

Un programme suisse pour l'Afrique du Nord 2.0

Depuis son lancement peu après les soulèvements, le programme suisse pour l'Afrique du Nord a adopté une approche nuancée fondée sur les besoins. Les incertitudes qui entourent ces transitions circonscrivent pourtant l'efficacité potentielle du programme d'un point de vue géographique et opérationnel. Enfin, un engagement à long terme est nécessaire pour soutenir ces processus de transition.

Par Lisa Watanabe

À la suite des soulèvements qui ont marqué l'Afrique du Nord en 2010/11, la Suisse est rapidement passée à l'action: en mars 2011, elle a mis en place un programme afin de soutenir les transitions en Égypte, en Tunisie et en Libye, ainsi que les réformes du Maroc, par des projets précisément adaptés aux besoins sur le terrain dans les domaines des transitions démocratiques et des droits de l'homme, du développement économique et de l'emploi (qui recueille la majorité des financements), ainsi que des migrations. Reconnaissant que les intérêts de la Suisse en matière d'économie, d'énergie, de sécurité et de migration dépendaient de la stabilité en Afrique du Nord, ce programme a renforcé l'engagement financier et élargi la portée thématique de l'engagement précédent de la Suisse en Afrique du Nord. Quatre ans après sa création, les grands espoirs que les soulèvements débouchent sur des transitions démocratiques se sont heurtés à une réalité plus mesurée: ces transitions sont incertaines, différenciées et, surtout, nécessitent un engagement à long terme. Initialement prévu jusqu'en 2016, le programme devrait se prolonger au-delà de cette date et une nouvelle stratégie est en cour d'élaboration pour la période de 2017 à 2020. Par conséquent, l'occasion se présente aujourd'hui d'examiner si des ajustements s'imposent et, le cas échéant, quelle serait leur nature.

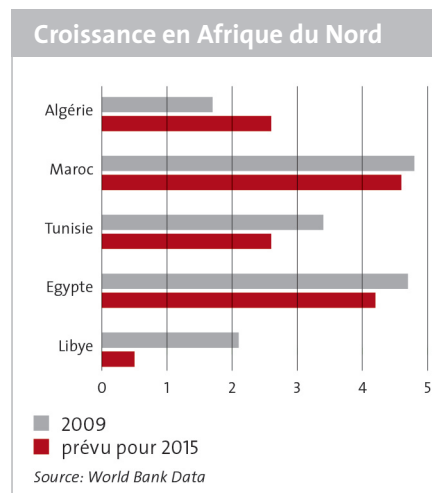
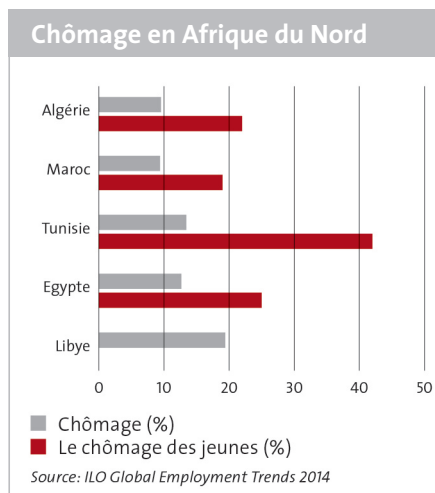


Un enfant à Citi Hofra, près d'Alger. En Algérie, la stabilité l'emporte sur la colère au chômage et la torpeur économique (9 avril 2014). *Louafi Larbi / Reuters*

Des transitions inachevées

Les soulèvements qui ont commencé en Tunisie en 2010, avant de s'étendre à travers la région en 2011, n'ont pas amélioré la dignité ni la redevabilité politique comme les manifestants le souhaitaient – peut-être à l'exception de la Tunisie. Alors que la Tunisie a adopté une nouvelle Constitution et démocratiquement élu son parlement à la

fin de 2014, les attentats au musée Bardo et à Sousse, et contre la garde présidentielle en 2015 ont augmenté le risque que les mesures prises au nom de la sécurité pourraient conduire à un retour en arrière en ce qui concerne la transition démocratique. Chaque processus de transition suit sa propre voie pavée d'incertitudes. Depuis le renversement de Mohamed Morsi en juillet



Outre ces défis politiques, socioéconomiques et sécuritaires, beaucoup de pays en transition sont aussi des pays de transit pour les migrants, essentiellement en provenance d'Afrique subsaharienne, qui tentent souvent d'atteindre l'Europe. Le manque de cohérence des politiques d'asile, d'immigration et d'intégration, et également des contrôles aux frontières insuffisants, a offert aux passeurs la possibilité d'exploiter la vulnérabilité des réfugiés et des migrants en situation irrégulière en Afrique du Nord. Les réfugiés et les migrants en situation irrégulière peuvent également être placés en rétention dans de mauvaises conditions ou emprisonnés avec des criminels, et se voir refuser un traitement médical adapté et une assistance juridique. Dans certains cas, le principe de non-refoulement inscrit dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est aussi violé.

Un programme pour l'Afrique du Nord

Les soulèvements arabes ont exigé l'intervention rapide d'acteurs extérieurs, comme la Suisse. La Suisse a vite réagi afin de geler les avoirs des anciens dirigeants et de leurs associées et de protéger la réputation de son secteur financier. Lorsque la Libye s'est enfoncée dans la guerre civile, un grand nombre de Libyens et de travailleurs migrants présents sur le territoire ont fui vers les pays voisins. Pour répondre à cette situation, la Suisse a établi un bureau d'aide humanitaire à Benghazi et mis en place des projets médicaux dans la ville. Le Secréariat d'Etat aux migrations (SEM) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) ont également aidé les travailleurs migrants de Libye à regagner leurs pays d'origine.

En plus de ces mesures d'urgence, le Conseil fédéral a décidé en mars 2011 de créer un programme de soutien aux processus de transition en Afrique du Nord et conclu en juillet 2011 un protocole d'accord avec l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie définissant sa mise en œuvre. Le document du programme pour l'Afrique du Nord 2011–2016 envisageait un effort pangouvernemental impliquant le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à travers la Direction politique, la Direction du droit international public et la DDC, le Département fédéral de justice et de police (DFJP) à travers le SEM et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) à travers le Secréariat d'Etat à l'économie (SECO). Cela a favorisé une approche globale et coordonnée du soutien aux transitions.

let 2013, l'Égypte est massivement dominée par les forces de sécurité et son gouvernement, soutenu par l'armée, a entrepris de réprimer systématiquement les détracteurs nationaux. En Libye, le pouvoir politique est aujourd'hui extrêmement fragmenté, avec une polarisation sur les lignes tribales, régionales et idéologiques, même si l'accord sur la formation d'un gouvernement d'unité nationale conclu en octobre 2015 suscite un optimisme prudent. D'autres pays comme le Maroc, qui n'a pas été le théâtre des soulèvements, ne mettent en place que des réformes limitées.

Si elles ont compté parmi les principales causes des soulèvements, les revendications socioéconomiques restent largement négligées. Ces soulèvements et l'instabilité qui s'est ensuivie ont eu des répercussions négatives sur la croissance économique, qui est encore plus faible qu'avant les soulèvements de 2011 dans la majorité des cas, ainsi que sur l'investissement et les réserves de change. Sur cette toile de fond, les gouvernements se sont préoccupés de régler les problèmes à court terme. Peu de réformes ont été entreprises pour réduire sérieusement le chômage (qui reste particulièrement élevé chez les jeunes, y compris les plus éduqués), améliorer l'accès aux soins de santé et à des logements abordables, endiguer la corruption ou favoriser la diversification économique. En outre, les disparités de développement entre les régions de chaque pays continuent de poser problème (voir graphiques).

La situation sécuritaire dans la région s'est également détériorée depuis 2011. Plusieurs pays ont subi une hausse des vio-

lences islamistes. Certains groupes djihadistes actifs en leur sein sont liés ou affiliés à des franchises régionales d'Al-Qaïda ou à l'«État islamique» (EI), qui s'étend dans les pays en transition. Les violences restent essentiellement dirigées contre les forces de sécurité, qui eux-mêmes sont impliqués dans la répression violente des membres de la population dans certains pays. Cependant, des attaques ont également visé des touristes en 2014 (Hervé Gourdel en Algérie; un car de touristes coréens en Égypte) et 2015 (attaque de Sousse en Tunisie; avion de Thomson Airways, peut-être l'avion russe de Metrojet en Égypte).

Beaucoup de pays de la région ne parviennent pas à contrôler la totalité de leur territoire, l'un des exemples les plus dramatiques étant la Libye. Il s'agit là d'un facteur extrêmement déstabilisant pour toute la zone qui favorise la prolifération des

Plusieurs pays ont subi une hausse des violences islamistes.

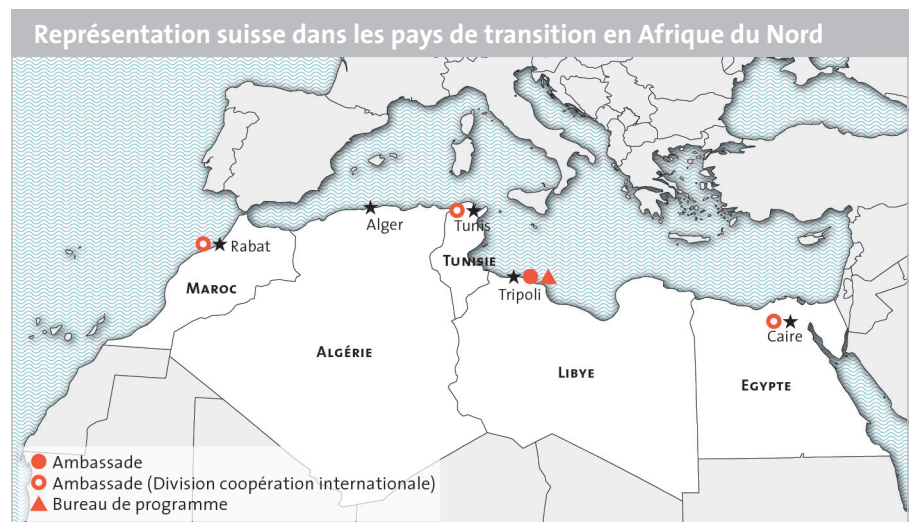
groupes djihadistes armés, y compris ceux affiliés à l'EI. De plus, les conflits en Syrie et en Irak ont ajouté le risque que des combattants étrangers reviennent dans leurs pays d'origine et rejoignent des groupes djihadistes sur place, puis recrutent et mènent des attaques. La Tunisie est en effet le premier pays «exportateur» de combattants étrangers (3 000 en mai 2015) après l'Arabie Saoudite, et le Maroc est également bien représenté (1 200 en mai 2015). Preuve a d'ailleurs été faite que cette situation s'est déjà produite en Égypte.

Le programme se concentre sur trois domaines clés. La première dimension – *transitions démocratiques et droits de l'homme* – englobe une assistance lors des processus électoraux, des conseils sur les questions constitutionnelles, le renforcement de l'État de droit, le dialogue politique, la réforme du secteur de la sécurité (RSS), le renforcement de la société civile et des droits de l'homme, une aide aux médias d'État afin qu'ils assurent mieux leur rôle d'information du public, la gestion du passé et un soutien pour faciliter la restitution rapide des avoirs des personnes politiquement exposées (PPE) gelés par les autorités suisses. La deuxième dimension – *développement économique et emploi* – a pour objectif de favoriser la croissance des petites et moyennes entreprises (PME), créer des emplois (en particulier pour les jeunes vivant dans les zones rurales) et promouvoir le développement de projets d'infrastructures urbaines et de ressources durables. La troisième dimension – *migration et protection des personnes vulnérables* (c'est-à-dire les migrants et les réfugiés) – prévoit une aide pour améliorer la gestion des migrations, encourager l'intégration de la diaspora et contribuer à garantir la protection des personnes vulnérables (santé, conditions de détention, etc.).

Les deux tiers du budget annuel du programme, qui s'élève à 60 millions de CHF environ, sont alloués au développement économique et à l'emploi, notamment en raison du coût des projets dans ce domaine et de la complexité de leur gestion. À ce jour, le programme s'est essentiellement axé sur l'Égypte, la Tunisie et le Maroc. Certains projets sont également en cours en Libye, bien que l'ambassade de Suisse à Tripoli, responsable de la coordination de l'aide du programme pour l'Afrique du Nord en Libye, a été temporairement fermée depuis 2014, en raison de la détérioration de la sécurité dans le pays. Si les financements ont été initialement débloqués pour la période 2011–2016, le programme devrait se prolonger après 2016 afin de répondre à la nécessité d'apporter un soutien de longue haleine aux transitions. L'heure est donc venue de s'interroger sur le besoin d'actualiser ce programme à la lumière de l'évolution de la situation depuis 2011.

Bilan

Dans le cadre de sa contribution aux transitions démocratiques et à la promotion des droits de l'homme, la Suisse a pu apporter



son soutien à des élections, lorsque les circonstances le permettraient. Elle a, par exemple, appuyé les premières élections parlementaires démocratiques en Tunisie en 2011. La Suisse a également fourni une aide adaptée aux besoins dans le domaine de la RSS, en tirant parti de son expérience et de sa réputation de partenaire neutre. En collaboration avec le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), le programme a conseillé les autorités tunisiennes et marocaines sur la réforme de leurs forces de sécurité selon des principes plus démocratiques. Les be-

La médiation est une sphère dans laquelle la Suisse pourrait mettre davantage son expérience à contribution.

soins en matière de RSS diffèrent toutefois d'un pays à l'autre. En Tunisie, la priorité est de renforcer le contrôle parlementaire des forces armées, tandis qu'au Maroc, l'accent est mis sur une meilleure protection des droits de l'homme. En Libye, il faudra presque totalement reconstruire les structures de sécurité. Cependant, le degré de résistance à la réforme dont le secteur de la sécurité et les ministères associés font preuve limite l'étendue de l'assistance que le programme peut apporter dans ce domaine. En Égypte, par exemple, la RSS n'est pas à l'ordre du jour actuellement.

La société civile reste faible dans bon nombre de pays en transition et, dans certains cas, les évolutions politiques ont défrayé des acquis issus des soulèvements en

matière de libertés civiles, notamment de liberté d'expression et d'association. En principe, un soutien accru dans le cadre du programme en faveur du renforcement de la société civile et du respect des libertés civiles devrait apporter une contribution significative à la consolidation démocratique. Il s'agit toutefois d'un sujet extrêmement sensible dans certains pays et les acteurs extérieurs doivent avancer avec précaution, ce qui complique l'élargissement des projets dans ce domaine. La médiation est une sphère dans laquelle la Suisse pourrait mettre davantage son expérience à contribution. Par exemple, la polarisation politique constante et la montée de la radicalisation que tous les pays en transition vivent depuis 2011 font ressortir la nécessité d'un dialogue interreligieux, mais aussi intrareligieux.

L'un des domaines de la dimension «transitions démocratiques et droits de l'homme» du programme pour lequel la Suisse a essuyé le plus de critiques est la restitution des avoirs gelés. Si la résolution 2009 du Conseil de sécurité des Nations Unies a rapidement débloqué des avoirs liés à des PPE libyennes d'une valeur de 385 millions de CHF en 2011, la restitution des avoirs gelés tunisiens (60 millions de CHF) et égyptiens (700 millions initialement bloqués; environ 10% liés au crime organisé déjà débloqués) prend plus de temps. La Suisse aide à vérifier légalement l'origine de ces avoirs dans le cadre de ce volet du programme pour l'Afrique du Nord, et des éléments probants ont déjà été échangés. Toutefois, le temps nécessaire au dégel des avoirs dépend du temps qu'il faut pour clore les enquêtes et les procédures judi-

ciaires au niveau local. En outre, les autorités suisses doivent être convaincues de l'indépendance des instances judiciaires dans les pays concernés avant de pouvoir débloquent les avoirs sur la base des éléments probants fournis.

Il existe un risque que les avoirs gelés ne soient pas rendus aux autorités tunisiennes et égyptiennes. Selon la Loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées, le délai de restitution des avoirs gelés est limité à dix ans. Un projet de loi sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des PPE pourrait encore réduire ce délai s'il est adopté dans un avenir proche. Ce texte permet de geler les avoirs des PPE pendant quatre ans, avec la possibilité de prolonger ce blocage d'une année renouvelable pendant jusqu'à dix ans, si les autorités des pays d'origine des PPE expriment une volonté de coopérer aux enquêtes sur l'origine des avoirs concernés. Compte tenu des retards que peut prendre la détermination de l'origine des avoirs gelés et des doutes sur l'indépendance des instances judiciaires, la restitution des valeurs patrimoniales bloquées aux autorités de transition ne sera pas forcément possible. Le cas de l'Égypte pourrait être particulièrement problématique. Le classement sans suite des accusations de corruption à l'encontre des fils d'Hosni Mubarak en octobre 2015 et l'acquiescement potentiel de Mubarak pour les mêmes chefs d'accusation pourraient compliquer la réunion de preuves attestant que les avoirs égyptiens gelés sont d'origine illicite.

La dimension «développement économique et emploi» du programme semble la plus efficace. Mais c'est en grande partie dû au fait que pour beaucoup de pays en transition, il s'agit d'un domaine moins sensible que d'autres sur le plan politique. Néanmoins, ce volet apporte une bonne réponse aux principaux besoins socioéconomiques des pays en transition: augmenter le volume du secteur privé et la compétitivité des entreprises locales sur les marchés mondiaux, réduire le chômage, en particu-

lier chez les jeunes et les jeunes diplômés, lutter contre les inégalités de développement entre les régions à l'intérieur de ces pays, etc. En Égypte, la Suisse a soutenu un projet de ferme piscicole dont l'objectif est de créer 10 000 emplois. En Tunisie, elle a aidé des jeunes et des femmes issus de régions pauvres à créer de petites entreprises qui devraient également générer jusqu'à 10 000 emplois. Les autorités de transition

Le programme suisse de soutien aux transitions en Afrique du Nord a résisté à l'épreuve du temps.

étant peu disposées à entreprendre des réformes structurelles difficiles à court terme, l'absence de conditionnalité des financements du programme suisse a permis de lancer des projets aptes à répondre à des besoins urgents, sans que ceux-ci soient associés à des réformes plus larges. Cette caractéristique distingue le programme de l'approche «donner plus pour recevoir plus» de l'UE, qui sera probablement nuancée à la lumière des réalités sur le terrain.

L'approche globale des migrations et de la protection adoptée par le programme est également l'une de ses forces. Parmi ses avantages, elle s'attache à réduire la pression migratoire en Europe, par exemple en mettant en avant le potentiel de développement des migrants dans les pays d'Afrique du Nord. Cependant, en raison de l'inadéquation des capacités de gestion des frontières dans la plupart des pays d'Afrique du Nord et de la détérioration de la situation sécuritaire dans les pays en transition, il reste urgent de soutenir le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des frontières et le traitement des migrants à court et moyen terme. Pour ce faire, la Suisse aide notamment les autorités marocaines à consolider leurs structures d'accueil des réfugiés et des migrants subsahariens en situation irrégulière. Des partenariats migratoires tels que celui conclu avec la Tunisie constituent, pour la

Suisse, un moyen utile d'inciter les pays en transition à respecter les engagements internationaux concernant les réfugiés.

Perspectives

Bien que le programme suisse de soutien aux transitions en Afrique du Nord ait été mis en place très rapidement après les soulèvements, il a, dans l'ensemble, résisté à l'épreuve du temps. Ce programme a été conçu pour apporter une réponse adaptée aux besoins urgents sur le terrain. Quatre ans plus tard, ces besoins fondamentaux n'ont malheureusement guère évolué. Certains se sont même amplifiés, notamment ceux liés aux migrations et

à la protection des personnes vulnérables. Il serait d'ailleurs utile d'élargir les projets dans ce domaine, tout comme les partenariats migratoires. Une amélioration de la situation politique et sécuritaire en Libye pourrait également permettre plus projets d'être lancés dans le pays. L'Algérie est également susceptible d'être surveillée de plus près à l'avenir. Dans les faits, cependant, le degré d'ouverture politique et le niveau de consolidation démocratique dans les pays en transition limitent les possibilités et les domaines d'intervention, avec des caractéristiques variant d'un pays à l'autre. La dimension «transitions démocratiques et droits de l'homme» du programme est particulièrement concernée par ces enjeux. Le défi sera d'associer une approche nuancée du soutien aux transitions à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. L'un des moyens d'y parvenir serait de soutenir les efforts en faveur d'une culture politique de prise de décision démocratique – ce qui serait même possible dans le cadre de projets touchant la sphère économique.

Dr. Lisa Watanabe est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS) de l'ETH. Elle est l'auteure de «*Eine neue Schweizer Nordafrikapolitik*» (2013) et la co-auteure de *Critical Turning Points in the Middle East, 1915–2015* (2011).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La lutte contre l'extrémisme violent No 183
L'acquisition d'armement (2): Dynamiques des projets No 182
L'acquisition d'armement (1): cadre politico-militaire No 181
Service militaire obligatoire en Europe: Nouvelle pertinence No 180
La non-prolifération et l'énergie nucléaire au Vietnam No 179
Afghanistan: de nouveau au bord du précipice No 178