

Nestlé et Cie, le nouveau visage de la DDC ?

La Direction du développement et de la coopération (DDC), qui collabore déjà avec des multinationales à la réputation douteuse, veut encore renforcer sa coopération avec le secteur privé. Un rapport interne du Département fédéral des affaires étrangères, que Public Eye a passé au crible, montre dans quelles conditions hautement problématiques ces partenariats sont conclus, et ne dit pas un mot sur leur utilité. Les décisions sont prises sur la base d'« intuitions collectives », il est rare qu'un accord écrit soit signé, et la DDC n'est pas en mesure de sanctionner les infractions aux critères d'exclusion qu'elle a définis.

CHRISTA LUGINBÜHL ET OLIVER CLASSEN

En novembre dernier, le *Blick* titrait « Zizanie au DFAE – la DDC veut engager des banquiers grassement rémunérés ». Le quotidien tirait cette information de « documents confidentiels ». Des inspecteurs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) auraient toutefois interrompu la démarche par peur d'un « risque de réputation ». Mais que s'est-il vraiment passé en coulisses ? Dans son article, le *Blick* s'appuie sur un rapport publié en juin 2019 par l'unité d'audit interne du DFAE, chargée notamment de contrôler le respect des directives internes et d'assurer un service de conseil sur les questions de gouvernance, de gestion et de risque. Le journal a invoqué la loi sur la transparence pour avoir accès au document, et celui-ci est désormais également disponible sur le site web de l'association Loitransparence.ch. Nous l'avons soigneusement analysé.

Il porte sur le département dont fait partie l'unité thématique « Développement économique inclusif », et s'intéresse entre autres à la collaboration de la DDC avec des entreprises suisses. La stratégie en vogue actuellement est la collaboration avec le secteur privé, qui comprend non seulement la coopération avec des PME dans les pays cibles, mais aussi et surtout des « partenariats de développement » avec des sociétés suisses comme Nestlé, Syngenta ou Holcim. La DDC a certes compilé une liste de critères d'exclusion empêchant les entreprises impliquées dans des violations de droits humains, dans la déforestation illégale ou dans le travail forcé, mais ces exigences n'ont visiblement aucun impact. La DDC entretient depuis des années des contacts étroits avec Nestlé alors que la multinationale remplit plusieurs critères d'exclusion : des médias et ONG dénoncent régulièrement ses liens avec le travail forcé et le travail des enfants dans les plantations de cacao, ou encore son utilisation d'huile de palme issue de régions où la forêt tropicale a été décimée. La Banque Cantonale de Schwyz refuse même désormais d'investir

dans des titres Nestlé, du moins pour quiconque souhaite faire des « investissements éthiques » : l'établissement financier invoque des raisons de « controverses en matière de droits humains ». Mais la DDC ne le voit pas du même œil : elle veut apparemment désormais partager avec de grandes entreprises suisses l'argent des contribuables dévolu au travail de coopération au développement – voire le glisser directement dans leurs poches.

Nestlé, what else ?

En tant que chef du DFAE, Ignazio Cassis a agi en 2019 comme un ministre des Affaires étrangères dont les meilleurs amis siègent dans la direction de multinationales : au mois de janvier, il s'est rendu dans la très controversée mine de cuivre de Glencore en Zambie à laquelle il a accordé le sceau d'approbation du Conseil fédéral. En février, il a lancé à Genève la fondation Geneva Science and Diplomacy Anticipator, qui vise à faire des propositions de réglementation internationale à l'ONU. Il l'a dotée d'un budget de trois millions de francs, et a confié sa direction à... (roulement de tambours) l'ancien patron de Nestlé Peter Brabeck (!), ainsi qu'à Patrick Aebischer, membre du conseil d'administration du géant veveysan. Au mois de juin, Christian Frutiger, qui a longtemps officié comme lobbyiste en chef de Nestlé, a été nommé au poste de vice-directeur de la DDC. Depuis octobre, « l'ambassadeur Frutiger » est officiellement responsable de l'ensemble des problématiques les plus cruciales de notre époque – changement climatique, eau, migration, santé publique, sécurité alimentaire –, ainsi que de l'octroi de contributions financières à quatorze organisations multilatérales prioritaires pour la Suisse. Il est difficile au sein de la DDC d'avoir plus d'influence que lui sur la politique de la Suisse en matière de coopération au développement.

Si l'on s'intéresse aux messages publiés tous les quatre ans par le Conseil fédéral au sujet de la coopération internationale, on constate que la Suisse travaille constamment depuis au moins dix ans au développement des partenariats public-privé dans le domaine du développement. Sur le plan opérationnel, la DDC a noué, selon ses propres termes, « des alliances stratégiques avec des entreprises privées » afin d'atteindre les objectifs de développement dans les domaines qui sont précisément ceux dont l'ancien lobbyiste de Nestlé est désormais responsable. Le budget officiel alloué s'élève aujourd'hui à quelque 30 millions de francs par an. Mais en réalité, les projets de collaboration avec le secteur privé pèsent beaucoup plus car, jusqu'à présent, les prestations en nature n'ont pas systématiquement été comptabilisées sous forme financière, et le service d'audit du DFAE ne pouvait donc pas les tracer.

Un intérêt réciproque

Selon le rapport d'audit, la DDC veut multiplier par deux les projets de collaboration avec le secteur privé d'ici à 2024, et même par cinq au cours des dix à treize années suivantes. Il s'agit de lancer de nouveaux projets, d'acquiescer des financements supplémentaires auprès du secteur privé, et d'inclure « les compétences clés et les ressources » des entreprises. Seulement, Nestlé, Syngenta, ou encore Holcim sont moins connues pour leurs efforts de coopération au développement ou de promotion du bien commun que pour les violations de droits humains et les dégâts environnementaux sur leurs chaînes d'approvisionnement internationales. Les multinationales sont plutôt connues pour être favorables à un secteur économique qui privatise les biens communs comme l'eau, qui veut promouvoir une agriculture ayant recours à des semences onéreuses et des pesticides toxiques, et qui n'hésite pas à faire trimer des enfants ou du personnel intérimaire pour engranger des profits. Est-ce vraiment à cela que ressemble la coopération suisse au développement ? Selon le Message sur la coopération internationale 2017-2020, « œuvrer au développement de relations de confiance avec le secteur privé est essentiel pour permettre aux partenariats avec les entreprises de réaliser leur potentiel en termes de développement ». Cette volonté est apparemment d'un intérêt réciproque : dans le Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du message 2017-2020, la DDC indique que les entreprises suisses sont « de plus en plus nombreuses à souhaiter s'engager dans des partenariats pour le développement avec la DDC ». Mais rien n'est dit sur ce que pensent les populations concernées dans les pays cibles à l'idée de recevoir une aide au développement venant de Nestlé et Cie.

Des « intuitions collectives »

Quand la conseillère nationale argovienne Yvonne Feri lui a demandé s'il existait des lignes directrices contrai-

gnantes pour la collaboration avec le secteur privé, le Conseil fédéral s'est voulu rassurant, affirmant que les acteurs de la coopération internationale évaluent pour chaque entreprise « sa gestion de la durabilité et ajustent en conséquence leur collaboration avec cette entreprise ». Et d'ajouter : « Le respect des normes déterminantes concernant les droits de l'homme, le domaine social et l'environnement est une condition indispensable à la collaboration. Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont au nombre de ces normes. » Le rapport d'audit du DFAE, qui était alors déjà disponible, présente cependant une tout autre image et affirme que la collaboration avec des partenaires du secteur privé présenterait des risques élevés, et qu'un examen préalable minutieux est donc indispensable avant le lancement d'un projet. Il conviendrait notamment d'examiner les partenaires privés pour éviter tout risque de réputation.

Mais cette démarche n'est visiblement jamais réalisée. Les auditeurs et auditrices affirment que les lignes directrices de mars 2015 exigent certes une évaluation du risque de réputation que représentent les partenaires du secteur privé, mais celle-ci n'est pas réalisée dans la pratique car elle serait trop compliquée et lourde. De manière générale, le choix de partenaires du secteur privé se fait sur la base d'« intuitions collectives ». L'unité d'audit fait en outre état d'un autre problème : dans de nombreux cas, le partenaire privé est une fondation certes indépendante sur le plan juridique, mais fondée initialement par une multinationale. Le seul risque de réputation évalué est celui que représente la fondation, et non la multinationale correspondante. Par ailleurs, l'éventuelle présence de personnes exposées politiquement (PEP) à des postes de direction dans ces fondations ou organisations partenaires n'aurait pas été systématiquement contrôlée jusqu'à présent.

Impacts et effets secondaires inconnus

Et le rapport d'audit fait état d'autres graves manquements en matière de gouvernance. On s'étonne notamment d'y lire qu'en situation normale, aucun accord écrit n'est conclu entre la DDC et les partenaires privés. Un « protocole d'accord » aurait été signé dans deux cas seulement. Parmi les raisons invoquées figure le fait que la DDC et le partenaire concerné concluent indépendamment un contrat directement avec l'organisation tierce chargée de la mise en œuvre du projet. Le contenu de ces contrats entre partenaires privés et organisations tierces ne serait généralement pas connu de la DDC et il n'y a pas de contrat entre celle-ci et ses partenaires. Ainsi, les dix critères d'exclusion définis par la DDC, comme par exemple les violations de droits humains, ne s'appliquent pas aux partenaires privés. Selon le rapport, s'il s'avère, après la conclusion du contrat, que l'un de ces



Tous du même bord : les «hommes» de Nestlé, Patrick Aebischer et Peter Brabeck, présentent la nouvelle fondation en février 2019 en compagnie du conseiller fédéral Ignazio Cassis.

critères s'appliquait au partenaire concerné, la DDC n'aurait aucun moyen de mettre un terme à la collaboration.

Par ailleurs, la question centrale et déterminante de l'impact de ce type de collaboration reste entière. Une évaluation de 2013 faisait mention de préoccupations fondamentales : selon la spécialiste de Cambridge chargée de l'étude, les résultats des partenariats de la DCC – dont la plupart sont conclus avec des multinationales – ne sont « que peu documentés ». De plus, l'expression « partenariats de développement public-privé » serait tellement imprécise qu'elle ne permettrait pas de savoir à quels types de collaboration elle correspond. Le rapport d'audit de juin 2019 mentionne encore qu'il y a beaucoup à améliorer dans ce domaine. Il constate que la DDC ne dispose pas d'une « stratégie de collaboration avec le secteur privé », ni d'une liste fiable de tous les projets de collaboration avec le secteur privé ou d'une gestion adéquate des risques.

Le rapport d'audit de juin 2019 constate que la DDC ne dispose pas d'une « stratégie de collaboration avec le secteur privé ».

Pour Public Eye, il est évident que ces lacunes hautement problématiques et l'opacité qui les entoure systématiquement permettent à la direction de la DDC de se soustraire à toute obligation de rendre publiquement des comptes dans ce domaine sensible. Elle sait très bien que les médias ou le Parlement pourraient poser des questions qui dérangent. La DDC a été prise au dépourvu quand l'entrée en fonction de M. Frutiger a suscité une opposition internationale en octobre dernier. Une pétition, soutenue entre autres par Public Eye et signée par plusieurs dizaines de milliers de personnes, demande à

son supérieur de révoquer sa nomination. Dans un article publié en octobre dernier dans le magazine *Beobachter*, la DDC affirme que les nombreuses années de Frutiger chez Nestlé ne posent aucun problème, déclarant que « la collaboration avec le secteur privé est un objectif stratégique ». Les « éventuels conflits d'intérêts » auraient même été analysés dans la procédure de candidature, et aucun n'aurait été constaté. La DDC a confié au quotidien *Aargauer Zeitung* qu'elle avait connaissance d'une pétition, mais qu'elle ne souhaitait faire aucun commentaire à ce sujet.

Il est urgent de changer de cap

La DDC n'est pas une petite section du Département fédéral des affaires étrangères. Elle est à la tête de plus de la moitié du budget du DFAE, jouit d'une vaste présence internationale, et (selon la vision de politique étrangère de M. Cassis intitulée « La Suisse dans le monde en 2028 ») elle véhicule avec sa coopération au développement « les valeurs et l'image de la Suisse dans le monde ». Compte tenu, d'une part, de cet objectif très ambitieux et, d'autre part, des dérives constatées en interne, il est clair qu'un redressement politique de l'orientation stratégique de la coopération suisse au développement est plus que nécessaire. Car il est extrêmement dangereux de fricoter avec des multinationales qui, sous couvert d'aide au développement, cherchent à conquérir de nouveaux marchés et à bénéficier, dans des contextes particulièrement fragiles, d'un accès à des matières premières et une main-d'œuvre bon marché. Une chose est sûre : une telle politique ne peut aucunement garantir un développement durable sur les plans social et écologique pour les populations qui souffrent le plus des inégalités dans la répartition des ressources, ainsi que des conséquences du changement climatique. Un changement de cap est nécessaire et possible : début 2020, le Message sur la coopération internationale 2021–2024 doit être approuvé. Il revient désormais au nouveau Parlement de prendre la bonne direction. •