

Luigi De Martino

## La Suisse et l'Asie Centrale

### Un processus d'apprentissage mutuel?

En 1991, il y a un peu plus de 10 ans, les derniers soubresauts de l'Union Soviétique projettent sur la scène internationale un groupe de nouveaux états. Parmi ceux-ci, le Kirghizistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. Les républiques d'Asie centrale soviétique deviennent par décret et contre leur volonté des états souverains. Rien n'avait préparé les populations et leurs dirigeants à cette «indépendance» et à la disparition soudaine du système d'économie planifiée dont ces états dépendaient jusque là. Un monde et tout un système de repères disparaissaient sans qu'il y ait une alternative prête pour les remplacer.

Après l'effondrement de l'Union Soviétique, les états de la région ont aussi dû se confronter aux défis posés par l'identité et la légitimité du système politique en place. Les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale avaient été créées par l'URSS dans les années '30 en englobant des espaces immenses, caractérisés d'un côté par une grande diversité géographique et cul-

*L'auteur travaille actuellement comme directeur de projet pour CIMERA à Genève. CIMERA (Civic Development, Media Support, Research and Analysis) est une organisation privée active dans le Caucase et en Asie centrale. Entre 1998 et la mi-2001 il a travaillé pour la Direction au Développement et à la Coopération comme Coordinateur Adjoint et Coordinateur pour le Tadjikistan. Entre 1996 et 1998, il a été Programme Officer pour le PNUD à Douchanbe. Pour tout commentaire ou question : demartino@bluewin.ch.*

turelle et, de l'autre par une cohérence et complémentarité sociale et économique. Les planificateurs soviétiques avaient tracé les frontières de la région dans un souci de «diviser pour mieux contrôler», le système ne tolérant pas des centres régionaux forts qui pourraient remettre en question la suprématie de Moscou. Les élites politiques en place pendant la période de la perestroïka gorbatchévienne ont donc utilisé la carte de la construction nationale pour mieux asseoir leur pouvoir. Au Tadjikistan, en 1992, une compétition pour le pouvoir entre élites régionales a déclenché un conflit dont les séquelles continuent à marquer le pays encore aujourd'hui.

L'effondrement de l'économie soviétique a entraîné une chute dramatique du produit national brut de ces pays, qui s'est répercuté sur le niveau de vie. Des régions entières ont été replongées dans une économie de subsistance. Les épargnes d'une vie ont disparu suite à l'effondrement des taux de changes et l'hyper-inflation qui a suivi l'indépendance. Le manque chronique de moyens financiers a produit une chute des investissements

étatiques dans les systèmes de protection sociale, de santé et d'éducation avec des dramatiques conséquences à court et à long terme. Pauvreté et chômage massif ont plongé de larges couches de population dans une situation de détresse extrême. Par exemple, aujourd'hui, au Tadjikistan le revenu par habitant est comparable avec celui des pays africains les plus pauvres.

Les états de la région ont cherché à répondre à ces bouleversements par des stratégies différentes: si le Kazakhstan et le Kirghizistan ont appliqué des programmes de réformes économiques au moins au niveau des politiques publiques (mais à des niveaux différents en ce qui concerne leur mise en pratique), l'Ouzbékistan et le Turkménistan ont choisi de continuer sur la voie du contrôle économique. Enfin, le Tadjikistan a dû se confronter aux effets combinés du conflit civil et de la disparition du système économique soviétique. Déjà un des pays les plus pauvres de l'URSS, le pays compte actuellement 80% de sa population en dessous du seuil de pauvreté. En vue de l'immensité des défis à affronter, il est presque surprenant de remarquer que 12 ans après leur création, les états d'Asie centrale continuent à exister sans avoir été impliqués dans des conflits majeurs (à l'exception du Tadjikistan évidemment). Si les régimes de la région ont su, jusqu'à maintenant, contrôler l'expression de mouvements d'opposition par des pratiques tenant souvent peu compte des questions de droit de l'homme (par la cooptation des opposants, le contrôle des médias jusqu'à l'exil, l'emprisonnement ou même l'élimination), ceci n'a pas empêché l'essor de mouvements radicaux d'opposition comme le Mouvement Islamique d'Ouzbékistan<sup>1</sup> ou l'implantation de l'Hizb-ut-Tahrir, un mouvement radical islamique d'origine jordano-palestinienne.

#### Et la Suisse dans tout cela ?

Au moment de l'effondrement de l'Union Soviétique, en Suisse (et plus généralement en Europe) bien peu de monde disposait de compétences ou connaissances approfondies sur l'Asie

centrale. Au mieux savait-on que la célèbre route de la soie passait par-là et que les villes de Samarcande et Boukhara avaient été des centres politiques et culturels qui avaient étendu leur rayonnement sur le monde islamique. On pourrait dire que la région constituait une «terra incognita» pour la grande majorité de personnes amenées à y travailler.

Si, d'une part, la Suisse n'avait ni une proximité géographique ou historique particulière avec la région, ni une importante communauté provenant des pays d'Asie centrale, d'autre part les bouleversements survenus en Union Soviétique avaient modifié radicalement les perceptions et les clés de lecture développées pendant la guerre froide et utilisées jusque là. Une «super-puissance» disparaissait en laissant derrière elle un ensemble hétéroclite et méconnu «d'états» et de sociétés. En Asie centrale se côtoyaient trois puissances nucléaires (Russie, Chine et Kazakhstan) et, en même temps, le contrôle sur l'arsenal de l'ex-Union Soviétique était source de préoccupations pour les Etats-Unis et l'Europe. En Suisse aussi, la première moitié des années '90 a été caractérisée par un sentiment d'incertitude voire d'insécurité par rapport à la politique à adopter vis-à-vis de ces pays. Peu à peu, on a dû chercher, de nouveaux instruments pour lire et comprendre les sociétés et états issus de l'effondrement de l'Union Soviétique.

Premièrement, l'essor de ces nouveaux pays a poussé la Suisse à s'engager dans un redéploiement de ses antennes diplomatiques, en choisissant le lieu où les installer<sup>2</sup>, en raison de ressources budgétaires limitées.

Préoccupés par les effets négatifs d'une instabilité croissante de l'espace post-soviétique, une des réactions du gouvernement et du parlement suisse a été l'adoption en 1990 d'une première ligne de crédit de 250 millions de francs pour la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est. Ce crédit-cadre a été repourvu en 1992, 1993 et 1999 et progressivement étendu à la Russie, les pays de la CEI ainsi qu'aux Balkans. En 1995, le parlement a adopté un décret fédéral (valable dix ans) régulant la coopération

avec les pays de l'Est européen, mandatant le gouvernement à aider «les pays de cette région dans leurs efforts de développer et renforcer les institutions démocratiques, dans la transition vers l'économie de marché et dans les aspects sociaux du développement de l'économie».

A la même période, la Suisse avait décidé de s'engager de manière plus importante sur la scène internationale et de jouer un rôle actif auprès des Institutions Financières Internationales (IFI et spécifiquement Banque Mondiale, Fond Monétaire International et Banque Européenne de Reconstruction et Développement). Ce fut donc un moment très particulier de l'histoire dans lequel les intérêts des pays d'Asie centrale (à la recherche de ressources financières à des conditions favorables) coïncidaient avec ceux de la Suisse (à la recherche d'états prêts à se faire représenter par elle au sein d'un groupe de vote<sup>3</sup>). L'engagement suisse au sein des IFI s'est accompagné par un engagement au niveau bilatéral certainement plus important que si ces pays ne faisaient pas partie du groupe de vote suisse (et ne constituaient pas ce que certains appellent «l'Helvétistan»).

Si c'est à partir de 1995 qu'on a soutenu et financé des projets de coopération au Kirghizistan (le pays du groupe de vote qui avait le plus adhéré au discours en faveur de «l'économie de marché et de la démocratie»), ce n'est qu'en 1997 qu'on ouvrira à Bichkek, au Kirghizistan, un Bureau de Coordination de la DDC et du SECO. A la même période, la DDC - Aide Humanitaire Suisse soutenait des programmes d'urgence au Tadjikistan encore en guerre.

Ces premiers pas en Asie centrale n'ont pas été simples et, vu les circonstances dans lesquelles on opérait, ceci n'est pas une surprise. Les deux parties ne se connaissaient pas et il s'agissait avant tout d'établir un processus d'apprentissage mutuel. On a dû se rendre compte relativement vite que les processus de «transition vers le marché et la démocratie»<sup>4</sup> prendraient pris bien plus de temps que celui prévu au démarrage de la coopération avec cette région. Les états d'Asie centrale avaient une trajectoire propre, très dif-

férente de celle des pays de l'Europe de l'Est. Si les premiers projets suisses étaient en soi de qualité, ils ressemblaient de près à ceux développés dans d'autres régions du globe vingt ans auparavant. Les leçons d'années de «développement» semblaient avoir été oubliées. La coopération technique était constituée par une série de projets séparés, et non pas par des programmes, et travaillait de préférence au niveau des communautés de base. Or, dans les pays post-soviétiques, l'état est certainement faible, mais omniprésent et incontournable pour le succès de tout programme.

### Une coopération pragmatique

Par ailleurs, même si la coopération suisse était une des plus importante au niveau bilatéral, elle disposait de moyens limités notamment en comparaison avec les banques de développement actives dans la région, notamment la BM, la BERD et la Banque Asiatique de Développement. Les organisations avec un rôle stratégique pour le développement de ces états n'étaient pas des agences bilatérales de coopération mais des IFI. Il s'agissait donc de pouvoir établir des relations de travail et de coopération avec ces acteurs, en espérant ainsi avoir une influence sur leurs politiques et leurs programmes dans les pays concernés. A partir de ces constats, les programmes de coopération technique au Kirghizistan ont été réorganisés en adoptant une approche plus programmatique et sectorielle: la coopération avec les IFIs est renforcée et les programmes sont étendus à des nouveaux domaines comme la gouvernance.

Entre temps, la Suisse a débuté en 1999 un programme de coopération au Tadjikistan. Ceci a été innovateur à plusieurs niveaux : même si la sécurité de certaines régions du pays était instable, on a considéré que des projets à plus long terme étaient possibles dans d'autres régions. Une telle approche mettait en question l'idée d'un «continuum», une transition linéaire, entre aide humanitaire et assistance technique. Or, le programme au Tadjikistan proposait plutôt une pratique de «contiguum» entre urgence et dévelop-

pement. De plus, l'engagement suisse a été un signal de confiance vers le pays, dans un moment où certaines organisations diminuaient leur présence. Enfin, le développement d'un programme de coopération a probablement contribué à une relecture des clauses de conditionnalité politique qui interdisaient à la coopération publique un engagement dans des pays considérés en guerre ou des pays qui violaient systématiquement les droits de la personne. Dans le cas du Tadjikistan, les questions de gouvernance et de droits de la personne ont été mis au centre du programme suisse de coopération technique, et le gouvernement tadjik a souscrit à cette approche en signant un accord de coopération bilatérale à la fin 1999.

Le démarrage de programmes de coopération et l'implantation de bureaux de coordination a certainement été une aventure extrêmement intéressante pour tous ceux et celles ayant la chance de travailler dans cette région. Il est très rare de pouvoir développer de telles initiatives à partir de zéro. Le bilan de la coopération<sup>5</sup> avec l'Asie centrale doit être établi en tenant compte de la jeunesse de la relation avec les républiques post-soviétiques.

Le point fort de la coopération suisse est d'être détachée d'un agenda politique national ou de la campagne contre «l'axe du mal». La Suisse ne s'est pas non plus engagée en Asie centrale avec une visée sur les ressources énergétiques (pétrole et gaz) de la région. Ironiquement, les deux pays les plus riches en ressources naturelles, le Kazakhstan et le Turkménistan, ne sont pas des partenaires prioritaires de la coopération suisse. D'autres lignes de force se situent dans son pragmatisme: la multiplicité des acteurs engagés<sup>6</sup>, les interventions à des niveaux multiples (des communautés locales, au gouvernement central) et l'engagement à long terme. La Suisse a été un des premiers pays à développer des programmes de portée régionale dans des domaines importants comme la coopération dans le domaine culturel (trop souvent délaissé ou considéré comme un secteur «mineur»), la gestion de conflits liés aux ressources naturelles, la gestion des eaux et le développement des régions de montagne. Cette approche régio-

nale est de plus en plus nécessaire et importante pour ne pas se faire enfermer dans des processus de fragmentation et «nationalisation» d'espaces qui formaient jusqu'à récemment un seul espace socio-économique.

De la force des programmes suisses en Asie centrale en découlent souvent ses faiblesses. Au vu du nombre d'acteurs publics engagés dans des activités de coopération, la Suisse n'a pas encore été capable de développer une politique unifiée envers l'Asie centrale. La politique se fait plutôt par les pratiques des organisations<sup>7</sup> opérant dans la région. Si ceci n'est souvent pas un problème (car lors des tentatives de développement de stratégies communes, les organisations suisses tendent à se perdre dans un certain perfectionnisme des papiers et dans les longs processus décisionnels<sup>8</sup>), on peut déplorer un manque de politique envers le Kazakhstan et le Turkménistan. Même si le premier ne fait pas partie du groupe de vote suisse et le deuxième est gouverné par un despote devenant de jour en jour plus excentrique et paranoïaque, les deux pays sont des acteurs importants au niveau régional.

### Le secteur privé suisse

Une des faiblesses les plus marquées des initiatives de coopération suisse est peut-être la difficulté à développer et mener un dialogue avec les partenaires gouvernementaux locaux sur les politiques sectorielles (policy dialogue). L'établissement de ces dialogues apparaît dans les buts d'une bonne partie des projets, mais on a peut-être sous-estimé les conditions nécessaires pour s'engager dans ce type d'action<sup>9</sup>. Seuls dans les cas où on s'est donné le temps et les énergies nécessaires et où on a été capable de créer de coopérations constructives avec d'autres partenaires, notamment dans les domaines des forêts et de l'agriculture au Kirghizistan, ces activités ont vraiment donné des résultats concrets.

Si jusque là on a parlé des acteurs publics, il ne faudrait pas oublier le secteur privé suisse. Un rapport<sup>10</sup> commandé en 1992 par l'Office Central de la Défense mentionne que «l'Asie

centrale et le Caucase offrent à la Suisse de remarquables possibilités sur le plan économique. Le marché potentiel y est énorme et cette région peut devenir un important fournisseur de matières premières de qualité. Le secteur économique suisse est toutefois, à des rares exceptions près, mal préparé pour relever un tel défi, en raison d'une mauvaise connaissance de la région.» Dix ans après, les bilans sont plutôt mitigés.

Si quelques entreprises helvétiques sont présentes à Alma Ata, au Kazakhstan, et Nestlé implantée en Ouzbékistan, la présence suisse est limitée et rares sont les investissements dans la production. L'insécurité économique et parfois physique, la bureaucratie, la fiscalité opaque, les transports et les systèmes douaniers problématiques, les systèmes juridiques aléatoires, le manque de pouvoir d'achat d'une grande partie des populations de la région, expliquent la réticence des investisseurs suisses l'Asie centrale. Seuls ceux qui ont trouvé une niche particulière, qui sont assez grands pour s'engager à long terme ou se concentrent sur l'achat de matières premières (comme le coton), ont pu développer des opérations plus ou moins rentables.

### Défis pour l'avenir

Au Tadjikistan, une entreprise suisse est depuis des longues années un des plus importants acheteurs du coton local<sup>11</sup>. Or, si le coton, avec l'aluminium, est la principale source légale de devises pour le pays, sa culture est en même temps une des principales sources d'injustice sociale. Les producteurs ne peuvent pas obtenir des prix plus justes par les intermédiaires qui contrôlent la vente du coton, et n'arrivent donc pas à se sortir de la spirale de dettes et d'exploitation qui les met à la merci de ces mêmes intermédiaires.

Il y a une certaine ironie lorsqu'on sait que le SECO a commencé à financer un projet de la International Finance Corporation (IFC, un membre du groupe de la Banque Mondiale) visant à améliorer les mécanismes et les conditions de financement de la production et vente du coton. Les tragiques événements du 11 septembre 2001 et

les opérations militaires conduites par les Etats-Unis en Afghanistan ont projeté l'Asie centrale sur le devant de la scène internationale. L'implantation de forces militaires occidentales dans ce qui était la chasse-gardée de la Russie, comporte des implications géopolitiques importantes.

La majorité des gouvernements de la région ont apporté leur aide à la coalition contre le terrorisme menée par les Etats-Unis et, en contrepartie de leur soutien, attendent non seulement une aide matérielle tant économique que militaire, mais aussi une attitude plus relâchée de la communauté internationale envers leurs pratiques de gouvernance et de répression de toute opposition.

Dans des pays où la distance entre gouvernants et gouvernés se creuse chaque jour un peu plus, il sera important pour l'engagement suisse de continuer à être perçu comme neutre et désintéressé, pas uniquement par les gouvernements, mais aussi et surtout par les populations de la région. Il est aussi important pour la coopération suisse de renforcer la création de

### Zusammenfassung

Die Veränderungen der frühen 90er Jahre haben in Zentralasien unabhängige Staaten geschaffen, die sich mit enormen politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Problemen konfrontiert sehen. Dabei suchen sie nach Modellen für ihre staatliche Gestaltung und nach Unterstützung auf dem internationalen Parkett.

Die Schweiz, als neutrales Land, ist hier bestens in der Lage, helfend und vermittelnd für und zwischen den verschiedenen Seiten einzugreifen. Von dieser privilegierten Stellung wurde schweizerseits schon vielfach Gebrauch gemacht, wenn auch die Formulierung einer einheitlichen Zentralasienpolitik noch aussteht.

ponts entre les gouvernants et les gouvernés : lors de l'évaluation d'un programme de « développement local » à Muminabad, dans le sud-ouest du Tadjikistan, un administrateur local s'est dit surpris que les représentants de la société civile participant aux séances du comité de développement du district puissent participer aux décisions sur l'affectation des fonds du projet d'une manière si constructive! Au vu du nombre croissant d'organisations et de donateurs présents en Asie centrale et des ressources mises à disposition de la région d'une manière ponctuelle, l'importance relative de l'aide à la coopération suisse va vraisemblablement diminuer à court terme. Or, pour la région, la Suisse est un partenaire important à long terme, non seulement en raison du groupe de vote auprès des IFIs, mais aussi parce que l'intérêt des donateurs pour la région peut être de brève durée<sup>12</sup>. Pour la politique

étrangère suisse, l'Asie centrale peut jouer un rôle important. Non seulement le groupe de vote lui donne une considérable assise internationale, mais la Suisse peut aussi devenir un partenaire clé pour ces états, à condition de s'en donner les moyens. Pour un pays comme la Suisse, le potentiel d'impact de ses investissements est sans doute plus grand ici que dans des régions comme l'Inde ou le Moyen Orient.

Enfin, le processus d'apprentissage démarré il y a bientôt dix ans, ne peut que se développer si les parties apprennent à comprendre l'autre. L'accès à ce savoir se construit, d'une part, en soutenant les systèmes d'éducation des pays d'Asie centrale et, de l'autre, en développant nos connaissances sur cette région. Or, aujourd'hui, bien peu d'universités suisses peuvent offrir des cours aidant à la compréhension de l'Asie centrale moderne.

<sup>1</sup> En 1999 et 2000, le MIO a été protagoniste d'attaques armées au Sud du Kirghizistan et en Ouzbékistan.

<sup>2</sup> Actuellement, l'Ambassade Suisse en Ouzbékistan gère les relations avec l'Ouzbékistan, Kirghizistan et Tadjikistan, tandis que le Kazakhstan et le Turkménistan dépendent de l'Ambassade de Moscou. A Alma Ata, la Suisse dispose d'un Consulat Général. Les Bureaux de Coordination de la DDC et du SECO au Kirghizistan et Tadjikistan ont aussi la fonction d'Agence Consulaire.

<sup>3</sup> Auprès de la BERD, la Suisse représente l'Ouzbékistan, Kirghizistan, Turkménistan et Azerbaïdjan ; à la BM et au FMI la Suisse représente l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Azerbaïdjan, la Pologne et récemment la Fédération de Serbie et Montenegro.

<sup>4</sup> Le mantra du « marché et de la démocratie » doit beaucoup à l'esprit de « fin de l'histoire » en vogue après la chute du mur de Berlin. Il s'agissait au fond de ramener ces pays sur la « bonne voie ».

<sup>5</sup> Actuellement, l'aide publique suisse (DDC et SECO) est engagée à degrés différents selon les pays d'Asie centrale dans les cinq domaines suivants : création de conditions macro-économiques favorables, développement du secteur privé, gestion des ressources naturelles et des infrastructures, bonne gestion des affaires publiques et sauvegarde de la paix, et santé. Personnellement, j'aurais souhaité un plus grand engagement dans le domaine de l'éducation, le secteur clé pour le futur de la région. Ce secteur est souvent un des domaines les plus touchés par le manque de ressources financières étatiques, de même qu'il est souvent délaissé par les donateurs, car les résultats de la coopération sont souvent visibles uniquement après des longues années. En termes géographiques, les programmes se concentrent sur le Kirghizistan, le Tadjikistan et, nouvellement, l'Ouzbékistan (L'engagement est nouveau pour la DDC, le SECO y étant déjà actif depuis quelques temps). Au niveau des ressources engagées jusqu'à 2001, la DDC et le SECO ont investi dans la région environ 130 millions de francs.

<sup>6</sup> Le terme « coopération suisse » ne désigne pas uniquement la DDC, mais aussi les autres organisations publiques suisses engagées en Asie centrale, notamment le SECO, mais aussi la Division Politique IV, la Banque Nationale Suisse, le OFR et d'autres encore.

<sup>7</sup> Au niveau plus opérationnel, le nombre d'opérateurs actifs nécessite un investissement accru en termes de communication et coopération. Or, les liens à l'intérieur des programmes des différents opérateurs et entre les programmes doivent encore être mieux exploités.

<sup>8</sup> L'exercice de développement d'une stratégie commune à moyen terme de la DDC et le SECO a débuté, il y a maintenant deux ans, et n'est pas encore achevé.

<sup>9</sup> Une vision holistique et une connaissance approfondie du secteur, une position de leader en termes de ressources engagées dans le secteur, une planification et une préparation du dialogue, l'engagement à s'investir dans le dialogue pendant un certain temps.

<sup>10</sup> Braillard Ph., Djallili M.-R., L'Emergence d'un nouvel espace géopolitique au Caucase et en Asie Centrale, Etudes relatives à la politique de sécurité, No. 1 / 1992

<sup>11</sup> En guise d'anecdote: Lors des premières rencontres entre le Bureau de Coordination et le gouvernement tadjik pour l'établissement d'un programme de coopération, un collaborateur de bureau du Premier Ministre nous disait qu'il voyait d'un bon oeil la présence suisse. Les suisses achetaient du coton pour des dizaines de millions de dollars ! Le budget de la coopération technique était à ce moment de 2 millions de francs...

<sup>12</sup> Certains analystes prévoient que d'ici deux, trois ans, les ressources de l'aide publique à la coopération vont revenir aux niveaux d'avant le 11 septembre, c'est-à-dire à un niveau relativement modeste de financement.