux : ils privent souvent les acteurs étatiques (la Suisse ou ses partenaires commerciaux) de leurs leviers d'action réglementaires pour protéger les personnes et l'environnement.