

# « La présence sur le terrain est indispensable »

Selon Jörg Frieden, qui vient de quitter la présidence de la SIFEM après une longue carrière dans la coopération bilatérale et multilatérale, seule une Suisse ouverte et engagée pourra maintenir son rôle politique et économique à l'international. Entretien avec Laurent Matile.

**global : Monsieur Frieden, nous vivons une époque de remise en question frontale des acquis du multilatéralisme et de la coopération internationale, non seulement par certains acteurs internationaux, les États-Unis en tête, mais également, par certains en Suisse. Comment interprétez-vous ces évolutions ?**

Jörg Frieden : La polarisation politique m'inquiète profondément. Elle affaiblit le dialogue et marginalise la coopération internationale, alors même que la Suisse, pays exportateur dépendant de la confiance et de l'acceptation de ses particularités à l'étranger, aurait tout intérêt à s'engager davantage sur la scène multilatérale. Pourtant, cet argument pèse peu dans le débat politique, tout comme l'appel aux valeurs universelles inscrites dans notre Constitution.

Aujourd'hui, chacun campe sur ses positions et prétend avoir raison. Le dialogue devient impossible, et les pré-occupations des classes populaires – notamment celles qui vivent des fins de mois difficiles – sont souvent ignorées. Cela les pousse parfois vers des réponses idéologiques simplistes.

**Que faire pour contrer cette remise en cause ?**

Il faut retrouver la capacité d'écouter et de remettre en question ses propres certitudes, sans renoncer à ses convictions. La manière de présenter les idées compte autant que leur contenu. La migration en est un exemple sensible : même si les principes sont importants, refuser de reconnaître les inquiétudes légitimes de personnes en

situation précaire est problématique. Le débat politique se détériore, et la responsabilité de l'améliorer incombe surtout à ceux qui sont privilégiés et porteurs d'idéaux. Il faut convaincre plutôt qu'imposer, et admettre que les autres détiennent aussi une part de vérité.

**Vous avez une longue carrière dans la coopération internationale.**

**Vous avez travaillé dans des pays fragiles, notamment au Mozambique et au Népal. Quelle est selon vous la plus-value spécifique de la coopération internationale dans de tels pays ?**

La présence sur le terrain est indispensable. Il faut rencontrer les populations, pour comprendre les obstacles à leur développement et soutenir leurs propres initiatives. L'un des progrès majeurs de ces dernières décennies est l'émergence de professionnels locaux compétents et de capacités d'organisation importantes, ce qui explique la faible présence de Suisses sur place.

Mais cette évolution a un revers : la coopération devient trop administrative et centralisée. Le manque de personnel sur le terrain réduit la remontée d'expériences concrètes, et le discours tend à s'uniformiser, déconnecté des réalités locales. Or, l'histoire de la coopération suisse montre que son impact venait justement de sa proximité avec les communautés et de sa capacité à faire entendre leur voix dans les capitales et les négociations. Aujourd'hui, la relation entre ONG de terrain et coopération officielle s'est formalisée et distancée, notamment

en raison de procédures plus strictes. Cela entraîne une perte de dialogue et d'écoute, au détriment de l'efficacité.

**Que faut-il faire pour pallier à cette situation ?**

Il faut davantage de voix issues du terrain – non pas parce que les ONG auraient toujours raison, mais parce qu'elles apportent une compréhension fine des contextes locaux. Leur rôle est de créer des ponts entre le local et le national ou le multilatéral. L'exemple des ponts suspendus au Népal montre comment des expériences concrètes peuvent enrichir des programmes plus larges. Cette capacité à relier le terrain aux politiques publiques reste un atout essentiel de la coopération suisse, qu'il faut préserver.

**Vous avez été président du conseil d'administration de la SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) de 2018 à très récemment.**

**La SIFEM investit directement ou indirectement dans des entreprises privées dans les pays en développement. On a de grandes attentes à l'égard de ce type de coopération.**

**Quelle est selon vous la valeur ajoutée spécifique d'une institution comme la SIFEM ?**

La force de la SIFEM réside dans son rôle d'actionnaire : en prenant des participations dans des entreprises locales sur des périodes longues (7 à 12 ans, parfois plus dans les pays les plus pauvres), elle s'inscrit dans les réalités du terrain et partage le destin des entrepreneurs. Cette proximité est un avantage unique

par rapport aux programmes de coopération, dont l'horizon temporel tend à se raccourcir.

### **Quelles sont les limites de ce modèle ?**

Cet engagement s'accompagne de contraintes financières strictes : la SIFEM doit garantir un rendement neutre en francs suisses (objectif stratégique de 2,5 %), ce qui influence forte-

ment ses choix d'investissement. Les rendements varient fortement selon les régions – environ 11 % en Asie, comprenant l'Inde et le Vietnam, contre 2 % en Afrique –, et la SIFEM doit combiner risques et performances pour atteindre ses objectifs.

La SIFEM investit principalement via des fonds et cible surtout des entreprises de taille moyenne, avec des mon-

tants de cinq à dix millions de dollars par entreprise. Ces entreprises jouent un rôle clé dans la structuration des économies locales, la création d'emplois et le développement régional. Mais dans les pays les plus pauvres, il est difficile d'investir directement et de devenir actionnaire : la SIFEM passe alors par des institutions financières locales, ce qui limite l'impact sur la création d'entreprises.

### **Quel est le rôle des gouvernements ?**

Les gouvernements constituent parfois une limite : certains contextes politiques rendent l'investissement impossible (comme au Myanmar après le coup d'État). Dans d'autres cas, les obstacles viennent de réglementations économiques. L'exemple du Népal montre qu'un dialogue patient et coordonné – avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'ambassade et d'autres partenaires – peut faire évoluer la législation, mais cela demande du temps et des ressources.

Les opérations sont longues et complexes : prêter 10 millions à une banque du Bénin a nécessité 18 mois de discussions sur les normes et la transparence. La SIFEM ne peut mener qu'une ou deux opérations de ce type par an. Mais une meilleure coordination entre instruments de coopération permettrait d'augmenter l'impact et de réduire la dispersion géographique.

En définitive, la SIFEM évolue dans un équilibre permanent entre mission de développement et exigences financières. Elle doit jongler avec plusieurs objectifs – rendement, réduction de la pauvreté, emplois, climat, – sans pouvoir satisfaire pleinement chacun d'eux.



### **Jörg Frieden**

a été directeur adjoint de la DDC et conseiller de la ministre des affaires étrangères Micheline Calmy-Rey à la Commission de l'ONU pour le développement durable. De 2011 à 2016, il a représenté la Suisse au sein du Groupe de la Banque mondiale, avant d'être nommé ambassadeur de Suisse au Népal jusqu'en 2018. De 2018 à fin mai 2026, Jörg Frieden a présidé le conseil d'administration de la SIFEM, maintenant dirigé par Mirjam Staub-Bisang. Jörg Frieden est membre du comité d'Helvetas.

**Revenons sur cette question de la concentration. Selon le dernier rapport d'impact de la SIFEM, 49 % des investissements auraient lieu dans les pays et des régions prioritaires de la coopération suisse, alors que l'objectif pour 2025 – 2028 fixé par le Conseil fédéral est de 60 %. Peut-on**



Laurent Matile, expert d'Alliance Sud en entreprises et développement, s'entretient avec Jörg Frieden. Photo : Alliance Sud / Helen Gyr

### ***améliorer cet alignement entre le portefeuille de la SIFEM et les pays prioritaires ?***

La performance financière de la SIFEM dépend fortement de l'Inde : sans les 11 % de rendement générés là-bas – ainsi qu'au Vietnam et au Kenya – l'institution n'atteindrait pas ses objectifs. Cela crée une tension entre l'exigence de rendement et l'objectif géographique, car les pays les plus pauvres offrent des perspectives financières beaucoup plus faibles. En Afrique, même lorsque les entreprises locales sont rentables, les rendements sont souvent annulés par des facteurs macroéconomiques, notamment les dévaluations monétaires. Comme la SIFEM assume entièrement le risque de change, ces chocs réduisent fortement les résultats. La diversification géographique sert donc surtout à compenser ces pertes.

### ***Pourrait-on se retirer de l'Inde ?***

Maintenir l'Inde dans le portefeuille est

indispensable : cela permet de financer des engagements plus risqués au Bénin, en Tanzanie ou ailleurs. Renoncer à l'Inde pour atteindre une cible géographique stricte limiterait la capacité d'investir dans les pays les plus pauvres. Le conseil d'administration a assumé ce choix, malgré les critiques.

***Restons sur ces questions d'investissement dans les pays les moins avancés ou fragiles. Actuellement, l'objectif est d'investir 12 % du portefeuille dans des pays les moins avancés, ce qui reste relativement modeste. Est-ce qu'au vu des performances que vous avez mentionnées, la SIFEM pourrait augmenter ce ratio de 12 % ?***

La SIFEM peut absorber 12 à 15 % d'investissements plus risqués dans les pays pauvres, dans le cadre de ses contraintes financières actuelles. Contrairement à d'autres institutions, elle ne dispose pratiquement pas de fonds concessionnels permettant de réduire les risques.

Le fonds d'assistance technique du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) renforce des capacités locales, mais n'atténue pas le risque financier.

### ***Quels sont les obstacles ?***

Le principal problème est l'incapacité à faire du capital-risque dans les pays les plus pauvres. Au Népal, par exemple, les volumes de prêts ont fortement augmenté, mais l'investissement en capital reste limité et concentré dans des secteurs à haut rendement comme l'hydroélectricité. C'est une tendance générale : les institutions comme l'IFC (International Finance Corporation) investissent surtout dans l'énergie et les matières premières, loin des objectifs de création d'emplois ou de développement local.

Dans les pays les plus pauvres, les investissements en *equity* sont difficiles à cause de la taille des marchés, du temps nécessaire et des risques élevés. Sans mécanisme clair pour compenser ces

risques, la SIFEM restera cantonnée aux prêts via les institutions financières. Or, ces prêts ne permettent pas de soutenir la croissance des petites entreprises. La SIFEM compense ces limites grâce aux rendements réalisés dans les pays à revenus moyens (MIC). Cette subvention croisée n'est pas suffisamment reconnue dans le mandat politique actuel.

#### *Voyez-vous une solution ?*

Pour l'avenir, il faudrait distinguer clairement les mandats pour les MIC et pour les pays les moins avancés (PMA), et créer un instrument complémentaire, au sein de la DDC ou du SECO, capable de soutenir les petites entreprises dans les pays les plus pauvres. L'espoir est que le prochain mandat politique intègre enfin cette différenciation.

*Un autre point dont on parle beaucoup dans le monde du financement du développement, c'est la mobilisation des capitaux privés. Pas seulement en Suisse, de nombreux acteurs misent sur la mobilisation de capitaux privés, non seulement pour le financement du développement mais également pour le financement climatique. Mais lorsqu'on regarde les chiffres, les résultats sont mixtes, respectivement décevants. Comment voyez-vous, pour la SIFEM spécifiquement, la capacité de mobiliser des financements privés additionnels ?*

Les transferts Nord-Sud diminuent fortement, et seuls quelques grands pays attirent l'essentiel des investissements. La Chine compense partiellement cette baisse, mais les pays prioritaires de la coopération suisse reçoivent de moins en moins de capitaux, sauf via les multinationales – une logique différente. Les transformations technologiques, notamment l'intelligence artificielle (IA), concentrent encore davantage le capital dans quelques régions du monde. Or, l'innovation nécessaire dans les pays en développement ne pourra pas se faire sans investissement privé. Pour les ins-

titutions publiques de développement, y compris la SIFEM, cette question du changement technologique devient stratégique et mérite une discussion spécifique, qui ne fait que commencer.

**« Notre prospérité dépend de notre ouverture et de nos échanges, y compris avec les pays pauvres. »**

*Parlons maintenant de la volonté du Conseil fédéral d'allouer graduellement plus de financements pour le climat. La SIFEM devra – c'est une exigence du Conseil fédéral – consacrer au moins 30 % des engagements à la protection du climat. Qu'est-ce que ça signifie concrètement pour la SIFEM ?*

L'investissement climatique, en particulier dans le secteur de l'énergie, est très intensif en capital et génère relativement peu d'emplois directs. Les barrières à l'entrée élevées rendent ce domaine difficile d'accès, y compris pour des acteurs comme la SIFEM. Pour atténuer cette contrainte, une stratégie récente consiste à privilégier l'efficacité énergétique plutôt que la production, en soutenant des innovations qui réduisent la consommation d'énergie des entreprises, ce qui permet de combiner rendement financier et impact climatique.

*Cet objectif spécifique en faveur du climat présente-t-il un potentiel conflit avec l'objectif de réduction de la pauvreté ?*

Ces investissements produisent des effets limités à court terme sur l'emploi et les revenus. Bien que leurs retombées indirectes – comme une énergie plus accessible ou plus durable – puissent générer des bénéfices écono-

miques et sociaux plus larges, ceux-ci restent difficiles à mesurer et à attribuer. Il en résulte une tension structurelle entre les objectifs climatiques et ceux de création d'emplois, qui ne sont pas toujours alignés et demeurent difficiles à concilier.

*Vous avez eu une carrière exceptionnelle au service de la coopération suisse – tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Qu'aimeriez-vous, en conclusion, déposer comme message pour les représentants du monde politique qui doutent de la pertinence et de l'impact de la coopération suisse ?*

J'en reviens à ce que j'ai dit tout au début. Si les décisions étaient purement rationnelles, le débat n'aurait pas lieu : notre prospérité dépend de notre ouverture et de nos échanges, y compris avec les pays pauvres. Or, sur le terrain, on constate un recul de notre présence, tandis que d'autres – notamment la Chine – occupent l'espace, avec des conséquences à terme sur notre capacité à exporter et innover.

Pour un pays comme la Suisse, rester engagé à l'international n'est pas un choix idéologique, mais une nécessité économique. Les politiciens clairvoyants doivent en conclure que seule une Suisse ouverte et engagée, prête à dépenser un peu d'argent, est une Suisse prospère, capable de surmonter l'image complexe dont elle souffre à l'étranger et de rester ainsi un pays qui joue un rôle tant politique qu'économique sur la scène internationale.

Cela implique aussi d'investir dans l'expérience des jeunes : sans connaissance du monde, il n'y a ni compréhension ni capacité à agir.

Enfin, l'engagement multilatéral est crucial. Notre influence, y compris dans des institutions comme la Banque mondiale, dépend de notre présence et de notre compréhension de régions complexes comme l'Asie centrale. En nous repliant, nous prenons un risque réel d'isolement – et donc de perte d'influence et de prospérité.