

La Coopération Internationale de la Suisse

La Coopération Internationale de la Suisse est utile. Elle s'inscrit dans une optique de développement durable, dont la vision ultime serait celle d'un monde sans pauvreté et en paix. Elle représente l'engagement de notre pays en faveur des gens vivant dans des contrées moins favorisées que la nôtre, dans une situation de précarité et un contexte fragile (insuffisance des institutions locales pouvant aller jusqu'à des conflits armés, cohésion sociale insuffisante, manque de perspectives pour les jeunes). Mieux vaut donc essayer d'agir sur les causes de ces déséquilibres structurels, des conflits et des flux migratoires que d'intervenir pour tâcher d'en atténuer les conséquences. Cela implique un travail de longue haleine, s'inscrivant dans la durée autant que dans l'urgence, souvent ingrat et comportant des risques; mais qui en valent la peine. Car un franc investi en amont est mieux placé qu'une fois que la crise s'est produite. Il faut souvent trente ans d'efforts pour reconstruire un pays ravagé par deux ou trois ans de guerre.

La Coopération constitue un tout. Chacune de ses parties est complémentaire des autres. Et il serait difficile de bien réussir les plus pointues d'entre elles sans le soutien des autres entités. Le socle de cet exercice intégré est constitué par la coopération bilatérale classique, qui constitue un instrument à temps long, car il s'agit d'établir dans certains pays soigneusement sélectionnés (principalement en Afrique et au Moyen-Orient, ailleurs dans une moindre mesure) une structure appelée à rester sur place le temps nécessaire et en bénéficiant d'une masse critique suffisante pour améliorer le niveau de vie de la population. Ceci implique non seulement la conduite de projets dans des domaines tels que l'agriculture, l'eau, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, soit de créer des emplois et d'offrir des perspectives aux jeunes, , mais aussi en agissant sur les institutions (élections démocratiques, plus de transparence et d'efficacité), en favorisant la résilience des populations locales, en incluant les différentes composantes du développement durable (bases économiques saines, protection de l'environnement, réduction des inégalités sociales), en insistant sur le respect des droits de l'Homme et l'égalité des genres. Ce vaste chantier constitue l'un des principaux domaines traditionnels d'intervention de la DDC. Il répond aux préoccupations des populations les plus défavorisées, et confère une crédibilité à l'engagement de la Suisse en faveur d'un monde sans pauvreté et en paix.

Cet engagement dans certains des pays les moins favorisés se complète par une action en faveur de nations à économie intermédiaire, mais dont l'ensemble des problèmes sont loin d'être résolus, notamment au plan de la gouvernance, par exemple dans l'ancien bloc de l'Est. Il s'agit d'y assurer une vraie transition démocratique et des réformes institutionnelles en parallèle de l'établissement d'une économie de marché. Les efforts de la DDC y sont renforcés par une intervention efficace du SECO.

Ces efforts bilatéraux se conjuguent avec une activité multilatérale, permettant de combiner les moyens de plusieurs contributeurs pour atteindre une meilleure masse critique et un plus grand impact. Au levier financier s'ajoute en général des compétences assez pointues dans les divers domaines d'intervention choisis, que ce soit au travers de banques d'investissement (la Suisse a un siège au Conseil d'administration de la Banque Mondiale et est aussi très active à la BERD, à la BAD, dans le nouveau Fonds Asiatique d'Infrastructures, etc), ou au travers du réseau des Nations-Unies (la Suisse est le 9ème contributeur du PNUD) ou encore d'ONGs.

Sur ce socle dont l'ouvrage est déjà impressionnant en soi, viennent se greffer deux types d'activités particulièrement pointues et à haute valeur ajoutée. Le premier volet concerne la coopération globale avec des programmes innovants; et le deuxième l'engagement spécifique de la Suisse dans des situations de crises ou de conflits. Mais de même que la percée de champions cyclistes nécessite le soutien de leurs pelotons respectifs, ces activités de haute volée sont à concevoir sous forme de mutualisation, s'appuyant sur l'ensemble des activités de la Coopération Internationale de la Suisse.

La Coopération Globale représente l'avenir du secteur. Elle tire souvent son expérience des essais réalisés sur le terrain dans le cadre de projets bilatéraux. Les succès comme les difficultés rencontrées sont analysés et retravaillés en "laboratoire" pour déboucher sur des programmes globaux, ceci souvent en coordination avec des instituts suisses de recherche et le secteur privé, par exemple avec Nestlé, SwissRe, Holcim, ainsi qu'avec de nombreuses entreprises plus petites, dans des secteurs technologiques pointus. Quelques réalisations concrètes: ciment durable, RIICE, transport supranational d'électricité sur de longues distances... Il s'agit d'une approche systémique des grandes problématiques évoquées dans l'agenda 2030 des Nations-Unies, pour déboucher sur des solutions originales et concrètes, pouvant s'appliquer de façon transversale à toute une série de cas particuliers. C'est ainsi que des solutions pragmatiques ont été élaborées dans des domaines aussi divers que la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau de qualité, la santé, le changement climatique et la protection de l'environnement, ainsi que les flux migratoires.

L'autre volet particulièrement remarquable concerne l'engagement de la Suisse dans des situations de crises et de conflits. Il s'agit en fait d'un double engagement. D'une part, il y a ce que notre pays peut faire pour atténuer les conséquences fâcheuses de catastrophes naturelles et de guerre. C'est le domaine de l'humanitaire, dans lequel notre pays s'inscrit au travers d'une longue tradition. A ce titre, l'engagement de la Suisse en faveur du CICR s'explique de par le fait que nous sommes le pays-hôte de cette vénérable institution, la Croix-Rouge constituant le plus important acteur de la société civile. S'y ajoutent les interventions directes de la Confédération dans ce domaine au travers de l'intervention du Délégué à l'Aide Humanitaire, capable de déployer avec son Etat-Major des activités très rapides et efficaces (jusqu'à 630 personnes mobilisables à court terme) en cas de catastrophes ou autres nécessités.

A ceci s'ajoute un fleuron de notre action, modeste et discret, mais particulièrement essentiel, à savoir l'engagement de la Direction de la Sécurité Humaine. Cette tâche est exercée par une petite équipe habituée à intervenir dans les situations les plus difficiles et complexes, au cœur des conflits armés. Sa mission est d'inciter et d'accompagner des processus de promotion de la paix. Après avoir soigneusement évalué la situation et procédé à une pesée des risques, elle peut se charger de médiations, facilitations ou bons offices entre belligérants. Tout en restant neutre sur les questions de fond, cette équipe tente de créer des conditions et un cadre propices à la conduite d'un processus menant à des cessez-le-feu et à des pourparlers de paix. Ceci implique souvent de multiples acteurs, officiels ou non, et il se déroule dans des environnements complexes, instables et aléatoires; mais c'est un type d'activité où la Suisse a une véritable compétence, largement reconnue par ses partenaires. Et quoi de mieux pour éviter un flux de réfugiés que de mettre fin aux conflits poussant ceux-ci à fuir?

L'ensemble de ces activités constitue une trame de complémentarités, avec un effet d'enrichissement mutuel entre une activité et l'autre. Le résultat en est probant. Cet ensemble est directement lié à l'agenda 2030 des Nations-Unies et il constitue une réponse adéquate aux 17 objectifs de développement durable qu'il contient pour répondre aux défis globaux. Il met aussi bien en évidence la compétence et les atouts spécifiques de la Suisse. Il se s'agit pas d'un simple élan de générosité de la part de quelques rêveurs, mais bien d'un engagement pragmatique, visant l'efficacité et des résultats tangibles. Il est par exemple de notre intérêt bien compris que d'investir en amont pour essayer d'éviter un conflit plutôt que de se retrouver confronté par la suite à l'épineuse problématique des réfugiés.

La recommandation de l'OCDE à ses membres est d'allouer à l'Aide Publique au Développement 0.7% du Revenu National Brut. La Suisse a indiqué sa volonté d'y parvenir; mais il est vrai que la plupart des pays sont en-dessous de cet objectif. Le Parlement s'était prononcé en 2011 pour un taux à 0.5 %. Le coût réel en 2015 s'est élevé à 0.52 % du RNB. Compte tenu du frein aux dépenses, le message du Conseil fédéral pour la période 2016-19 propose une réduction de celui-ci à 0.48 % du RNB, à savoir une somme de 11.100 mio CHF pour l'ensemble des cinq crédits-cadre. Certains parlementaires proposent de réduire ce montant de façon assez substantielle, ce

qui aurait certainement de fâcheuses conséquences sur le bon fonctionnement de la Coopération Internationale de la Suisse. Car, comme indiqué plus haut, il s'agit d'un tout. Et dans le contexte d'incertitudes que traverse le monde, il faut maintenir un certain niveau de flexibilité à l'engagement de la Coopération Internationale de la Suisse, laquelle diminuerait sensiblement en cas de coupes budgétaires.

Par ailleurs, 13% de l'APD est déjà alloué aux dépenses des réfugiés installés en Suisse durant la première année de leur séjour. A quoi s'ajoute un montant non-négligeable lié à des actions de la Coopération Internationale Suisse dans les pays desquels proviennent la plupart des migrants. On peut estimer à 24 % de l'APD les montants servant directement ou indirectement la problématique migratoire ou celle du maintien de la paix. Il semble pertinent, plutôt que de se focaliser sur le traitement des conséquences, de s'attaquer plutôt aux causes de l'émigration, en réduisant par exemple les foyers de conflits et en offrant des perspectives aux jeunes. Il est donc opportun de chercher davantage de synergies entre l'épineux dossier migratoire et la Coopération Internationale de la Suisse. Cependant, compte tenu de l'imprévisibilité de la crise des réfugiés, du caractère souvent hybride des migrants (fuyant à la fois la guerre et la misère) et de la probabilité qu'augmente encore le nombre de réfugiés et leur coût, la part du revenu national brut allouée à l'APD doit être plutôt considérée comme indicative que normative au niveau du Message du Conseil fédéral, avec d'éventuels ajustements annuels en fonction de l'évolution de la situation. Car s'il y a des choses qu'on peut prévoir avec un certain degré de probabilité, ce n'est guère le cas en ce qui concerne les flux de réfugiés. Il convient dans ce cas de convenir d'une certaine marge de manœuvre pour répondre aux fluctuations à venir. Quoi qu'il en soit, il serait contreproductif de réduire davantage l'enveloppe budgétaire de la Coopération Suisse au Développement. Le taux de 4.8 % proposé par le Conseil fédéral est adéquat.

Claude Béglé, C.N.