

La fragilité en Afrique du Nord complique l'aide apportée par la Suisse

L'engagement de la Suisse en Afrique du Nord s'est considérablement renforcé après le Printemps arabe. En adoptant le programme Afrique du Nord en mars 2011, le Conseil fédéral a manifesté sa volonté de soutenir la transition démocratique dans la région. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) considère la Tunisie et l'Égypte comme deux pays prioritaires, où il se concentre notamment sur la croissance économique durable et la création d'emplois. Ces activités s'inscrivent toutefois dans un contexte très spécifique, marqué par la fragilité.



Le Seco cherche, entre autres, à améliorer l'accès au marché pour les produits agricoles et du terroir. Le projet vise les marchés nationaux et d'exportation, ainsi que les conditions socioéconomiques des opérateurs. En illustration: future plantation d'herbes médicinales et aromatiques en Égypte.

Photo: Seco

- 1 Le CAD fait partie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Référence du rapport: CAD/OCDE, *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, Paris, 2012, p.36.
- 2 On estime qu'il faudrait un taux de croissance du PIB d'au moins 7% pour absorber la demande additionnelle d'emplois (Elyes Jouini, vice-président de l'université Paris-Dauphine, lors d'une conférence sur l'état de l'économie tunisienne à Tunis, le 7 mai 2013).
- 3 Comparé à 6,7% en 2009–2010.
- 4 Des sources officielles donnent des chiffres plus élevés.
- 5 En Tunisie, ce sont 90 000 jeunes qui entrent chaque année sur le marché de l'emploi.
- 6 Signet Institute, *Water Scarcity: Low levels of natural water resources poses challenge to region's growth*, Le Caire, 2013, pp.1–2.

La fragilité de l'Afrique du Nord

Avant le Printemps arabe, le concept de fragilité était étranger aux pays de la région. Seule la situation du Yémen était considérée comme critique, d'après le dernier rapport du Comité d'aide au développement (CAD) sur les États fragiles¹. La Tunisie bénéficiait de la même solidité que le Brésil; sa gouvernance et ses politiques économiques étaient généralement louées.

Les événements qui ont secoué la Tunisie, l'Égypte, puis une bonne partie du reste du monde arabe, ont fait comprendre la com-

plexité du phénomène de fragilité et la nécessité d'adopter une approche multidimensionnelle. En particulier, ils ont montré que les régimes autocratiques sont les plus vulnérables à des niveaux de développement économique moyens, que les indicateurs de gouvernance traditionnels ne suffisent pas et qu'il faut saisir la nature du contrat social ainsi que des relations entre l'État et ses citoyens. Finalement, la vulnérabilité et la capacité d'adaptation à des changements structurels, tels que la démographie, la technologie et le changement climatique, sont aussi à considérer.

Deux nations fragilisées: la Tunisie et l'Égypte

Si les révolutions en Égypte et en Tunisie ont mis au jour les failles du contrat social sous les dictatures, aujourd'hui – soit plus de deux ans après le départ des dirigeants honnis –, les deux pays revêtent clairement les attributs de la fragilité. Le processus de transition implique des changements dans toutes les sphères de la vie politique, sociale,



Benjamin Frey
Directeur de coopération
adjoint, ambassade de
Suisse en Égypte



**Danielle Meuwly
Monteleone**
Directrice de coopération
adjointe, ambassade de
Suisse en Tunisie

Encadré 1

Les dix principes applicables aux États fragiles et aux situations précaires: le cas de la Tunisie et de l'Égypte

Prendre le contexte comme point de départ: tous les projets sont élaborés sur la base de missions d'identification menées dans le pays. Celles-ci incluent des discussions qui ont lieu aussi bien avec les autorités, au niveau national et local, qu'avec les représentants de la société civile et du secteur privé, ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds présents dans le pays. Grâce à un outil comme le «Monitoring, evaluating, reporting, and verifying» (Merv), une réévaluation périodique du contexte est faite sur le terrain pour tout le portefeuille d'activités.

Ne pas nuire: tous les projets intègrent cette dimension qui veut que les activités n'aient pas d'effets néfastes inattendus sur les bénéficiaires des projets. Une solide analyse du contexte, autant au niveau national que local, est nécessaire.

Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental: la plupart des programmes comprennent des volets de dialogue politique, de soutien aux réformes et de renforcement des capacités. Ainsi, en Tunisie et en Égypte, l'un des axes d'intervention du Seco est de renforcer la gouvernance économique en améliorant la gestion financière et macroéconomique.

Accorder la priorité à la prévention: dans tous les programmes, l'accent est mis sur les approches participatives et sur le renforcement des capacités des acteurs locaux, de façon à s'attaquer aux causes profondes de la fragilité. Les programmes, lorsqu'ils ne sont pas à l'échelle nationale, se concentrent sur les régions les plus défavorisées (voir plus bas: «Éviter de créer des poches d'exclusion»).

Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement: la reconnaissance du caractère pluridimensionnel des défis auxquels sont confrontées la Tunisie et l'Égypte s'exprime par le fait que les activités du Seco font partie d'un engagement suisse à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui intervient dans les domaines des droits humains, du développement économique et de la migration.

Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus: un accent particulier est mis dans tous les programmes sur la participation des femmes tout au long de la réalisation des projets. En Tunisie, le projet de renforcement de la chaîne de valeur pour les produits agricoles et du terroir vise notamment à appuyer la création de groupements de femmes productrices. En Égypte, un projet vise à soutenir toute la chaîne de valeur des plantes médicinales et aromatiques. Depuis les agriculteurs jusqu'aux exportateurs, en passant par les transformateurs, le projet a pour objectif d'améliorer la qualité de la production selon les normes internationales et

d'apporter de la valeur ajoutée afin de faciliter l'accès au marché.

S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte: à l'heure actuelle, de nombreuses stratégies sectorielles sont en cours de révision. Des échanges réguliers avec les partenaires locaux permettent de s'assurer de leurs priorités et les programmes ne sont engagés qu'à leur demande de façon à garantir leur pertinence. Toute une gamme d'instruments sont déployés en Tunisie et en Égypte, aussi bien des programmes multilatéraux (approche programmatique, co-financement et participation à des fonds régionaux regroupant parfois plusieurs bailleurs) que bilatéraux.

S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux: en Tunisie, le rôle des autorités dans la coordination est encore lacunaire. La Suisse a coprésidé avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi) une plateforme des partenaires techniques et financiers actifs dans le développement économique et la création d'emplois. Elle s'est engagée auprès des autorités à renforcer leur rôle à ce niveau. La première réunion du groupe a eu lieu à la fin du mois de juin dernier, à l'invitation du ministère de la Formation professionnelle et de l'emploi. En Égypte, le Development Partners Group, coprésidé par le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud) et la Suisse, coordonne avec succès les activités des donateurs ainsi que les relations entre ce groupe et les ministères égyptiens concernés.

Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite: la Suisse a réagi rapidement aux événements dans la région en adoptant le programme Afrique du Nord et en engageant des instruments d'aide humanitaire. Le fait que la Tunisie soit depuis 2013 un des pays prioritaires du Seco, tout comme l'Égypte, montre la volonté de s'engager à plus long terme. Cela s'est traduit par l'élaboration de nouvelles stratégies couvrant la période 2013–2016 pour la Tunisie et pour l'Égypte.

Éviter de créer des poches d'exclusion: lorsque les programmes ne sont pas mis en œuvre à l'échelle nationale, l'accent est mis sur les régions les plus défavorisées (en Tunisie: Kasserine, Médenine, Le Kef, Sidi Bouzid; en Égypte: Haute-Égypte, régions les plus défavorisées du Delta, Sinaï), de façon à promouvoir un développement équilibré.

Source: CAD/OCDE, *Les principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, avril 2007. Internet: www.oecd.org/cad/etatsfragiles.

économique et culturelle. Or, ce stade est surtout source d'incertitudes: le travail sur les nouvelles Constitutions prend du retard, les échéances électorales ne cessent d'être repoussées, un grand nombre de stratégies gouvernementales sont encore en révision, des tensions liées à la montée des mouvements religieux extrémistes apparaissent et la sécurité se dégrade. La plupart des indicateurs économiques se détériorent et alimentent les frustrations d'une population qui ne voit pas ses conditions de vie s'améliorer.

En Tunisie, après le net ralentissement de l'activité qui a suivi la révolution, la reprise, même si elle affiche un taux de 2,7% au premier trimestre 2013, reste trop timide pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail². L'investissement, tant domestique qu'étranger, est au plus bas, le déficit budgétaire se creuse, l'inflation s'écrit avec deux chiffres et le taux de chômage atteint 19%, dont environ deux tiers de moins de 30 ans et un tiers de diplômés.

En Égypte, la révolution a mis à mal le secteur du tourisme, tandis que la production industrielle et les investissements directs ont fortement diminué. Le taux de croissance en 2012 était de 2,2%³ et n'a atteint que 2,6% au premier trimestre de 2013. On estime que, tous les ans, 700 000 personnes arrivent sur le marché du travail et doivent se partager 200 000 emplois. Le chômage n'a, dès lors, fait que progresser pour atteindre 13% au premier trimestre de 2013, selon des sources officielles⁴. Malgré les prêts consentis par des pays comme le Qatar et la Libye, le déficit budgétaire reste important en attendant que l'accord avec le FMI soit finalisé. Pour l'instant, il n'existe pas plus en Égypte qu'en Tunisie de stratégie pour sortir de la crise économique.

Une lente déstabilisation

Il est particulièrement révélateur que les administrations de ces deux pays, qui ont joué un rôle stabilisateur en continuant de fonctionner aux lendemains immédiats de la révolution, commencent à se démotiver. Ceci provient notamment du fait que de nombreux cadres supérieurs ont été arbitrairement remplacés, que la révision des stratégies sectorielles n'avance pas et que, de manière générale, l'espoir de voir la transition réussir s'amenuise. Le contrat social est à redéfinir d'urgence.

À cette fragilité immédiate s'ajoutent des tendances structurelles potentiellement déstabilisatrices. Ainsi, la Tunisie et l'Égypte se caractérisent par une dynamique démographique qui se traduira par une arrivée massive de jeunes sur le marché du travail ces 15

Le Seco s'intéresse aux infrastructures de base en Tunisie. Les stations d'épuration font ainsi l'objet d'une attention particulière, comme ici à Choutrana (en illustration).



Photo: Seco

prochaines années⁵. Les deux pays sont, en outre, touchés par un stress hydrique qui s'exacerbera avec le changement climatique⁶.

Le programme Afrique du Nord du Conseil fédéral

L'engagement de la Suisse en Afrique du Nord s'inscrit dans le contexte du Printemps arabe et du soutien à la transition démocratique. Le Conseil fédéral a rapidement réagi aux événements révolutionnaires en Tunisie et en Égypte. Il a décidé le 11 mars 2011, en adoptant le programme Afrique du Nord⁷, de développer de façon substantielle l'engagement à moyen terme de la Suisse dans cette région⁸. Trois domaines thématiques clés ont été définis:

1. *La transition vers la démocratie*: l'objectif est la mise en place de structures transparentes, participatives et compatibles avec l'État de droit. Par exemple, par le soutien à l'organisation d'élections ou le renforcement des médias.
2. *Le développement économique*: l'objectif est la création d'emplois, notamment par l'amélioration des conditions économiques générales, la promotion de l'entrepreneuriat et de l'employabilité des jeunes, ainsi que l'amélioration des infrastructures de base.
3. *La migration et la protection*: l'objectif est une gestion durable des migrations, qui puisse en particulier garantir le retour et la réintégration des migrants ainsi qu'une plus grande implication de la diaspora

dans le développement économique du pays.

Le programme Afrique du Nord est mis en œuvre par plusieurs offices fédéraux – Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Direction du développement et de la coopération (DDC), Office des migrations (ODM) notamment – de façon coordonnée, cohérente et complémentaire (3C)⁹ et suit un certain nombre de principes particulièrement importants dans un contexte de fragilité:

- *l'approche de partenariat*: les propositions de projet sont toujours développées en étroite collaboration avec les autorités et les partenaires locaux;
- *la pertinence*: l'engagement de la Suisse vise à répondre à des défis prioritaires par des programmes innovants qui apportent une véritable valeur ajoutée;
- *la complémentarité (approche pangouvernementale)*: la consultation entre les offices fédéraux participant au programme Afrique du Nord et la recherche de synergies avec leurs propres activités dans la région sont systématiques;
- *l'articulation entre le court et le moyen termes*: les programmes visent à obtenir des résultats à court terme, de façon à répondre aux besoins urgents, mais ils ciblent aussi le long terme et la durabilité des interventions;
- *la coordination*: la coordination et la recherche de synergies avec les activités des autorités ainsi que des autres bailleurs et agences est systématique;

7 www.admin.ddc.ch, rubriques «Pays», «Afrique du Nord».

8 Le programme Afrique du Nord vise également le Maroc et la Libye, les activités du Seco se focalisant sur ses pays prioritaires que sont la Tunisie et l'Égypte.

9 3C Conference Report, *Feuille de route 3C (cohérence, coordination, complémentarité)*, Genève, 2009.

10 Seco, *Tunisie: stratégie-pays 2013-2016*; *Égypte: stratégie-pays 2013-2016*, 2012. www.seco.cooperation.admin.ch, rubrique «Pays».

- «*Ne pas nuire*»: il s'agit là d'une exigence minimale pour tous les programmes.

Le Seco en Tunisie et en Égypte: tenir compte des incertitudes

Tant au niveau programmatique qu'opérationnel, l'engagement du Seco en Tunisie et en Égypte, défini dans les stratégies 2013–2016 pour ces pays¹⁰, tient compte des spécificités créées par la fragilité, en suivant notamment les principes qui s'y rapportent (voir encadré 1).

Une mise en œuvre par phases

Au niveau programmatique, les interventions du Seco en Égypte et en Tunisie font donc partie d'une approche pangouvernementale. Ceci se traduit, à Berne, par des séances de coordination avec les représentants des autres offices concernés par le programme Afrique du Nord. S'y ajoutent des rencontres informelles régulières avec les chargés de programme des différents offices, afin de rechercher des synergies et d'éviter des doublés très en amont dans le cycle des projets. Sur le terrain, le programme du Seco est mis en œuvre par ses représentants, lesquels sont également responsables des programmes de développement économique de la DDC, dans des structures regroupant les différents offices concernés.

Les stratégies 2013–2016 pour la Tunisie et l'Égypte le disent clairement: en raison des incertitudes qui marqueront les années à venir, le programme du Seco est mis en œuvre par phases. Dans une phase préliminaire jusqu'à fin 2013, l'approche se veut prudente; les projets et les programmes sont choisis en tenant compte de la période de mise en œuvre optimale et d'options possibles de retraits en cas de difficultés majeures. Ensuite, des activités plus larges pourront se déployer pour autant que la situation politique dans le pays soit favorable. Ceci permet, en particulier, de tenir compte des incertitudes pesant sur les orientations stratégiques à long terme: les gouvernements changeront vraisemblablement en Tunisie et en Égypte, et il n'est pas certain que les engagements pris aujourd'hui seront encore valables une fois que les nouvelles autorités seront en place. Ainsi, l'utilisation de certains instruments, comme l'aide budgétaire générale, qui se fait le plus souvent sur une base pluriannuelle en appui aux réformes économiques, est jugée prématurée. La préférence va à d'autres soutiens, plus limités et sectoriels, comme ceux accordés aux chaînes de valeur et à l'amélioration des infrastructures de base, avec un séquençage en deux phases. En Tunisie par exemple, le programme d'appui à l'accès au marché

Encadré 2

La stratégie du Seco en Tunisie: quelques faits et chiffres

La stratégie du Seco 2013–2016 pour la Tunisie vise à accélérer la croissance et à créer des emplois en Tunisie autour de trois axes d'intervention:

- renforcer la gouvernance économique, en améliorant la gestion financière et macro-économique;
- améliorer le développement du secteur privé, la compétitivité et la création d'emplois;
- contribuer au développement économique et à l'exploitation durable des ressources par de meilleures infrastructures de base.

Ces trois objectifs se répartissent respectivement 35%, 30% et 35% des 85 millions de francs prévus pour la période.

Quelques exemples de programmes et projets:

- Renforcement des capacités de la Banque centrale de Tunisie, notamment en ce qui concerne l'analyse et la mise en œuvre de la politique monétaire, les marchés financiers et la stabilité financière ainsi que la supervision et la régle-

mentation du secteur bancaire («Bilateral Assistance and Capacity Building Program for Central Banks»).

- Amélioration du climat des investissements par la simplification des procédures administratives, une révision des lois sur la concurrence et du code des investissements (Tunisia Investment Climate Program).
- Amélioration de l'accès au marché pour les produits agricoles et du terroir. Le projet vise les marchés nationaux et d'exportation, ainsi que les conditions socioéconomiques des opérateurs – des producteurs jusqu'aux exportateurs – au sein de trois chaînes de valeur, la harissa, la figue de Djebba et la figue de Barbarie, dans des régions défavorisées de Tunisie.
- Construction de deux stations d'épuration à Thala et à Feriana (gouvernorat de Kasserine). La population de ces deux villes va bénéficier d'une connexion à un réseau de traitement des eaux usées, ce qui améliorera l'attrait économique de la région.

Encadré 3

La stratégie du Seco en Égypte: quelques faits et chiffres

En Égypte, la coopération économique du Seco vise trois objectifs principaux:

- promouvoir l'emploi en renforçant le commerce et en améliorant l'environnement des affaires pour les PME;
- promouvoir la résilience macroéconomique en soutenant les réformes du secteur financier public et la réduction des risques fiscaux;
- soutenir la mise en place d'une infrastructure de base écologique dans les domaines (potentiels) suivants: approvisionnement en eau, gestion des eaux usées, élimination des déchets, énergies renouvelables et efficacité énergétique, développement durable des villes.

Ces trois objectifs se répartissent respectivement 30%, 10% et 60% des 70 millions de francs prévus pour toute la période.

Quelques exemples de programmes et projets:

- Développement et soutien à toute la chaîne de valeur de la branche «Plantes médicinales et aromatiques». Depuis les agriculteurs jusqu'aux

exportateurs, en passant par les transformateurs, le projet a pour objectif d'améliorer la qualité de la production selon les normes internationales et d'apporter de la valeur ajoutée afin de faciliter l'accès au marché.

- Introduction de la médiation commerciale en Égypte afin de résoudre les conflits plus rapidement et à meilleur marché, et ainsi d'améliorer le climat des affaires («Alternative Dispute Resolution Program»).
- Renforcement des capacités de gestion de la dette, contribution à des finances publiques durables et amélioration de la stabilité macro-économique («Debt Management and Financial Analysis System»).
- Participation à un projet de construction de stations d'épuration et de réseaux d'assainissement dans trois gouvernorats du Delta du Nil. Parallèlement, projet pilote pour installer des systèmes d'assainissement innovateurs en partenariat avec l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (Eawag).

pour les produits agricoles et du terroir (Pampat), qui sera mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi) sur un financement du Seco, prévoit une évaluation fin 2014. Celle-ci sera déterminante pour la poursuite du programme en 2015 et 2016.

Intégrer la fragilité opérationnelle

Au-delà du choix des instruments opérationnels, la fragilité inhérente au contexte de la transition a de nombreuses conséquences. Il faut d'abord compter avec l'*instabilité politique et les changements de partenaires*. En Tunisie, dès le mois de décembre 2012, l'avancement des projets – par exemple la négociation d'accords de programme avec les autorités – a été ralenti par l'annonce d'un remaniement ministériel, lequel n'a finalement eu lieu qu'en mars dernier. D'importants mouvements de personnel se sont opérés dans les échelons supérieurs de l'administration, ce qui nécessite de reprendre les discussions sur les projets avec de nouveaux interlocuteurs. Il en va de même pour l'Égypte, où de nombreux changements de partenaires au niveau gouvernemental ont abouti à ajourner la ratification d'un accord-cadre de coopération entre l'Égypte et la Suisse ainsi que la signature de différents accords de projets. En parallèle, beaucoup de décisions importantes ne sont pas prises; le pays entier attend les élections parlementaires qui ont été reportées à plusieurs reprises et qui sont maintenant annoncées pour le dernier trimestre de l'année 2013. La planification des projets doit tenir compte de ces aspects qui impliquent une mise en œuvre plus lente.

L'*insécurité* gagne également du terrain. En Tunisie et en Égypte, la situation se dégrade: manifestations violentes, affrontements avec les forces de sécurité et montée de mouvances extrémistes. Certains programmes sont particulièrement sensibles à ces problèmes, comme la construction d'infrastructures. Les missions sur le terrain sont parfois interdites pour des raisons de sécurité. Ceci contribue à ralentir les opérations. Il faut, en outre, penser à la sauvegarde des installations. Des approches participatives, l'information et la communication sont indispensables pour assurer l'appropriation par les partenaires locaux et réduire les risques de déprédation. Les programmes dans le secteur du tourisme sont aussi particulièrement exposés: il importe de bien réfléchir au choix de la région, au séquençage des programmes et à la conception des activités – par exemple en renforçant des capacités qui soient utiles aux acteurs locaux dans des secteurs autres que le tourisme.

Le *potentiel de conflits* est important. Les frustrations qui ont déclenché le Printemps arabe n'ont pas disparu et ont au contraire tendance à s'exacerber. Les relations entre société civile, secteur public et économie privée sont tendues. Il faut éviter de créer de fausses attentes: un travail étroit avec les acteurs locaux, comme par exemple la mise sur pied d'une plateforme réunissant les acteurs du tourisme dans le cadre du DMO¹¹ en préparation en Tunisie ou la planification d'un projet de soutien aux jeunes chômeurs en Haute-Égypte, en étroite collaboration avec les autorités et les ONG locales, permettent d'assurer l'appropriation, déjà très en amont, des objectifs des projets. De manière générale, il est important d'identifier les parties prenantes de même que les sources potentielles de conflits et de se doter d'une méthodologie pour y faire face.

Un processus d'apprentissage général

La transition qui a lieu en Afrique du Nord est unique. Certes, les outils développés dans le cadre des expériences faites dans d'autres États fragiles sont utiles, mais il s'agit avant tout d'un processus d'apprentissage, dont il faudra tirer les leçons pour une meilleure compréhension du phénomène. ■

11 Destination Management Organisation.