

# Le développement vu de Suisse

société

... **Etienne Perrot s.j.**, Genève  
Economiste, professeur au Centre Sèvres  
et à l'Institut catholique (Paris)

Tous les grands thèmes du développement sont abordés dans *l'Annuaire suisse de politique de développement*<sup>1</sup> : sécurité (condition première, souvent oubliée), droits humains, écologie, aide humanitaire et, bien sûr, commerce extérieur et financement international. Cependant cette photographie ne dit pas tout : les statistiques de l'édition 2006 sont centrées sur 2004 et la chronique des actes officiels reprend principalement l'agenda de l'année 2005. De plus, chiffres et faits ne révèlent rien du tissu culturel, institutionnel et social qui féconde ou stérilise suivant les cas les politiques les mieux pensées. L'annuaire laisse cependant apparaître les principaux aspects de la contribution actuelle de la Suisse au développement, dont les trois essentiels sont l'humanitaire dans la géopolitique, le jeu de l'argent et la neutralité bien tempérée en faveur de la paix.

Le développement digne de ce nom vise l'autonomie des personnes dans leur environnement social et politique. Ce qui fait de l'immigration un rond-point sensible. Galbraith, économiste canadien récemment décédé, dans un livre qui fit scandale à la fin de la « seconde décen-

nie du développement », faisait même de l'immigration l'un des principaux moteurs du développement, tant pour les pays d'accueil que pour les pays d'origine.<sup>2</sup> Quoiqu'il en soit, mondialisation oblige, l'immigration pèse de plus en plus lourdement sur le développement. Elle a doublé depuis une quinzaine d'années, touchant actuellement quelque 200 millions de personnes, entraînant notamment, avec quelques soubresauts, des transferts privés en faveur des pays d'origine évalués à près de 175 milliards de dollars (90 fois l'aide publique suisse au développement, 600 fois l'aide privée helvétique).

## Humanitaire géopolitique

La Suisse participe à sa mesure à l'humanisation de ces déplacements de population. Elle a favorisé l'adoption fin 2004 de *l'International Agenda for Migration Management* et, dans le cadre du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), s'est nettement engagée en faveur de la nouvelle Convention pour la protection des réfugiés.

Sur le terrain, la pratique est plus nuancée. Accords bilatéraux aidant, l'adhésion à l'Union européenne (U.E.) devient pour la Confédération une « option à terme » et non plus un « objectif stratégique ». Reste que la Suisse est prise

*La tradition humanitaire de la Suisse la rend sensible aux problèmes de développement. Une excellente photo instantanée de ces politiques est fournie chaque année par l'« Annuaire suisse de politique de développement ». La livraison 2006 est une bonne occasion de faire le point.*

1 • *Annuaire suisse de politique de développement. Faits et statistiques*, Institut universitaire d'études du développement, Genève 2006, vol. 25, n° 1, 284 p.

2 • **John Kenneth Galbraith**, *Théorie de la pauvreté de masse*, Gallimard, Paris 1980, 164 p.

## société

dans les rets de l'U.E., aussi essaye-t-elle de renforcer ses liens avec d'autres grandes puissances, dont les Etats-Unis. Cette géopolitique explique en partie sa politique migratoire : la Suisse a approuvé l'élargissement de la libre circulation pour les ressortissants des dix nouveaux pays de l'U.E.. Les Allemands et les Portugais avaient déjà été nombreux à profiter des accords bilatéraux. Contrairement aux craintes de certains travailleurs, « l'entrée en vigueur de la libre circulation depuis juin 2002 et l'abolition de la préférence pour la main-d'œuvre indigène ainsi que du contrôle des conditions de travail et de salaire depuis juin 2004 n'ont pas produit un afflux important de frontaliers, le rythme d'augmentation s'étant stabilisé depuis 2002 autour de 3 % ».<sup>3</sup> Finalement, quelques 850 000 citoyens de l'Union résident en Suisse. Ils représentent près de 60 % des étrangers. Sur le petit million et demi d'étrangers, 7 % environ (entre 80 et 120 mille) sont « sans papiers », ce qui soulève l'appréhension et sert de prétexte aux réglementations restrictives. Entraînée par la logique migratoire européenne, la Suisse a adhéré aux accords de Schengen et Dublin, à la manière de la Norvège et de l'Islande qui ne font pas partie de l'U.E. : la Suisse fera donc cause commune avec l'Union en matière d'immigration extra-européenne. Contrastant avec cette ouverture intra-européenne, la Suisse partage avec les pays de l'U.E. une crainte grandissante devant les populations plus lointaines : fin 2005, une nouvelle loi helvétique sur les étrangers a remplacé celle de 1931. Le durcissement est patent : abolition de l'octroi automatique du permis d'établissement au bout de dix ans de permis de séjour, abolition du droit de regroupement familial pour les personnes qui détiennent un permis de séjour, tolérance zéro pour les sans-papiers.

Dans le même esprit, la loi sur l'asile, votée en 1999, a été modifiée en 2005 avec une rigueur telle qu'une coalition d'ONG, d'Eglises, d'organisations d'aides aux réfugiés et de partis politiques a provoqué la votation du 24 septembre 2006. Envisagée par la conseillère fédérale Ruth Metzler, l'admission pour raisons humanitaires, qui aurait permis le regroupement familial, a été écartée ; la durée possible de détention d'un requérant d'asile débouté est passé de douze à vingt-quatre mois ; les données le concernant peuvent désormais être fournies à son pays d'origine, au risque de l'exposer à des mesures de rétorsion ; les requérants déboutés par décision (et pas simplement les déboutés d'office) sont privés d'aide sociale, mais ils conservent, suite à l'intervention du Tribunal fédéral, l'accès à l'aide d'urgence ; ceux qui ne peuvent pas produire de papiers d'identité sont déboutés d'office, ce qui a inquiété le HCR.

Ces dispositions concernent des demandeurs d'asile de moins en moins nombreux du fait d'une moindre tension au Kosovo. Restent les requérants venant de Serbie, de Géorgie, du Monténégro, de Russie, d'Irak, de Turquie et de quelques pays africains. En 2004, sur 14 000 sollicitations, l'Office fédéral des migrations a octroyé l'asile à un peu plus de 1500 demandeurs, à quoi s'ajoutent un peu plus de 4000 admissions provisoires. Pas de quoi bouleverser les dynamiques de développement !

## Le jeu de l'argent

Les temps ne sont plus où il était de bon ton de se gausser de la dimension financière du développement. L'argent

3 • *Annuaire...*, p. 202.

ne fait pas le développement (les pays rentiers, depuis l'Espagne au XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'au Zaïre aujourd'hui, en témoignent) mais il peut y contribuer.

L'aide publique de la Suisse au développement atteint depuis 2005 l'objectif auto-désigné en 1992 à Rio : 0,4 % du revenu national, soit près de 2 milliards de francs. Ce chiffre symbolique ne fait pas une politique : seuls les démagogues confondent dépense et politique. Il y manque l'examen précis de la structure de la dépense, de son terrain d'application, de la part consacrée aux rouages administratifs, dont celle qui revient plus ou moins directement au pays donateur.

Sur ce point précis, le chiffre annoncé n'a pu être obtenu récemment que par une présentation comptable originale, même si elle est partagée par d'autres pays : suite à une décision du Conseil fédéral en mai 2005, les dépenses publiques provoquées par les requérants d'asile en provenance des pays en développement ont été ajoutées aux dépenses de la Coopération suisse au développement.<sup>4</sup> A côté de cette aide publique au développement, l'aide privée helvétique ne fait pas mauvaise figure : près de 340 millions de francs, dont un dixième vient de la seule *Caritas*, le plus gros des contributeurs.

La Suisse s'est trouvée entraînée un peu malgré elle dans l'effacement de la dette multilatérale de dix-huit pays pauvres,

effacement décidé en juin 2005 par les ministres des finances des huit plus grandes puissances économiques mondiales (le G8) dont la Suisse ne fait pas partie. L'effet médiatique de l'annonce cache des pratiques souvent occultées : les dettes dont on sait qu'elles ne peuvent pas être remboursées, déclarées remises, sont souvent classées parmi les aides au développement. Les pays pauvres ne s'en trouvent guère aidés : stigmatisés comme débiteurs insolvables, ils ne peuvent plus emprunter sur les marchés financiers internationaux, ce qui accroît leur dépendance envers les seuls dons publics et la charité privée. C'est pour quoi, avec juste raison, tout en encourageant l'initiative, la Suisse a réservé sa participation jusqu'au moment où seront connues les modalités d'intervention des grandes institutions financières, notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

Il est coutumier de considérer les investissements directs faits par les entreprises à l'étranger, et même les investissements de portefeuille, parmi les opérations financières qui contribuent au développement. Cela n'est vrai que pour autant que la croissance économique induite par l'investissement marche main dans la main avec les transformations institutionnelles et culturelles nécessaires à l'autonomie des personnes et des collectivités. Quoi qu'il en soit, ces investissements financiers se dirigent de préférence vers les pays qui promettent le plus : 60 % des investissements directs dans les pays en développement sont concentrés sur le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et le Mexique. Sur les 33 milliards de francs que les entreprises suisses ont investis à l'étranger, une petite partie, près de 7 milliards, a été destinée aux pays en développement, le Brésil se substituant au Mexique et à l'Afrique du Sud.

4 • Voir **Michèle Laubscher**, « Augmentation de l'aide publique. Le grand leurre des statistiques », in *Global +*, n° 20, été 2006, pp. 7-8 : « En soustrayant les remises de dette (279 millions), les dépenses pour les réfugiés en provenance des pays en développement lors de leur première année de séjour (178 millions) et les bourses pour les étudiants étrangers (7 millions), la coopération au développement de la Suisse diminue à 1,74 milliards de francs ou 0,35 % du PNB » (n.d.l.r.).

Concernant ce pays africain, le Conseil fédéral a décidé en avril 2003 d'interdire l'accès aux archives ; ce qui a provoqué lacunes et retards dans la publication du rapport de synthèse du Programme national de recherche sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid. « Le gouvernement a expliqué que cette interdiction avait pour objectif de protéger des entreprises suisses contre des plaintes collectives »,<sup>5</sup> soulignant ainsi les deux faces du développement, comme Janus.

## Une neutralité tempérée

La Suisse est partie prenante active au Traité de non-prolifération nucléaire. Entré en vigueur en 1970, il engage les pays signataires non-détenteurs de l'arme nucléaire de ne pas chercher à l'acquérir. En contre-partie, les pays détenteurs s'engagent à désarmer leur feu nucléaire. L'Inde, le Pakistan, Israël, détenteurs de l'arme, n'ont toujours pas adhéré au traité en dépit de leurs relations privilégiées avec les Etats-Unis ; la Corée du Nord s'en est retirée en 2003 ; les Etats détenteurs de la bombe n'ont pas désarmé et beaucoup même, au premier rang desquels les Etats-Unis, en financent le développement.

En 2005, lors de la dernière des réunions quinquennales chargées de veiller à l'application du traité et de promouvoir son extension à tous les pays de la planète, la Suisse a soutenu la proposition d'une réunion annuelle, plus apte selon elle à atteindre les objectifs universels du traité, « seul instrument juridique contraignant d'envergure mondiale destiné à promouvoir la non-prolifération et le désarmement nucléaire », a rappelé Peter Mauer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies.<sup>6</sup>

Dans un domaine connexe, le Conseil fédéral a approuvé en juin 2005 la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. Nonante-deux Etats ont signé cette convention. Reste à attendre la ratification d'au moins vingt-deux d'entre eux pour que ladite convention entre en vigueur et exige des Etats concernés qu'ils punissent les détenteurs ou utilisateurs de matériel cherchant à nuire aux personnes, aux biens ou à l'environnement.

La neutralité suisse ne l'empêche plus de participer symboliquement à des opérations militaires lorsqu'elles ont un enjeu humanitaire évident. Déjà elle était venue en aide à la KFOR, au Kosovo, en 2002. Depuis la fin de l'année 2004, elle a mis à la disposition de la force européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR), dans le cadre de l'opération Althéa, un contingent de vingt militaires, auxquels furent ajoutés en juin 2005 les équipes de deux hélicoptères stationnés à Banja Luka. La modestie de ces chiffres peut prêter à sourire. A tort : leurs forces viennent de la cohérence qu'ils entretiennent avec les actions diplomatiques.

Ces actions placées au cœur de la politique de développement soulignent qu'il n'y a pas de développement dans un environnement chahuté par la violence. Contrairement aux slogans faciles mais faux, les marchands de canons ne font pas plus le développement que les marchands de pétrole. Mais inversement - les événements les plus récents en témoignent - en dehors du développement, il n'y a de paix que celle des cimetières.

E. P.

5 • Annuaire..., p. 12

6 • Id., p. 188.