87.011

Rapport sur la politique de coopération au développement 1976–1985

du 2 mars 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par ce rapport, nous rendons compte de la politique de coopération au développement de 1976 à 1985. Il s'agit de la réponse au postulat déposé par la Commission des affaires étrangères du Conseil national le 9 avril 1985.

Nous vous proposons dès lors de classer le postulat suivant:

1985 P 85.434 Aide au développement. Rapport d'activité (N 3. 6. 85, Commission des affaires étrangères)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 mars 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Dans son postulat du 9 avril 1985, la Commission des affaires étrangères du Conseil national a prié le Conseil fédéral de présenter jusqu'à fin 1986 au plus tard un rapport d'activité concernant sa politique de coopération au développement depuis la mise en application de la loi du 19 mars 1976. Ce rapport devra notamment préciser si l'on compte atteindre les buts visés par la loi et, dans la négative, il devra indiquer les correctifs nécessaires.

Le présent rapport est basé sur un examen systématique des actions entreprises pendant la période 1976-1985. Tous les projets ayant entraîné des engagements totaux supérieurs à un million de francs - 493 projets au total - ont été examinés quant aux objectifs poursuivis, aux résultats atteints et aux difficultés rencontrées. Un document de base, préparé par les offices fédéraux responsables de la mise en oeuvre de la coopération au développement, à savoir la Direction de la coopération au développement (DDA) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), décrit de manière détaillée les projets entrepris, le programme de coopération pour quelques pays de concentration et pour les principaux secteurs d'activité. Le document de base est disponible auprès de la DDA.

Les résultats quantitatifs des projets et programmes de coopération au développement ne peuvent généralement être considérés d'une manière isolée. L'aide extérieure est en effet un complément d'un ensemble d'activités des pays en développement, qui sont les principaux agents de leur propre développement. C'est donc l'ensemble des résultats qu'il faut d'abord considérer; comme le rapport du Comité d'aide au développement de l'OCDE l'a constaté pour son 25e anniversaire, les résultats globaux du développement, bien

qu'encore largement insuffisants, sont néanmoins appréciables si l'on considère l'ampleur de la tâche entreprise. On peut constater la prolongation sensible de l'espérance de vie, l'augmentation du produit national brut par habitant, la diminution du taux d'analphabétisme. Dans un certain nombre de programmes et de projets de la coopération suisse, il est possible d'identifier les résultats immédiats obtenus.

Le but de la coopération au développement n'est cependant pas d'abord la recherche de résultats quantitatifs tangibles obtenus directement par l'aide extérieure, mais bien plutôt une dynamisation sociale, mettant le pays en développement en état de se développer par ses propres forces. C'est sous cet angle que le rapport examine la pertinence (le bien-fondé) des actions entreprises. Afin d'atteindre un degré suffisant de pertinence, la coopération suisse s'est concentrée sur un nombre relativement restreint de pays. La pertinence dans le choix du secteur d'activité donne lieu à certaines questions: La DDA en particulier a concentré son action sur les secteurs énumérés dans la loi. L'examen retrospectif du rapport montre que ce choix est probablement trop restreint et devra être revu à l'avenir, de manière à mieux tenir compte des besoins centraux des pays en développement. Les aspects démographiques, les effets sur l'environnement, le développement de sources renouvelables d'énergie, l'emploi en milieu urbain devront, plus que par le passé, trouver une place dans le programme suisse de coopération au développement. La pertinence des actions devra être aussi accrue par une participation plus systématique au dialogue politique avec les pays en développement, portant sur les politiques qu'ils suivent eux-mêmes, ainsi qu'aux efforts de coordination des aides extérieures.

Un chapitre est ensuite consacré à l'examen de l'efficacité de la coopération suisse. Le rapport constate que les conditions très libérales de l'aide suisse permettent une

efficacité élevée. Depuis 1983, l'Administration s'est efforcée d'améliorer l'efficacité par le recours systématique à l'outil des programmes par pays, permettant d'intégrer l'ensemble des actions entreprises dans un concept global. Les premiers résultats sont encourageants, mais ne sont pas encore suffisants. Il conviendra à l'avenir d'accentuer encore cet effort, de manière en particulier à intégrer les activités de coopération technique et d'aide financière avec ceux des mesures économiques et commerciales.

Un dernier chapitre est consacré à l'efficience de la mise en oeuvre de la coopération suisse au développement, c'est-à-dire à l'examen des méthodes de travail de l'Administration.

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes:

- La loi du 19 mars 1976 définit de manière suffisante les objectifs et les moyens de la coopération au développement. Il n'y a pas lieu de les modifier.

- La coopération au développement devra continuer de s'adapter à l'évolution des problèmes des pays concernés: c'est ainsi qu'il faudra compléter un soutien adapté au développement rural par le développement des zones urbaines; l'intégration de la femme dans les processus de développement sera soutenue, les efforts en matière démographique et la prise en compte des aspects écologiques de toutes les activités de développement renforcés.

- La signification de la coopération au développement sur le plan de la politique étrangère et de la politique économique extérieure croît en même temps que les volumes financiers qui y sont consacrés. Pour tenir compte de ce fait, les offices fédéraux chargés de la mise en oeuvre de la coopération au développement devront renforcer

leurs liens avec les offices responsables de la politique étrangère et de la politique économique extérieure.

- La concertation entre les offices fédéraux devra être renforcée pour tenir compte du fait que les problèmes de développement apparaissent dans des domaines d'activité toujours plus nombreux. Dans ce but, il est prévu de recourir au Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales (CICDA).

- Le volume de l'aide publique suisse au développement se rapproche de la moyenne des prestations des autres pays industriels. La contribution suisse ne correspond cependant pas encore à l'importance de l'intégration de la Suisse dans le monde sur le plan économique.

- Afin d'accroître la pertinence de la coopération suisse au développement, un certain nombre de mesures seront prises pour renforcer la position de la contribution suisse dans le processus de développement des pays partenaires. C'est ainsi que nous viserons à une concentration accrue de la coopération sur le plan géographique et sectoriel. Les avantages de cette concentration doivent cependant être mesurés à d'autres considérations de politique étrangère et de politique économique extérieure.

Introduction

Dans son postulat du 9 avril 1985, la Commission des affaires étrangères du Conseil national a prié le Conseil fédéral de présenter "un rapport d'activité concernant sa politique de coopération au développement depuis la mise en application de la loi du 19 mars 1976. Ce rapport devra notamment préciser si l'on compte atteindre les buts visés par la loi et, dans la négative, il devra indiquer les correctifs nécessaires".

Le présent rapport est la réponse du Conseil fédéral à la question posée par la Commission des affaires étrangères du Conseil national. Il a pour but d'évaluer la mise en application de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Voulant nous concentrer sur le thème de cette évaluation, nous avons délibérément renoncé à traiter d'autres sujets touchant à la coopération au développement, comme par exemple la justification de l'effort entrepris par la Confédération sur ce plan. Les raisons politiques, économiques et humanitaires qui ont conduit la Confédération à inscrire la coopération au développement comme une partie importante et intégrante de sa politique étrangère ont déjà été exposées dans les messages du Conseil fédéral pour la continuation des diverses formes d'aide au développement, et notamment dans son message du 19 mars 1984.

Nous avons exclu de ce rapport les activités d'aide humanitaire, et ceci en accord avec la Commission des affaires étrangères. Toutefois, nous nous y référons chaque fois que cette aide humanitaire intervient en relation étroite avec des activités de coopération à long terme (p. ex. au Sahel) ou lorsque, avec le temps, il convient d'accorder une importance croissante aux aspects à long terme (p. ex. dans le domaine de l'aide alimentaire).

La loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire a été conçue et discutée au début des années septante. Elle est le reflet d'une époque et aborde la problématique du développement telle qu'elle était perçue et traitée par les offices fédéraux depuis plus de quinze ans déjà. Cette problématique est donc, elle aussi, le reflet du monde, tel qu'il se présentait à ce moment-là. La loi a permis d'élaborer et de concrétiser toute une gamme d'activités en réponse aux problèmes qui apparaissaient alors. Pour concevoir, mettre en chantier et évaluer ces activités, ainsi que pour nous orienter dans une réalité changeante, nous continuons de nous inspirer du texte inscrit dans la loi. Afin de rendre compte de la manière dont on a appliqué cette dernière, il faut, d'une part, examiner dans quelle mesure les activités déployées ont suivi les lignes directrices fixées par la loi et, d'autre part, faire ressortir comment elles ont évolué au contact d'une réalité en mouvement constant. Comme la loi ne pouvait pas prévoir les bouleversements qui ont transformé la toile de fond mondiale, il est nécessaire de juger les actions de développement entreprises en invoquant "l'esprit" de la loi. A ces deux champs d'analyse, s'en ajoute un troisième: déterminer dans quelle mesure les expériences effectuées dans l'application de la loi mettent en question son contenu et le cadre institutionnel de son application.

Les buts du présent rapport peuvent être formulés de la manière suivante:

- Comment la loi peut-elle être interprétée en tenant compte d'une problématique de développement en évolution constante ?

- Les activités de coopération au développement correspondent-elles aux intentions de la loi ?

- La loi contient-elle toutes les dispositions nécessaires pour que puisse être garanti le meilleur déroulement possible des activités de coopération ?

Conformément aux objectifs visés, le présent rapport de synthèse sera divisé en trois parties:

1 la problématique du développement
2 les activités de coopération au développement
3 la loi sur la coopération au développement

Ce document est une synthèse basée sur des rapports détaillés rassemblés dans un volumineux rapport de base, qui présente les aspects essentiels de la coopération au développement au cours des dernières dix années. Le rapport de base expose l'ensemble de nos mesures en matière de politique de développement et décrit, dans des chapitres distincts, les activités de coopération dans divers pays et dans plusieurs secteurs, de même que les expériences que nous avons réalisées avec les instruments les plus importants et les principaux responsables de la coopération au développement.

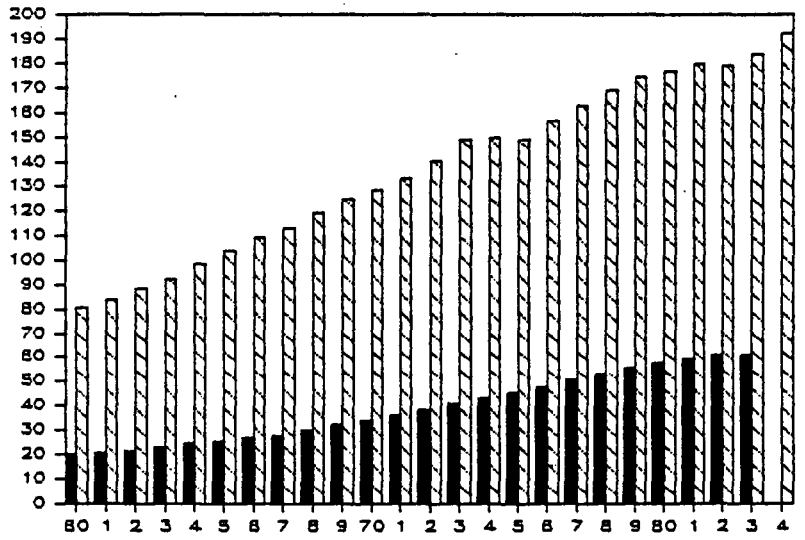
Cet exposé se réfère au texte du rapport de base. A plusieurs reprises, et pour rester aussi bref que possible dans le développement des arguments, il renvoie le lecteur à certains exemples ou à des passages du rapport de base qui traitent les questions plus en détail.

1 La problématique du développement

11 Portée générale et évolution de cette problématique

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire a été conçue au début des années septante. A l'origine, elle ne se prononçait sur les objectifs de la coopération que dans un seul passage, l'article 5, 1er alinéa, dont la formulation était très générale. Cet article indique que la coopération doit viser à améliorer les conditions de vie des populations par des mesures qui permettent aux pays partenaires d'assurer leur développement par leurs propres forces. Les plus défavorisés sont au centre de la

Tableau 1: La croissance économique des pays industrialisés et des pays en développement, 1960-1984 (à prix constants)



Indice: Produit intérieur brut des pays industrialisés (80,4) et des pays en développement (19,6) en 1960 = 100

PED ■ PInd ▨

Source: IMF (3); UNCTAD (7)

loi. Le but défini est de parvenir, de façon générale, à "un meilleur équilibre" entre pays ou sociétés riches et pauvres. L'article 5, 2e alinéa, ajouté lors du débat parlementaire, décrit en détail les mesures de la coopération et en donne des exemples. Ce texte est une liste non exhaustive de domaines prioritaires dans lesquels la coopération devrait exercer son activité. Cette liste est à la fois une interprétation de la problématique du développement et un modèle devant guider l'action, c'est-à-dire une réponse à cette problématique. Dans ces deux volets, la loi se situe à la hauteur du débat qui, au début des années septante, a eu lieu à ce sujet sur le plan international.

Au cours des décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, les conceptions concernant l'interprétation des problèmes du développement et les solutions à y apporter ont évolué en plusieurs étapes. Ce qui, dans les années cinquante, faisait plutôt partie des activités missionnaires ou avait été élaboré dans l'esprit d'une aide à très court terme de type "plan Marshall", se révéla bientôt être une tâche permanente incluant tous les secteurs de l'économie et les institutions existantes des pays en développement, et cela à tous les niveaux. La Banque Mondiale, par exemple, a du élargir sa gamme de projets qui, aujourd'hui, vont de mesures concernant l'infrastructure à l'installation d'unités de production industrielle. Elle a finalement intégré dans ses activités, au cours des années soixante, les secteurs du développement social à proprement parler: formation, santé et politique démographique. Le programme de développement (PNUD) et les organisations spéciales de l'ONU ont connu une évolution semblable. Aux grands programmes d'éradication d'épidémies et de maladies, couvrant des continents entiers, sont venus s'ajouter en nombre croissant des projets plus spécifiques, dans les secteurs les plus divers.

Ce sont entre autres les travaux de PREBISCH et TINBERGEN sur les interdépendances macro-économiques qui ont marqué de leur empreinte les théories du développement des années

soixante. PREBISCH attira l'attention sur la détérioration à long terme des termes de l'échange au détriment des pays en développement, tandis que TINBERGEN élabora les fondements d'une politique internationale de division du travail sur la base des avantages comparatifs au niveau des facteurs de production. Les processus internes du développement social et économique ont été décrits par Gunnar MYRDAL à partir du principe de l'amplification circulaire des effets positifs ou négatifs. Les différentes lignes de force de ces théories ont toutes été reprises dans la pratique, que ce soit dans les accords sur les matières premières ou dans le contenu des projets de coopération. A la fin des années soixante, la théorie des systèmes rassembla les divers concepts: les besoins fondamentaux de l'individu ont été le point de départ de cette synthèse.

C'est dans ce climat de politique de développement théorique et pratique que se sont insérés les travaux préparatoires pour la loi sur la coopération au développement. Les espoirs nés du boom économique de l'après-guerre étaient encore in-

Tableau 2: Flux net de capitaux privés vers les pays en développement (en mrd de dollars, aux prix et au taux de change de 1984)

	1975	1980	1985
Capitaux d'origine privée, total	37,8	60,9	29,7
dont:			
- Investissements directs	16,6	10,3	7,7
- Prêts bancaires et obligataires	18,1	46,6	18,0
En % des apports nets de ressources	45	51	36

Source: OECD (6)

tacts. La foi en la possibilité d'une croissance économique illimitée était intacte elle aussi. C'était une époque où les investissements privés représentaient 45 % du flux total net de capitaux vers les pays en développement.

On enregistrait de nombreuses prises de position en faveur d'un Etat social. On ne pouvait prévoir alors l'instabilité de l'économie mondiale, qui débuta avec le premier choc pétrolier, en 1974, et influence depuis lors le destin des pays en développement aussi.

Autour de 1970, les problèmes des pays les plus pauvres, qui n'arrivaient pas à suivre l'évolution très positive des autres pays en développement étaient au centre des discussions. La première famine du Sahel commençait à sévir. La conférence de Stockholm sur l'environnement divisa les esprits; les questions de politique de l'environnement étaient considérées comme un luxe par nombre de gouvernements du tiers monde. Les Etats-Unis introduisirent à cette époque le concept des besoins fondamentaux dans leur loi sur la coopération au développement (Foreign Assistance Act).

Que la loi ait été acceptée en 1976, presque deux ans après le choc pétrolier et dans un climat de stagnation, sous la forme qui est la sienne, peut étonner aujourd'hui, après la

Tableau 3: Structure de l'apport total net de ressources financières aux pays en développement (en %)

	1960/61	1975	1980	1985
Financement public au développement	59	45	35	60
Crédits à l'exportation	14	10	13	4
Investissements directs	19	20	9	10
Banques et marchés financiers	6	22	39	21
Autres sources privées	2	3	4	5
	100	100	100	100
Source: OECD (5)				

vague de bouleversements et de crises économiques qui a déferlé sur le monde. Le paysage politique international des années 1975 à 1978 montrait clairement la volonté des pays industrialisés de résoudre les problèmes du développement. En 1977, la République fédérale d'Allemagne et la Grande-Bretagne réorientèrent leur politique de développement en faveur des pays les plus démunis. L'agriculture en devint un élément central. Le dialogue Nord-Sud débuta. L'idée d'un nouvel ordre économique mondial prenait peu à peu corps et les pays industrialisés commencèrent aussi à s'y faire. Une série de nouveaux thèmes apparut: le transfert technologique, la politique énergétique, la politique sanitaire, un fonds commun pour le financement des stocks régulateurs. Alors que la situation des pays les plus pauvres du globe se détériorait, les pays en développement mieux dotés connaissaient une période d'afflux massif de capitaux. Dans le secteur privé, les banques remplaçaient les entreprises multinationales. "Croissance avec redistribution plus équitable des revenus": tel était l'un des "Leitmotive" des travaux académiques de cette époque.

La conception de la coopération au développement, telle qu'elle fut définie en ce temps-là par la loi, apparaît comme un concentré de toutes les tendances importantes qui s'étaient dégagées de la discussion internationale. Rien ne manque: ni l'orientation générale en faveur des plus démunis, ni l'accent mis sur l'agriculture, l'artisanat et tout ce qui pourrait faciliter le développement des activités de coopération fondées sur la volonté des groupes intéressés. On y trouve aussi les références aux grands problèmes qui sont les cauchemars du développement: la problématique de l'environnement, de la croissance démographique et de l'emploi. Cette liste, orientée vers un développement à partir de la base, est cependant complétée par des mesures de politique économique, commerciale et d'investissement. Ces dernières montrent que l'on a placé la coopération dans le contexte des relations économiques internationales.

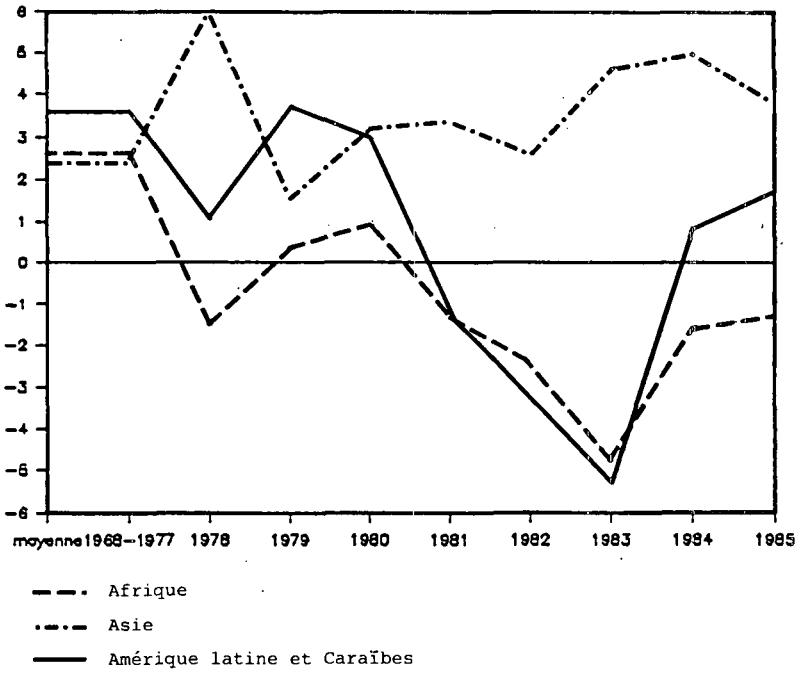
En suivant la chronologie des événements qui ont marqué la politique de développement, il apparaît qu'un changement en matière de politique économique est intervenu avec la deuxième crise du pétrole, en 1978. Déjà, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE estimait qu'une réduction des déséquilibres entre pays industrialisés et pays en développement n'était pas possible et qu'il fallait plutôt viser à atteindre un "niveau de vie décent pour tous d'ici l'an 2000". Les problèmes de la dette extérieure commençaient à être pris au sérieux. Les pays en développement les plus avancés avaient de plus en plus de peine à trouver des marchés pour écouler leur production. Alors que dans ces pays, les problèmes d'urbanisation s'aggravaient en raison de la rapide croissance démographique, la situation des pays les moins favorisés devenait de plus en plus précaire. En 1980, l'"efficacité de l'aide" était placée au centre de la discussion par le CAD. Avec l'émergence dans les pays industrialisés d'une nouvelle politique économique orientée vers l'offre, la recherche de solutions globales passait au second plan. Dès lors, le débat s'est concentré sur des aspects partiels. Au niveau sectoriel, les grands sujets de préoccupation continuaient toutefois à être discutés: énergie, environnement et croissance démographique. On s'occupait de plus en plus de certains groupes bénéficiaires: les femmes, les réfugiés, les petits paysans. Des notions telles que l'encouragement à la production, l'efficacité du secteur privé et l'adaptation des structures de l'économie faisaient écho à la politique des pays industrialisés, qui se consacraient en priorité à leurs propres problèmes (mutation technologique et réduction du rôle de l'Etat). Ces notions, surgies dans les discussions internationales sur le développement, ont commencé à être appliquées dans les pays du tiers monde.

Du point de vue pratique, les activités de coopération au développement des années quatre-vingts se focalisent sur le Sahel. Sur un tout autre plan, on assiste aux débats concernant l'endettement, dans lesquels le Fonds monétaire international - essentiellement orienté vers des actions à

court terme - les banques privées et les principaux acteurs de la politique du développement, traitent d'une problématique marquée tout autant par les conséquences de la politique économique des pays industrialisés que par les activités des pays en développement eux-mêmes.

Force est donc de constater qu'au milieu des années quatre-vingts, il n'y a plus de vision globale en matière de politique de développement. Celle-ci est remplacée par la recherche de solutions pragmatiques au niveau sectoriel. Les pays en développement se divisent progressivement en plusieurs groupes. D'une part, les qualités et les défauts de leurs politiques économiques paraissent déterminer plus largement que par le passé leur propre situation: un pays ayant une politique d'endettement habile a d'autres options que son voisin surendetté; un pays qui a dilapidé ses ressources naturelles ou qui doit faire face à des problèmes structurels est désavantagé par rapport à celui qui a fait preuve de plus de prudence. D'autre part, les conséquences des fluctuations de l'économie mondiale sont plus fortes et plus perceptibles qu'elles ne l'ont jamais été auparavant. Ainsi, les avantages manifestes que procuraient d'importantes réserves de matières premières se sont transformés, vu la baisse des prix, en hypothèques pour le développement intérieur. Cette tendance est pour sa part le résultat de modifications technologiques et de changements dans la demande des pays industrialisés. La tendance actuelle à l'automatisation, qui atténue la portée de l'écart des coûts salariaux comme facteur de la division internationale du travail, exige des pays en développement une adaption constante. Les coûts qui en résultent font que même des pays en développe- ment parmi les plus riches ne sont souvent plus en mesure d'endiguer ou de diminuer la paupérisation de couches entières de population.

Tableau 4: Croissance différenciée du produit intérieur brut par tête en Amérique latine, Asie et Afrique (changements réels, en %)



Source: IMF (4)

En d'autres termes: les grandes mutations de l'économie mondiale sont en premier lieu le résultat des mesures de politique financière, technologique, monétaire et commerciale des pays industrialisés et de certains pays exportateurs de pétrole. Les pays en développement ayant suivi entretemps leur propre cheminement, les conséquences de cette évolution les touchent de manière différente, mais aggravent le problème de base commun à tous les pays en développement: la pauvreté, c'est-à-dire l'existence de couches de population sans moyens, de sociétés dépourvues de structures efficaces, et d'économies sans ressources exploitables. Cette misère et le déséquilibre planétaire constituent le champ d'activité de la coopération au développement, tel qu'il est décrit par la loi.

Tableau 5: Aide publique au développement (APD) de quelques pays en 1984 (en mio. de dollars et en %)

USA		URSS	
APD totale	8711	APD totale	2540
en % du PNB	0,24	en % du PNB	0,24
Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)		Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)	
Israël	25,8	Vietnam	39,0
Egypte	23,9	Cuba	22
Turquie	7,6	Rép.pop.de Mongolie	20,5
El Salvador	4,9	Afghanistan	7,3
Bangladesh	4,9	Ethiopie	5,0
	67,1		94,3
Rép. fédérale d'Allemagne		**France**	
APD totale	2782	APD totale	3788
en % du PNB	0,24	en % du PNB	0,77
Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)		Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)	
Inde	14,4	Réunion	14,4
Indonésie	10,3	Martinique	14,2
Egypte	8,7	Nlle Calédonie	8,6
Israël	7,3	Polynésie	8,6
Turquie	7,0	Guadeloupe	7,9
	47,7		58,3
Italie		**Suisse**	
APD totale	1105	APD totale	286
en % du PNB	0,32	en % du PNB	0,3
Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)		Principaux bénéficiaires (en % de l'APD bilatérale)	
Somalie	20,6	Inde	20,0
Mozambique	12,4	Népal	11,1
Malte	10,3	Madagascar	8,6
Soudan	8,6	Rwanda	8,3
Tanzanie	6,9	Mali	6,9
	58,8		54,9

Source: OECD (6)

La situation dans les pays du tiers monde ne s'est pas seulement différenciée sur le plan économique. Les options politiques des années quatre-vingts n'ont plus rien de commun avec les choix plus tranchés des décennies antérieures. La République populaire de Chine, dont le développement est basé sur des principes socialistes, est par exemple devenue membre de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement.

Alors que la volonté de ce pays, le plus peuplé de la terre, de prendre son propre développement en main est reconnue, c'est précisément la dimension politique du processus de développement qui a engendré conflits et misère dans plusieurs régions du monde. Exception faite de l'Afghanistan, il devient de plus en plus difficile pour la communauté internationale de prendre des positions claires sur le plan politique, que ce soit en Indochine, dans les pays voisins de l'Afrique du Sud ou en Amérique centrale. Les considérations politiques ont une influence accrue sur les activités de coopération: ainsi, par exemple, des pays comme l'Egypte ou le Pakistan ont reçu de l'aide en raison de la situation qui règne dans les pays voisins. L'imbrication croissante de préoccupations purement politiques ou d'ordre socio-économique et humanitaire ne peut qu'être constaté; c'est un facteur dont il y aura lieu de tenir compte lors de la définition de notre propre coopération au développement.

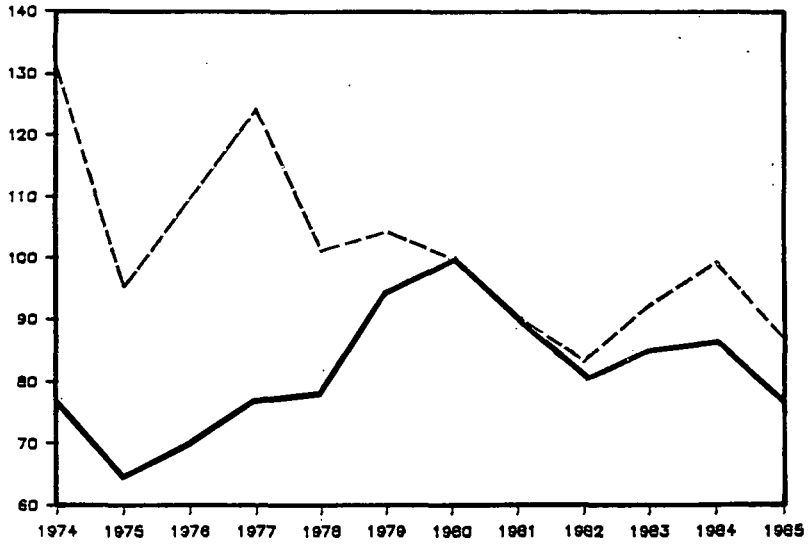
12 La politique de développement internationale et l'intention de la loi

Que signifie le terme de politique de développement dans la situation actuelle? La discussion internationale, une fois de plus, nous fournit des éléments d'appréciation. L'accent doit être mis sur les formes de développement moins dépendantes de l'aide extérieure, afin de permettre à la coopération d'aborder des tâches toujours nouvelles. Il faut redéfinir le rôle de l'Etat, aussi bien dans les pays donateurs que bénéficiaires. Une meilleure coordination entre les différents acteurs est indispensable. Il convient d'intensifier l'utilisation des mécanismes de l'économie de marché. Il est également indispensable de promouvoir un travail efficace dans tous les domaines et de prendre en considération de nouveaux thèmes, en vue de répondre avec plus de justesse aux besoins des populations pauvres, dont la situation se modifie constamment. L'application de ces

mesures doit se faire en accord avec les impératifs économiques généraux. En bref, il importe de s'attaquer à de nouvelles activités, plus spécifiques, et d'assurer une meilleure articulation de la politique de développement.

Par ailleurs, vu l'importance que prennent pour les pays en développement les fluctuations générales de l'économie mondiale, il s'agit de mieux tenir compte, sur le plan international, des aspects de la politique économique extérieure relatifs au développement, dans les domaines du commerce, des finances et des investissements. Il est un fait que de nombreuses prestations des pays industrialisés en matière de coopération sont contrecarrées, voire annihilées, par des mesures économiques prises par ces

Tableau 6: L'instabilité des prix des produits de base
(Indice 1980 = 100)



Source: IMF (4)

mêmes pays mais allant dans un sens contraire (p. ex. en matière de politique agricole). Il est donc indispensable de tenir compte de manière plus étendue des objectifs de politique de développement.

Enfin, en raison des interférences croissantes entre aspects politiques et aspects économiques, il apparaît nécessaire de donner plus de place à certaines considérations de politique étrangère dans l'approche des problèmes de développement: par exemple, les questions touchant aux droits de l'homme.

Comment les intentions de la loi suisse peuvent-elles être interprétées dans cette situation?

Le point central de la loi (l'article 5, 1er al.) concerne l'aide aux initiatives locales des pays en développement, la recherche d'un meilleur équilibre social et économique entre pays et au sein des pays eux-mêmes, ainsi que le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Ces tâches gardent leur importance; la coopération continue d'avoir pour but la mise en valeur des forces assurant un développement autonome sur les plans politique, social et économique. En regard des modifications intervenues au cours des dernières années dans les pays du tiers monde, cela signifie qu'il faut:

- concentrer, en priorité, les efforts pour assurer un niveau de vie convenable à tous;

- analyser de manière plus différenciée les situations individuelles de certains pays et/ou régions, car des solutions globales ne peuvent être envisagées actuellement;

- utiliser de manière plus flexible les instruments de la coopération au développement en raison des situations de plus en plus variées de certains pays et régions;

- renforcer les liens internes entre les effets de diverses activités; il en va de même pour les effets qui découlent des activités de coopération de divers pays donateurs et - à un niveau plus global - des activités d'autres institutions ou entreprises qui ont une influence sur la situation des pays en développement.

13 La situation des populations dans les pays en développement

Notre exposé a suivi jusqu'à présent les changements intervenus dans l'interprétation de la problématique du développement au niveau international. Nous avons tenté de montrer que les pays en développement sont partie intégrante d'une évolution globale, au même titre que notre propre évolution dépend du contexte mondial. Nous avons montré comment, au cours des derniers dix ans, la politique de développement s'est caractérisée par une succession de stratégies, exactement de la même manière, et dans le même laps de temps, que les tâches et tentatives de solution en matière de politique économique et sociale en Suisse ont dû être modifiées en raison surtout des fluctuations au plan international.

Nous allons examiner maintenant les caractéristiques de la situation des populations dans les pays en développement, les changements intervenus et le rôle des pays en développement et de la communauté internationale dans ce domaine.

La situation actuelle des pays en développement ne peut être présentée sans tenir compte des relations directes et indirectes avec les pays industrialisés, relations qui ont débuté il y a plusieurs siècles déjà. La coopération au développement ne canalise qu'une partie minime de toutes les interactions entre pays pauvres et pays riches.

Tableau 7: Indicateurs sociaux

		1960	1975	1985
POPULATION (en mrd)	PED	2,1	3,0	3,6
	Monde	3,0	4,1	4,8 (1984)
ESPERANCE DE VIE A LA NAISSANCE (en années)	PED	44	54	60
	PI	70	72	76 (1983)
TAUX DE MORTALITE INFANTILE (enfants de moins de 1 an; en 0/00)	PED	152	89	75
	PI	29	15	10 (1983)
TAUX DE MORTALITE JUVENILE (enfants de 1 à 4 ans; en 0/00)	PED	25	15	9
	PI	2	1	0 (1983)
INSCRITS DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN POURCENTAGE DU GROUPE D'AGE PERTINENT	PED	38	50	59
	PI	96	99	99 (1983)
INSCRITS DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE EN POURCENTAGE DU GROUPE D'AGE PERTINENT	PED	17	29	34
	PI	64	82	87 (1982)

PED: pays en développement PI: pays industrialisés

Sources: OECD (6); IBRD (2)

Les technologies mises au point dans les pays occidentaux pénètrent continuellement dans de nouvelles régions, même sans l'intermédiaire de la coopération. Leur impact bouleverse les sociétés traditionnelles et crée d'abord des déséquilibres sociaux, économiques et politiques.

La coopération au développement devrait intervenir là où il s'agit de réaliser une transition contrôlée vers des formes de vie modernes, ou lorsque ce passage s'accompagne de symptômes de mal-développement: tels la surpopulation et la destruction de la base écologique. Ces deux notions sont relatives: l'Europe, par exemple, est largement surpeuplée

par rapport aux siècles passés, et son environnement écologique est de plus en plus compromis. Toutefois, en raison de l'équipement technologique des pays européens et du fait de leur organisation tant sociale que politique, la base économique de l'individu n'y est aujourd'hui en général pas menacée. Sur le plan écologique, ces sociétés disposent en principe encore des moyens qui leur permettraient de détourner ou de combattre les dangers existants.

Tableau 8: Déforestation dans les pays tropicaux, 1981-1985

	Surface de la forêt (en '000 ha)	Taux annuel de déforestation, 1981-85	Surface déboisée annuellement (en '000 ha)
Groupe de pays avec un taux de déforestation supérieur à la moyenne et de larges surfaces déboisées	241'037	1,7 %	4180
dont:			
- Côte d'Ivoire	4'907	5,9 %	290
- Paraguay	4'100	4,6 %	190
- Nigéria	7'583	4 %	300
Groupe de pays avec des taux de déforestation modestes, mais de larges surfaces déboisées	979'836	0,3 %	3160
dont:			
- Indonésie	123'235	0,5 %	600
- Brésil	396'030	0,4 %	1480
- Pérou	70'520	0,4 %	270
Autres pays	38'318	0,4 %	151
Pour mémoire: surface de la Suisse en '000 ha: 4130			
Source: World Resources 1986 (8)			

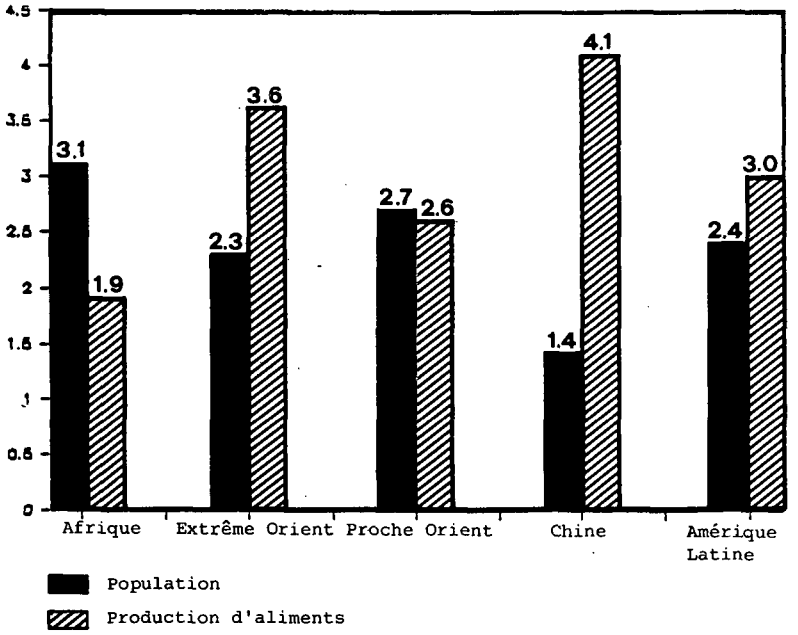
Ce n'est au contraire pas le cas dans les pays pauvres: les symptômes liés à la surpopulation et à la crise écologique expriment le fait que les besoins élémentaires de l'homme ne

peuvent plus être satisfaits. L'existence de l'individu y est menacée et, bien trop souvent, les gens meurent. Dans une situation de pauvreté absolue l'effondrement économique et écologique est inévitable, même à court terme. La précarité de l'existence est actuellement le lot d'un nombre toujours croissant d'humains. La Banque Mondiale estime que 750 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté (sans la Chine) et compte 41 pays sur 162 comme faisant partie des Etats les plus pauvres du monde (revenu par habitant inférieur à 400 dollars en 1984). Il convient toutefois de constater aussi que le nombre de ceux qui, dans les pays en développement, vivent aujourd'hui de manière plus ou moins décente ou même dans de bonnes conditions, n'a jamais été aussi grand. Cette situation est le fruit d'un processus général de modernisation, dont le coût social n'a cependant pas toujours été assumé. La coopération au développement tente d'introduire cette modernisation dans les régions critiques, avec le minimum d'effets secondaires nuisibles.

Comment les conditions de vie dans les pays en développement se sont-elles modifiées au cours de la dernière décennie? Si on l'exprime en pourcent, le nombre des personnes en dessous du seuil de pauvreté a diminué, grâce aux processus généraux de développement, mais aussi - comme le montrent les évaluations réalisées - à la contribution de la coopération. C'est ainsi qu'au cours de cette période, l'espérance moyenne de vie a augmenté dans la plupart et notamment dans les plus grands pays du tiers monde. La croissance démographique s'est dans l'ensemble ralentie. Le taux de formation s'est, de manière générale, élevé très nettement et d'importants résultats ont été atteints, même dans les pays très pauvres. L'approvisionnement en denrées alimentaires s'est considérablement amélioré, particulièrement dans certains pays à déficience chronique comme l'Inde ou la Chine. Plusieurs Etats sont parvenus à consolider leur économie (p. ex. l'Inde, le Pakistan et plusieurs pays du Sud-Est asiatique). D'autres pays ont fait des progrès rapides dans leur croissance industrielle (Brésil, Corée) ou ont atteint un stade de dé-

veloppement qui rend dorénavant superflue l'intervention de certains instruments de la coopération (Corée, Tunisie, Turquie).

Tableau 9: Croissance démographique et production alimentaire (taux de croissance moyens en %; 1974-1984)



Source: World Resources 1986 (8).

Malgré tous ces effets positifs, il faut souligner que même si le nombre des pauvres a diminué par rapport à l'ensemble de la population, la croissance démographique, bien que ralentie, se poursuit à une cadence telle qu'aujourd'hui il y a plus de pauvres sur terre que dix ans auparavant: et que leur nombre augmente de jour en jour. La stratégie formulée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en vue d'offrir des conditions de vie décentes à tous est sans doute réalisable, du moins si elle était appliqué avec suffisamment de conviction. Même si un écart subsistait entre relativement pauvres et relativement riches, la coopération aurait atteint son but, également dans l'esprit de la loi suisse. Pour l'heure cependant, la communauté

internationale doit faire face à un scandale: elle n'est pas parvenue à faire diminuer le nombre des personnes entièrement démunies. Nos efforts communs pour les défavorisés sont visiblement insuffisants.

Tableau 10: Carences alimentaires dans 87 pays*) en développement en 1980

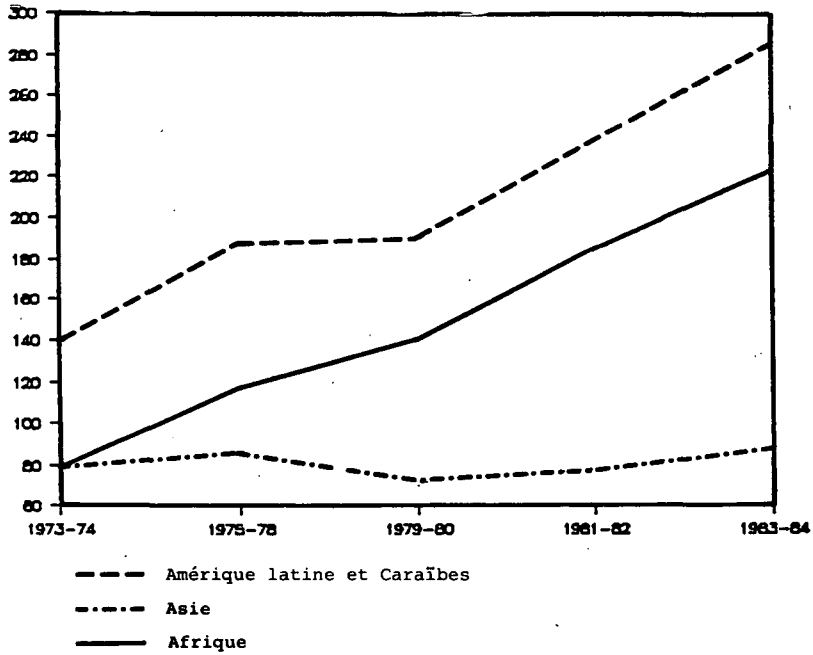
Calories insuffisantes pour travailler normalement			
Nombre de personnes (en mio.)	Variation par rapport à 1970	Part de la population en %	Variation par rapport à 1970
730	+ 10 %	34	- 6 %
dont:			
Calories insuffisantes pour la croissance et le maintien de la santé			
Nombre de personnes (en mio.)	Variation par rapport à 1970	Part de la population en %	Variation par rapport à 1970
340	+ 14 %	16	- 2 %
* En 1980, ces 87 pays accueillaient le 92 % de la population des pays en développement, à l'exclusion de la Chine			
Source: IBRD (1)			

Si l'on regarde les choses sous cet angle, il est justifié de réexaminer le rôle de la coopération, même si cette dernière n'est qu'un acteur de développement parmi beaucoup d'autres. On ne peut nier qu'elle entreprend trop peu. C'est déjà vrai - pour ne citer que l'aspect le plus simple - quand on considère le volume de l'aide. La Banque Mondiale, par exemple, estime à 11 milliards de dollars les moyens financiers annuels nécessaires aux pays d'Afrique les plus pauvres. Cela dépasse de 20 % le montant global de l'aide actuelle reçue par ces pays. Il y a peu de chance que ces besoins soient couverts par l'aide publique au cours des prochaines années.

Il n'y a pas de doute que les gouvernements des pays en développement doivent eux-même fournir des efforts plus énergiques, afin d'adapter les conditions générales de leurs

économies au potentiel de la population et aux ressources dont ils disposent. Alors que les pétrodollars abondaient sur le marché des capitaux, ils ont souvent négligé de prendre des mesures de politique structurelle et d'appliquer des critères économiques rigoureux dans le choix des investissements. On ne peut rendre responsable l'ensemble de la population de ces erreurs et des déséquilibres économiques qui s'en sont suivis dans de nombreux pays, souvent avec la participation directe ou indirecte de partenaires internationaux (banques, entreprises industrielles, soutenues elles aussi par des gouvernements). La responsabilité des déséquilibres doit bien davantage être imputée aux services gouvernementaux et aux élites des pays en développement, ainsi qu'à leurs partenaires de l'économie mondiale.

Tableau 11: Endettement des pays en développement par continent (en % des exportations de biens et de services)



Source: IMF (4)

Rechercher des solutions aux problèmes économiques des pays en développement (endettement, problèmes structurels) est une exigence impérative pour l'élaboration de toute politique de développement raisonnable. Chaque pays doit mettre sur pied une stratégie qui lui permette d'assurer et de renforcer ses relations économiques internationales. Mais il ne faut pas confondre la situation des habitants du tiers monde avec la position que leur pays occupe sur le plan international. Les populations défavorisées ne doivent pas souffrir à cause des problèmes qui marquent les relations économiques de leur pays avec l'extérieur.

La communauté internationale et les gouvernements concernés des pays en développement se trouvent dans l'obligation de rechercher des solutions aux problèmes économiques les plus urgents en évitant que les réponses touchent au-delà du supportable la population déjà durement affectée par le désordre économique. Il s'agit de trouver des solutions garantissant à l'ensemble de cette population un avenir acceptable.

Aux exigences de politique structurelle, financière et monétaire qui s'imposent aujourd'hui à de nombreux pays en développement (et dont beaucoup tiennent déjà compte) correspond la responsabilité des pays industrialisés d'inclure plus largement encore des considérations de politique de développement dans leurs mesures de politique structurelle, monétaire et financière. Une telle disposition n'existe pour l'instant pas de manière suffisante comme le montrent par exemple l'échec de la convention sur le droit de la mer et celui du Fonds commun des matières premières de la CNUCED.

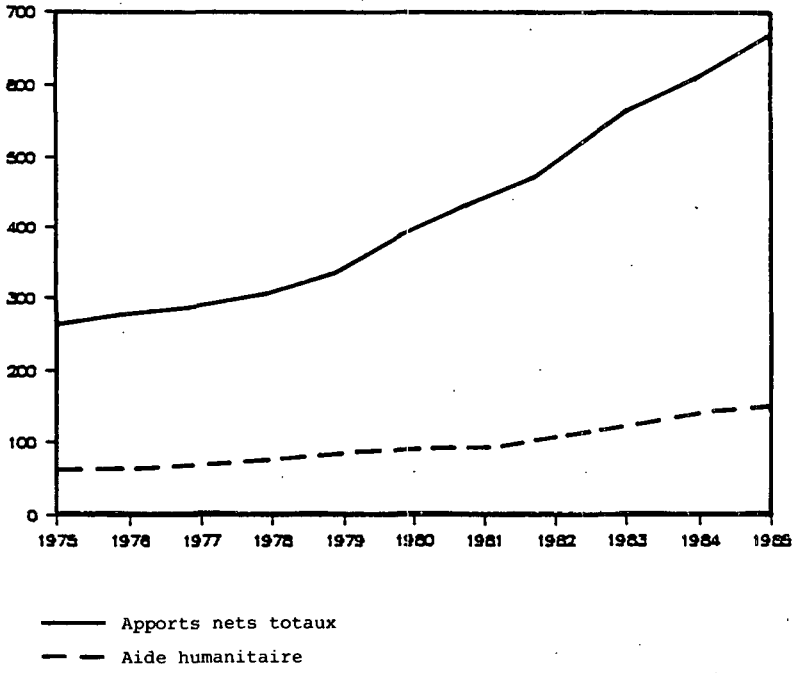
Les conditions internationales ne sont pas de caractère immuable, elles sont issues de choix, et c'est le devoir des gouvernements de les façonner de manière à ce qu'elles tiennent compte des intérêts de tous. Toutefois, la communauté internationale ne réserve pas le même traitement à ses membres. La relative détérioration de la situation pour une grande part des hommes en est la preuve tangible.

S'il est aisé de découvrir des points susceptibles d'être critiqués, il est difficile de les attribuer à tel ou tel autre acteur de la communauté internationale. Celle-ci n'a pas su élaborer une solution globale à la problématique du développement et il est impossible de définir les tâches incombant à chacun des acteurs. Seule est plus ou moins connue la direction dans laquelle ils devraient agir. La coopération est en fait le seul agent de développement dont la pertinence, l'efficacité et l'efficience peuvent être mesurées en fonction de ses activités pour les défavorisés.

2 Les activités de la coopération au développement suisse: expériences et perspectives

Dans le vaste cadre de cette problématique du développement, en évolution constante, quelle a été la contribution de la coopération suisse au cours des derniers dix ans ? Ci-dessous, nous allons tenter de répondre à cette question en tenant toujours compte à la fois des résultats obtenus et des tendances qui se dégagent au vu des expériences effectuées.

Tableau 12: Les apports de la Confédération aux pays en développement (versements nets en mio. de fr.)



Source: Annuaire statistique de la Suisse, 1986

21 La contribution de la Suisse à la coopération au développement internationale

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1976, une de nos préoccupations constantes a été de hausser la contribution suisse pour l'aide publique au développement à la moyenne internationale, et ceci même dans une période où la situation financière de la Confédération était difficile. Au cours des dix ans couverts par ce rapport, le budget de la coopération au développement a effectivement passé de 281 millions de francs suisses, ou 0,19 % du produit national

brut, à 681 millions, ou 0,28 % du PNB. Ces chiffres comprennent les contributions des cantons et des communes, qui ont augmenté de 5,4 (1976) à 14,3 (1985) millions de francs dans le même laps de temps.

Si l'on veut mesurer la volonté de la Suisse de participer à l'effort international de coopération, il faut ajouter à ces sommes celles des collectes privées, qui atteignent chaque année de 20 à 25 % de l'aide publique.

L'aide publique de tous les pays industrialisés occidentaux, regroupés au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE, est passé au cours des derniers dix ans de 14 milliards de dollars (1976) à 29,4 milliards de dollars (1985) et a ainsi plus que doublé. La participation de la Suisse à cette aide est de 1,0 %, alors que 1,2 % serait le chiffre souhaitable au vu de l'importance du produit national suisse comparé à celui de l'ensemble des autres pays.

On constate donc qu'en ce qui concerne les crédits publics pour la coopération au développement, la position de la Suisse sur le plan international s'est améliorée. Par rapport à son produit national, elle continue d'occuper la 15e place parmi les 18 pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Force est cependant aussi de constater que les chiffres moyens de l'OCDE cachent de grandes différences en ce qui concerne les prestations effectives de chaque pays. Il y a actuellement davantage de pays dont la contribution se situe au-dessus de 0,5 % du produit national, alors que la stagnation des contributions du donateur le plus important, les Etats-Unis, font baisser la moyenne générale.

Au vu de l'ouverture, souvent évoquée, de la Suisse vers l'extérieur, qui reflète une vision libérale des relations économiques internationales, on peut se demander si l'engagement de notre pays correspond à ses intérêts. Par rapport

à ses exportations de biens et services, la Suisse consacre à l'aide cinq fois moins que les Etats-Unis, quatre fois moins qu'un petit pays de taille comparable, tel que la Norvège, ou deux fois moins que la République fédérale d'Allemagne. A cet égard, le déséquilibre sur le plan international est resté constant pendant les dix dernières années.

Nous constatons donc que même si les efforts de la Suisse ont permis d'améliorer sa position par rapport aux autres pays, sa contribution ne correspond pas encore, de toute évidence, à son poids économique. Cela est particulièrement vrai lorsqu'on considère son interdépendance avec le reste du monde.

Malgré ces remarques critiques, il n'en demeure pas moins que l'aide publique accordée par notre pays a constamment augmenté depuis 1976, en termes nominaux et en termes réels. Ci-après, nous exposons ce qui a été mis en oeuvre avec ces contributions.

La présentation des activités suisses de coopération au développement s'appuie sur l'examen de toutes les actions de la DDA et de l'OFAEE entreprises au cours des dix ans et impliquant des engagements supérieurs à 1 million de francs (493 projets). La recherche a été réalisée par des collaborateurs des deux services concernés, à l'aide d'un questionnaire spécialement conçu. Les résultats sont présentés d'une façon détaillée et systématique (par pays, secteurs, instruments et porteurs des actions) dans le rapport de base. Cette publication peut être obtenue auprès de la DDA.

Dans ce texte, nous nous référons soit à l'ensemble de ces 493 projets, soit à des sous-ensembles. Les relations quantitatives sont les suivantes:

	Projets 1976-85 (nombre)		Engagements 1976-85 (en mio. de fr.)	
	total	enquête (>1 mio. fr.)	total	% enquête (>1 mio. fr.)
DDA	822	388	2781	81
DDA non-géograph.	(702)	(364)		
Instit. multilat.	24	22	1175	100
OFAEE	421	83	501	51
Total	1267	493	4457	82,5

22 Résultats quantitatifs

Il est pour le moins logique, lorsqu'on parle d'une mise à disposition de moyens financiers pour la coopération internationale, de s'intéresser aussi aux résultats quantitatifs. En fait, chaque crédit a permis de s'atteler à des activités précises et chacune de ces activités a été entreprise en vue d'atteindre certains effets, directs ou indirects.

Les activités réalisées, voire uniquement financées, dans le cadre de notre coopération au développement ne sont qu'un élément complémentaire d'un processus bien plus vaste et plus complet. Une description claire et une délimitation précise de nos propres actions sont sans doute un des préalables indispensables à l'examen critique de nos programmes. Une telle optique entraîne toutefois le risque de surestimer notre rôle dans les transformations en cours. Il faut être conscient que nous n'engendrons pas le développement, mais que nous apportons tout au plus un soutien efficace aux efforts des populations du tiers monde. Les données qui se réfèrent à la contribution suisse doivent être vues dans cette perspective.

Durant la période couverte par ce rapport, les engagements de la Confédération pour l'aide au développement ont atteint un total de 4,5 milliards de francs suisses ou 0,2 % du produit national brut (PNB), c'est-à-dire que le fruit d'une demi-journée de travail par an a suffi pour réaliser ou participer à 1'300 projets et actions d'importance diverse. Près de 500 de ces actions sont financées par des crédits de plus d'un million de francs suisses (cf. la liste complète des projets figurant dans l'annexe du rapport de base). Les moyens financiers qui, dans de nombreux cas, ont été apportés par les organisations qui assurent la réalisation des projets en régie propre, ne sont pas considérés dans ces chiffres. Et surtout, ces chiffres ne comprennent pas les contributions en argent et en nature de nos partenaires dans les pays en développement.

Les efforts conjugués de tous les intéressés ont permis d'obtenir des résultats remarquables, ce que nous pouvons illustrer ci-après à l'aide d'exemples tirés de domaines très différents:

- Des réfugiés tibétains au Népal ont entrepris dans les années soixante et avec le soutien de la DDA la production de tapis noués à la main. A partir d'un début modeste, une nouvelle branche économique s'est développée au cours des années. La coopération au développement a progressivement mis en oeuvre, dans ce cas, toute une série de mesures très variées. Elles allaient du financement de la production à l'aide technique, de questions de "design" et de techniques de teinture à la prospection des marchés à l'étranger. Aujourd'hui, l'industrie des tapis tibétains du Népal emploie 50'000 personnes (ce qui correspond à peu près à la population active du canton des Grisons) et apporte au pays le 23% de ses recettes de devises.

- Le soutien apporté aux centres de recherche agricole internationaux dans les pays en développement présente des résultats indirects d'une importance comparable. La DDA encourage dans ce cas la diffusion de semences sélectionnées pour des cultures vivrières de base comme la pomme de terre, le maïs, les haricots, le millet. De même, elle appuie la lutte biologique contre le parasite du manioc en Afrique.

  Un des ces programmes concerne le maïs pour l'Amérique centrale et les Caraïbes. La Suisse finance depuis 1977 l'introduction de variétés améliorées de maïs développées au Centre international pour l'amélioration du maïs et du blé (CIMMYT) à Mexico et des méthodes mises au point par ce centre pour l'amélioration de la productivité. Les premiers résultats de ce travail,

qui dure maintenant depuis bientôt dix ans et qui est effectué pour l'essentiel par les programmes nationaux de recherche de la région, ont été évalués en juillet 1986. Depuis 1979, la récolte moyenne a augmenté de 1 t à 2 t par hectare au Salvador, de 1,5 t à 3 t par hectare au Guatemala et au Honduras et de 1,1 t à 1,5 t par hectare au Nicaragua.

L'auto-suffisance en maïs a déjà pu être atteinte au Salvador et au Guatemala, grâce à la bonne coopération entre les recherches au CIMMYT (Mexique), les centres d'expérimentation nationaux et les services de vulgarisation nationaux, ainsi que la participation de l'économie privée pour l'approvisionnement en semences sélectionnées et engrais. Le Salvador exporte ses surplus vers d'autres pays de la région.

Le programme contribue de manière essentielle à l'approvisionnement en denrées alimentaires de l'Amérique centrale. Son objectif est cependant aussi l'amélioration des méthodes de culture et l'utilisation, pour ce faire, de méthodes plus efficaces de formation et de vulgarisation auprès des petits paysans. L'évaluation a permis de constater que dans certains Etats de la région, des succès ont été enregistrés dans la lutte contre l'érosion des sols.

- Des résultats appréciables ont aussi été atteints à la centrale thermique de Mae Moh en Thaïlande, dont la construction a été co-financée grâce à un crédit mixte. Ce projet permet la substitution d'énergies importées. Une évaluation de ce projet, effectuée par des services indépendants, estime qu'il permet de réaliser une économie de devises de 500 millions de francs par année.

- Concernant les mesures prises dans le domaine des matières premières, 700'000 dollars ont été versés pour soutenir le service de la CNUCED qui conseille les

pays en développement pour leurs achats de denrées alimentaires. Ce service fournit des conseils techniques pour l'importation de denrées alimentaires, en particulier de céréales et semences oléagineuses. Plus de 50 pays en développement, dont un grand nombre en Afrique, ont déjà fait directement appel à ce service. Une évaluation indépendante a montré, par exemple, que les Comores, la Mauritanie et les Etats du Caricom ont pu économiser respectivement 0,7 million, 3,7 millions et 1,1 million de dollars. Les avantages qu'ont pu tirer les pays en faisant appel à ce service dépassent de beaucoup les coûts du projet.

A côté de projets de ce type, pour lesquels il est facile de présenter des résultats quantitatifs, il existe de nombreuses mesures dont la contribution est indirecte. Parfois, le but de ces mesures est de créer les conditions nécessaires à l'essor d'autres activités (p. ex. lorsque l'on donne à certaines personnes la possibilité de suivre une formation professionnelle ou spécifique en Suisse) ou de créer des conditions-cadre (p. ex. en permettant à certaines entreprises de pays en développement de participer à des foires internationales). Ces mesures peuvent aussi avoir un caractère d'aide économique (p. ex. lorsque avec des moyens de l'aide à la balance des paiements sont financées des livraisons de pièces de rechange dont la carence paralyserait des secteurs entiers de l'économie).

Nous retenons de ce passage que les effets des activités de coopération - de par la conjonction des efforts de tous les partenaires - sont considérables. Cependant, les résultats quantitatifs isolés, même s'ils sont impressionnants, ne disent rien quant au succès ou à l'échec de la politique de développement dans son ensemble. L'évaluation globale doit être faite sur la base de critères différents. A cette fin, nous utiliserons ci-après les critères suivants: la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Notre examen des activités de la coopération suisse au cours des derniers dix ans sera de ce fait exposé en trois parties. Pour ce faire, nous irons du général au particulier: Dans le premier chapitre, nous nous demandons si la coopération au développement a été mise en oeuvre de manière à ce que son impact puisse se développer. Le deuxième chapitre s'occupe de la question de l'efficacité des instruments utilisés: sont-ils adaptés à la problématique du développement? Enfin, le troisième chapitre examine l'efficience avec laquelle ces instruments ont été utilisés.

23 La pertinence de la coopération au développement suisse

Dans ce chapitre, nous examinons si les prestations de la coopération au développement suisse ont été fournies sous une forme permettant d'assurer un effet significatif sur le développement. Il s'agit pour l'essentiel d'examiner quelle dimension critique la coopération doit atteindre afin de pouvoir participer de manière valable à des processus de développement durables. C'est sans doute un des points centraux de la politique de coopération qui est ainsi soumis à l'examen.

En raison de l'interaction entre les acteurs dans un processus de développement, la pertinence de la contribution propre peut être assurée de manière différente en fonction de la situation. Chaque processus de développement fait intervenir de nombreux acteurs conjointement: que ce soient les différents groupes de populations d'un pays en tant que bénéficiaires mais aussi en tant que vecteurs du développement, les services gouvernementaux des pays en développement, des organisations non-gouvernementales, l'ensemble des pays donateurs, les différents porteurs de la coopération au développement suisse, etc.

Mesurer la pertinence de la coopération au développement, c'est en examiner son application sur le terrain. Elle doit être analysée dans la pratique à la lumière des dispositions de la loi, qui ont pour objectif d'encourager l'auto-développement de populations pauvres, même dans un contexte démographique et écologique difficile. L'aide doit, par ailleurs, respecter l'autonomie politique et culturelle des partenaires: ceux-ci doivent pouvoir jouer un rôle indépendant dans la communauté internationale, tant du point de vue économique que politique.

Notre politique de développement doit, avec ce mandat complexe, obtenir des effets durables. Pour ce faire, elle doit vaincre certains obstacles et éviter quelques dangereux écueils. Elle ne doit pas, par exemple, s'occuper elle-même de certaines tâches de développement, mais soutenir les populations du tiers monde dans leurs propres actions. Il ne faut pas qu'elle se disperse. Les contributions de la politique de développement doivent s'inscrire dans les efforts généraux entrepris par le pays et ne doivent pas être influencée par les intérêts des experts ou par le poids de ses instruments. L'aide doit tenir compte des capacités techniques spécifiques ou des expériences géographiques de la Suisse et coordonner ses activités avec celles des autres pays donateurs. Elle ne doit pas non plus s'employer à des améliorations de détails dans l'exécution, mais rester à la hauteur de la problématique d'ensemble, à savoir de la pauvreté et de ses conséquences politiques, économiques, culturelles et sociales. Ces conditions indispensables pour un impact réel des activités de développement ont été définies sous forme de principes de la coopération suisse au développement.

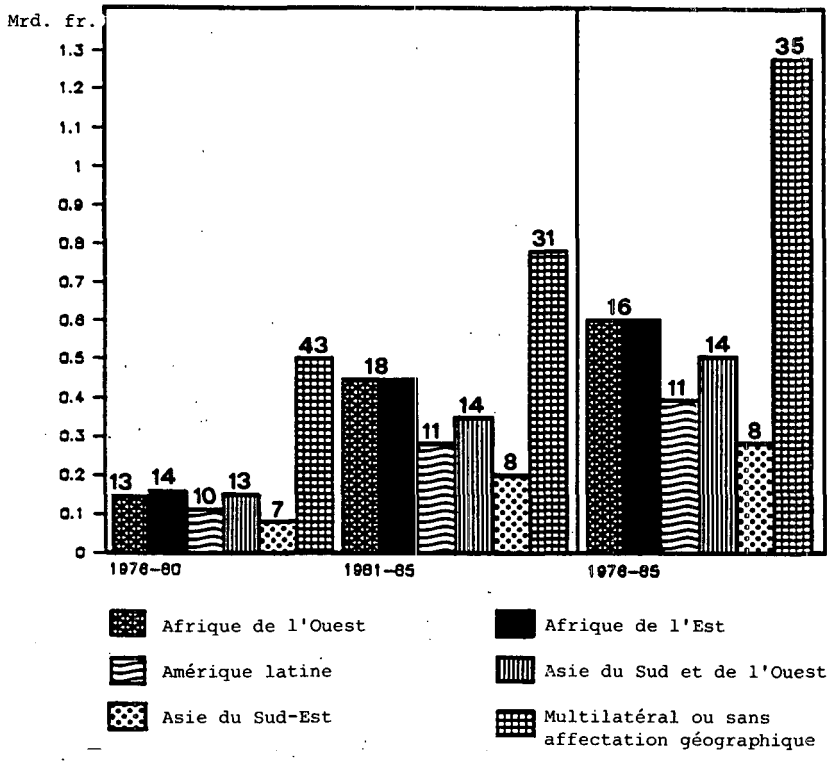
Cette dernière s'attache particulièrement à ce que son activité soit pertinente et adaptée. C'est dans la phase de préparation des mesures que la coopération s'interroge sur

leur pertinence. Le seul fait de conjuguer son engagement et ses forces sous forme de projets est déjà l'expression de cette recherche. Si les moyens financiers attribués au cours de la période couverte par ce rapport avaient été distribués uniformément, chaque habitant du tiers monde aurait reçu un franc. Cela n'aurait eu aucun effet. La question de la pertinence de l'aide est donc celle des priorités à respecter dans la distribution des moyens selon ces critères: la répartition géographique et sectorielle, la coordination avec d'autres agents de développement, l'intégration comme apport complémentaire dans des processus globaux. Ces critères seront repris dans l'ordre cité dans les chapitres suivants.

231 Répartition géographique des activités de coopération au développement

Au cours des dix années concernées par ce rapport, la répartition géographique des activités de développement suisse s'est modifiée. Elles ont par exemple été réduites dès qu'un pays semblait en avoir moins besoin qu'un autre et renforcées dans les régions où la situation devenait plus précaire. Dans certains cas, elles ont été remplacées par de nouveaux instruments mieux adaptés à la situation. Ainsi, la coopération technique bilatérale a été réduite en Turquie, en Tunisie et au Caméroun, tandis qu'on renforçait d'autres mesures de politique économique et commerciale. Au Sahel et au Bangladesh, par contre, la coopération au développement a été soit initiée, soit pour le moins largement étendue. Au cours de la même période, le concept de pays de concentration a été traduit dans les faits. En 1976, il n'existait que cinq bureaux de coordination (New Delhi, Kathmandu, Nairobi, Lima et Ouagadougou). En 1978, il en existait déjà 11 et actuellement, ils sont au nombre de 19. Ils caractérisent les pays de concentration où ils devraient permettre

Tableau 13: Répartition géographique des activités de coopération (en mrd de fr. et en %)



Source: enquête pour le rapport des dix ans

une activité de projets plus intense. En fait, les 19 pays de concentration et la zone de concentration du Sahel comptent près de la moitié de tous les projets de plus d'un million de francs et 47 % de l'ensemble des projets, toutes tailles confondues. Plus parlant encore: 80 % de tous les experts engagés par la Confédération travaillent dans des pays de concentration. Les autres se répartissent sur les 39 autres pays et régions dans lesquels la coopération suisse est également présente. Chaque pays de concentration reçoit en moyenne une aide plus importante que les autres pays et les projets qui y sont réalisés sont caractéristiques: ils font appel à davantage de spécialistes et présentent donc en principe un potentiel de développement plus grand.

Le choix de certains pays a sans aucun doute permis une certaine concentration des forces, en particulier en ce qui concerne la coopération technique et l'aide financière accordées par la DDA. Ce résultat est cependant quelque peu affaibli par les effets d'autres instruments de développement. Les pays bénéficiaires les plus importants, au cours de la période couverte par ce rapport, ont certes été des pays de concentration tels que l'Inde, le Népal, le Rwanda, la Tanzanie et le Bangladesh. La mise en application des mesures économiques et commerciales au titre de la coopération au développement, qui ne sont que partiellement destinés à des pays de concentration traditionnels comme l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan a partiellement réorienté la distribution de l'aide. C'est ainsi que l'Egypte et le Zimbabwe ont reçu chacun deux crédits mixtes, le Soudan et le Ghana à plusieurs reprises une aide à la balance des paiements, sans que parallèlement se déroule un programme important de coopération technique. Une aide comparable à celle reçue par les pays de concentration a ainsi été accordée à tous ces pays sans bureaux de coordination. Des projets et programmes ont été suivis depuis la centrale par des missions, par des consultants ainsi qu'en recourant au personnel des ambassades ou à celui de banques locales de développement. Comme ces mesures gagnent en volume et en

Tableau 14: Part des pays de concentration dans les activités de coopération (en mio. de fr. et en %)

	Nombre de projets	Engagements 1976-80	1981-85	1976-85
Pays de concentration	241 49 %	463 39 %	1026 41 %	1489 41 %
Autres pays	195 39 %	204 18 %	695 28 %	899 24 %
Multilatéral ou non-géographique	60 12 %	504 43 %	787 31 %	1291 35 %
Total	493 100 %	1171 100 %	2508 100 %	3679 100 %
Source: enquête pour le rapport des dix ans				

complexité, il faudra examiner, au cours des prochaines années, s'il ne conviendrait pas d'établir des postes de coordination ou d'introduire d'autres mesures permanentes de surveillance pour suivre l'exécution des projets.

Le fait demeure, que pendant la période couverte par ce rapport, les pays de concentration n'ont bénéficié que de 41 % des engagements. Au total, la coopération au développement suisse est intervenue de 1976 à 1985 dans 52 pays et six régions englobant plusieurs Etats. Deux tiers des Etats concernés font partie des pays pauvres, voire des pays les plus pauvres du globe: près de 80 % des projets se déroulent dans ces pays et environ 90 % des moyens financiers accordés y sont engagés. Mais ces 52 pays représentent cependant plus de la moitié des 92 nations en développement de plus d'un million d'habitants qui existent sur notre planète. Dans plusieurs cas, la contribution suisse accordée à un pays de concentration n'atteint même pas 1 % de l'ensemble de l'aide publique qui lui est accordée.

Même dans ces conditions, il est possible d'apporter une aide significative pour le développement d'un pays. Toutefois, les exigences concernant les autres critères qui dé-

Tableau 15: Destination de l'aide, par catégorie de revenu (en mio. de fr. et en %)

	Nombre de projets	Engagements 1976-80	1981-85	1976-85
Pays les moins avancés et zone du Sahel	157 36 %	289 43 %	644 37 %	930 39 %
Pays à faible revenu	185 42 %	299 45 %	871 51 %	1170 49 %
Autres pays	94 22 %	79 12 %	207 12 %	286 12 %
Total	436 100 %	667 100 %	1722 100 %	2389 100 %
Source: enquête pour le rapport des dix ans				

déterminent la pertinence d'une action doivent être respectées plus strictement - tandis que les contraintes logistiques et de personnel ne diminuent certainement pas. Malgré cela, nous ne sommes pas d'avis qu'une diminution générale du nombre des pays bénéficiaires s'impose, et en aucun cas une limitation schématique. A cet égard, les besoins constituent le critère prépondérant. Nous sommes conscients du fait que la coopération au développement, à l'avenir aussi, doit disposer d'assez de flexibilité. Parmi les mesures qui ont eu du succès, bon nombre sont nées d'une opportunité inattendue et d'autres ont permis de démarrer des projets importants à partir d'une petite contribution, coordonnée avec celles d'autres donateurs (p. ex. lors de la création du centre international pour le développement des régions de montagne, ICIMOD, au Népal). Par ailleurs, il est évident qu'un volume supérieur d'aide peut inciter le pays bénéficiaire à créer des conditions plus favorables pour les activités de coopération. Tous ces aspects, y compris la question de la répartition géographique, doivent être soupesés dans l'intérêt du développement.

Le concept de pays de concentration, c'est-à-dire le fait que les programmes de développement sont suivis sur place par un coordonnateur, joue un rôle central pour la définition du volume critique des activités dans le pays concerné. Cette démarche offre maintenant déjà la possibilité de charger les coordonnateurs de la mise en application de mesures de politique économique et commerciale allant au-delà de la coopération technique et financière. Là où le volume de ce type d'activités l'exigerait, de nouveaux coordonnateurs pourraient à l'avenir être envoyés sur place en commun par la DDA et l'OFAEE. Partout où la mise en oeuvre d'un instrument de coopération au développement atteint un certain volume, la pertinence exigerait que la DDA et l'OFAEE envisagent d'intensifier la planification commune de l'engagement des autres instruments pour renforcer la portée du programme.

232 Répartition par secteurs de l'ensemble des activités de coopération

Par secteurs, on désigne les champs d'activité de la coopération dans les pays bénéficiaires. Ces secteurs sont définis par les termes usuels de la comptabilité nationale: agriculture, sylviculture, artisanat, services tels qu'édu-

Tableau 16: Répartition sectorielle des actitivités de la coopération bilatérale*) (en % des engagements totaux)

	Engagements en % du total		
	1976-80	1981-85	1976-85
Planification et administration	2	2	2
Infrastructure	6	10	9
Agriculture	26	28	27
Industrie, artisanat, construction	6	5	5
Secteur tertiaire	8	9	9
Formation	14	16	16
Santé et activités sociales	10	13	12
Autres secteurs	28	17	20
Total	100	100	100

*) Un projet peut concerner plusieurs secteurs

Source: enquête pour le rapport des dix ans

cation, santé, banques, etc. La coopération au développement associe dans chaque secteur des mesures économiques à des changements sciemment recherchés dans la structure de la société. Les deux, ensemble, définissent le processus de développement.

Examinons tout d'abord la répartition des efforts consentis en fonction des secteurs d'activité de la coopération au développement suisse. Pour ce faire, nous tenons compte des projets de l'OFAEE et de la DDA de ces derniers dix ans (493 projets de plus de 1 mio.de fr.). Nous incluons aussi les contributions aux organisations multilatérales et tenons compte du fait que les activités de nombreux projets se déploient dans plusieurs secteurs simultanément. En pratique, cela améliore quelque peu le pourcentage du secteur de l'éducation, cours et formation professionnelle étant les mesures complémentaires les plus fréquentes des projets touchant d'autres secteurs. Les contributions multilatérales représentent environ 32 % des engagements et réduisent ainsi généralement le poids relatif des projets bilatéraux.

Au cours des derniers dix ans, la coopération suisse a été active sur un très large front: elle a, en effet, des projets dans chacun des 28 secteurs définis par l'OCDE. Certains ne sont toutefois que très faiblement représentés et perdent encore de leur importance. C'est ainsi que les projets dans les domaines de la construction, des mines et du tourisme, n'atteignent même pas un pourcent; ce sont des "projets occasionnels". Bien que la Suisse ait beaucoup à offrir dans le secteur du tourisme, ce domaine a été considéré comme appartenant à la sphère de l'économie privée.

Si nous regroupons les divers secteurs par grands thèmes, l'accent le plus fort est mis dans le domaine de l'agriculture au sens large du terme. Les moyens financiers prévus pour ce secteur au cours des derniers dix ans atteignent plus du double (27 %) de ceux mis à disposition dans les autres domaines: infrastructure/industrie (13 %), éduca-

tion/formation (16 %), santé et secteur social (12 %). Cette répartition des ressources est restée relativement stable. Cependant, l'adaptation aux évolutions intervenues dans la problématique du développement se traduit par des changements d'orientation. Pour mettre ce fait en lumière, nous comparons ci-après les crédits accordés dans les années 1976-1980 à ceux des années 1981-1985.

233 Réorientations dans la répartition des activités de coopération par secteur

Dans notre présentation d'ensemble, près de 32 % de tous les crédits ne peuvent statistiquement être attribués à un secteur précis. Il s'agit essentiellement de contributions à des organisations multilatérales. Pour diverses raisons, ces engagements ont considérablement diminué. Cette baisse est en partie le résultat de l'évolution du taux de change du dollar, mais elle est aussi la conséquence de la tendance à augmenter le financement d'actions individuelles des organisations multilatérales plutôt que les contributions régulières, et ceci afin d'éviter une modification des quotas de financement des autres pays industrialisés. Ces actions individuelles (co-financements et projets d'aide associée) sont mentionnées dans la catégorie des projets bilatéraux. Dans notre exposé général, elles figurent parmi les projets bilatéraux et, comme ceux-ci, sont réparties entre les divers secteurs d'activités.

Dans le domaine de l'agriculture, l'importance relative donnée au divers secteurs s'est déplacée suivant l'évolution de la problématique du développement. Certains secteurs ont déjà dépassé leur point culminant et sont de ce fait moins fréquemment pris en considération. L'élevage en est un exemple. D'autres secteurs, par contre, ont pris de l'importance au cours de la période considérée. Pendant un certain

temps, par exemple, le développement régional intégré était devenu le "nec plus ultra" de la coopération au développement. Cette technique d'approche multisectorielle est en train de traverser un long processus d'apprentissage et l'on tente actuellement de réduire les exigences excessives qui conduisent à la "surcharge" de tous les intéressés - bénéficiaires régionaux, gouvernement, donateurs - et de mieux structurer leur travail. Un autre secteur, celui de la sylviculture, a constamment accru son poids et devrait continuer à se développer. On constate un transfert des activités vers des actions centrées sur l'environnement; des projets villageois pour l'approvisionnement en bois de feu ont par exemple pris beaucoup d'importance. Enfin, il existe dans le domaine de l'agriculture un secteur qui n'a jusqu'à présent pas laissé beaucoup de traces mais qui pourrait à l'avenir s'amplifier, en raison d'une orientation plus marquée vers la production d'aliments pour le marché. Il s'agit du secteur sécurité alimentaire qui, par le biais de mesures de politique sectorielle, doit garantir l'approvisionnement constant des populations en denrées alimentaires de base. Pour ce faire, un des points importants sera d'étudier les relations unissant les données de politique économique et sociale. De plus, l'influence exercée par d'autres instruments, comme par exemple l'aide alimentaire - celle de la Suisse y compris - doit être examinée et mieux subordonnée aux priorités de la politique de développement.

Certaines modifications de priorités intervenues dans d'autres secteurs peuvent en partie être imputées à l'agriculture. La forte augmentation de projets dans le secteur infrastructure/transports concerne essentiellement la construction de routes en Afrique et en Asie et correspond à un besoin évident. Dans ce contexte, un renforcement est aussi intervenu dans la création de systèmes d'entretien. Au cours des derniers dix ans, le secteur industriel a pour sa part regressé malgré l'octroi de crédits mixtes, alors que la petite industrie et l'artisanat ont augmenté en importance dans les mêmes proportions.

De 1976 à 1985, la position des mesures destinées à l'amélioration de l'approvisionnement en eau est restée la même. Ce que les chiffres n'indiquent toutefois pas, c'est que de plus en plus de zones urbaines sont prises en considération et que les systèmes d'entretien sont progressivement intégrés dans la conception même des projets. Dans le secteur de la santé, des modifications sont intervenues au cours des derniers dix ans: on est passé de la construction d'hôpitaux et de cliniques plutôt centralisés et à vocation curative à l'organisation de systèmes décentralisés et préventifs pour les activités de base. Ces dernières sont parfois liées à des mesures sur le plan démographique qui, pour des raisons de principe, ne sont jamais encouragées isolément par la coopération suisse. L'attention accordée à la démographie dans les activités bilatérales est toujours assez faible; ce secteur gagne cependant en importance si l'on prend en considération nos contributions aux organisations multilatérales. Dans ce cas, les crédits attribués aux secteurs santé et démographie s'élèvent à environ 6,2 %. Nous devrons à l'avenir porter un intérêt croissant à ce secteur.

234 Modifications prévisibles au niveau des activités sectorielles

L'importance particulière accordée à l'agriculture correspond sans aucun doute à nos dispositions législatives. L'artisanat est cependant aussi mentionné dans la loi, de même que l'équilibre démographique, l'environnement et bien d'autres aspects encore. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille nécessairement accorder la même importance à tous les secteurs et aspects considérés par la loi. Dans la pratique, tous les problèmes de développement n'ont pas la même importance. Nos activités de coopération ne doivent pas non plus traiter tous les problèmes et reproduire ainsi à une échelle réduite la structure d'ensemble de la problématique. La politique de développement est une tâche collective de la communauté internationale. La coopération suisse

en est une application selon nos propres possibilités. Son évolution répond aux changements de la réalité quotidienne dans les pays en développement et tient compte des expériences réalisées.

Si nous constatons donc qu'il est indispensable de renforcer les mesures dans le domaine de la santé et de la démographie ou en faveur des zones urbaines, cette nécessité nous est suggérée tant par la situation des peuples du tiers monde que par les résultats atteints jusqu'à présent, les expériences des collaborateurs, les intentions des services gouvernementaux, l'avis de nos partenaires et les possibilités des autres donateurs.

Cette analyse est valable aussi pour diverses autres questions de politique de développement qui sont en partie déjà mentionnées dans la loi et exigeront plus d'attention dans le futur. Il est par exemple indispensable que les aspects écologiques soient pris en considération de manière plus systématique dans tous les projets et par tous les instruments de la coopération au développement. Dans plusieurs secteurs, la coopération suisse en tient déjà compte. Toutefois, seuls 13 % de tous les projets ont été conçus pour apporter une réponse spécifique aux problèmes d'environnement. Ceux-ci sont systématiquement inclus dans l'analyse des grands projets financés par des crédits mixtes. Cependant, les coûts pour des installations et systèmes de contrôle supplémentaires se heurtent souvent à la résistance du pays partenaire, qui n'accorde pas aux problèmes de l'environnement la même priorité que nous. Il s'agit dès lors d'inclure les coûts liés à l'environnement dans le financement du projet.

Il serait sans doute souhaitable de faire davantage pour l'utilisation des sources d'énergie renouvelables dans les pays en développement. Les efforts sur le plan multilatéral se concentrent (avec succès d'ailleurs) sur les solutions à apporter pour un accès direct aux réserves de pétrole et de gaz naturel. Dans le domaine des ressources d'énergie

renouvelables, nous serions favorables à une division internationale du travail entre les donateurs: nous n'envisageons une spécialisation de notre part qu'à cette condition.

Un autre problème, celui de l'emploi, prend actuellement des proportions inquiétantes dans de nombreux pays du tiers monde; lui aussi doit être abordé de manière plus directe et avec beaucoup plus d'imagination en s'adaptant aux conditions locales et en mettant à profit les possibilités offertes par le secteur privé. La lutte contre le chômage et le sous-emploi doit être davantage prise en compte dans tous les domaines en particulier dans le cadre de la politique d'industrialisation, et gagner en influence dans les négociations internationales de politique économique et commerciale, ce qui exige une adaptation structurelle de la part des pays industriels eux-mêmes.

Enfin, il s'agit aussi de donner plus d'importance aux femmes dans la prise de décisions et dans l'application des activités de développement. Il faut pour cela explorer de nouvelles voies. Dans ce domaine, les efforts entrepris par la coopération suisse n'ont pas encore apporté de résultats substantiels. Seul un nombre limité d'actions spécifiques de ce genre ont pu être mises en oeuvre jusqu'à présent et seuls 6 % de toutes les activités réservent aux femmes une attention particulière.

Pour tous ces problèmes, nous estimons que trop peu de progrès réels ont été obtenus au niveau international et qu'il faut trouver de nouveaux moyens et de nouvelles voies pour pouvoir avancer.

235 Répartition sectorielle des activités de coopération au développement dans les divers pays

Etant donné qu'au niveau international la Suisse n'occupe, en tant que pays donateur, qu'une place relativement modeste, il n'est pas absolument indispensable qu'il existe une relation très étroite entre les problèmes principaux des pays bénéficiaires et les activités de coopération de notre pays. Il ne doit pas nécessairement réaliser des projets forestiers en Asie ou soutenir la petite industrie en Afrique de l'Ouest, uniquement parce que ces pays doivent faire face à des problèmes importants dans ces domaines. Au contraire, plusieurs arguments parlent en faveur d'une concentration des efforts dans un pays sur un nombre aussi petit que possible de secteurs. Les connaissances des structures institutionnelles et administratives peuvent ainsi mieux être utilisées, les expériences faites prises plus largement en considération et, ce n'est pas sans importance, le poids dans les négociations avec le partenaire sur des questions concernant la politique sectorielle peut être renforcé. Tous ces éléments contribuent à élargir la portée de nos contributions.

"Plus de projets, moins dispersés dans les divers secteurs", telle est la devise qui guide depuis des années déjà les travaux de la DDA dans ses programmes par pays. En effet, les premiers du genre comportaient des activités qui étaient un peu le fait du hasard et auxquelles il n'est pas sans autre possible de mettre fin. Pourtant, malgré les ef- forts de concentration des activités, la dispersion des pro- jets a encore augmenté. Ceci peut être partiellement imputé aux structures plus complexes des réalisations. Certaines considérations, d'ordre logistique entre autres, vont dans le sens contraire à la concentration, et il peut aussi être avantageux d'implanter plusieurs projets dans une même région (p. ex. au Népal, difficilement accessible); il faut alors accepter que les actions englobent différents secteurs. Enfin, la possibilité de collaborer dans un pays hôte avec des partenaires influents et aptes à promouvoir le dé-

veloppement, peut faire passer au second plan les considérations sectorielles. Contrairement à la concentration sur le plan géographique, une limitation à un nombre restreint de secteurs soulève non seulement des questions politiques, mais aussi des problèmes touchant à la stratégie de développement et à la structure du personnel.

La répartition variée des activités de la coopération suisse dans la plupart des pays ne résulte pas seulement des considérations présentées ci-dessus. Trop souvent, elle provient d'une gestion relativement personnelle des activités de projets qui, une fois mises en place, doivent être menées à bonne fin avant d'être abandonnées. Dans la plupart des cas néanmoins, cette répartition est aussi due à un manque de coordination entre les pays donateurs et ce fait ne peut pas être entièrement imputé à la Suisse. Même si l'objectif des divers projets ainsi mis en place correspond à l'esprit de la loi, il n'en demeure pas moins qu'un programme trop vaste ne parvient pas vraiment à s'implanter sur le terrain et ne permet pas de mettre en route des processus de développement significatifs.

Les services de la coopération suisse se sont employés, au cours des dernières années, à formuler des programmes par pays en vue de créer les bases nécessaires à une concentration des activités. Les responsables des divers secteurs ont été regroupés en services d'appui spécialisés, afin de clarifier le travail dans ces domaines. Ces deux mesures créent les conditions indispensables à une meilleure coordination des activités avec d'autres donateurs, dont il sera question plus loin, et à une collaboration avec les pays en développement eux-mêmes, en vue d'objectifs clairement définis. Il est sans aucun doute judicieux de poursuivre dans ce sens les efforts pour une organisation plus structurée des activités de coopération, afin que les effets des remarquables résultats quantitatifs, mentionnés plus haut,

puissent dans la mesure du possible porter un maximum de fruits. Toutefois, la problématique ainsi exposée dépasse la seule organisation des activités des projets. Cela sera repris plus en détail dans le chapitre suivant.

236 La pertinence de la politique de développement à l'épreuve des faits

A partir de réflexions assez abstraites sur la répartition des engagements par pays et par secteurs, nous nous sommes de plus en plus approchés de la scène où se déroulent ces activités. Où donc, si ce n'est dans les divers pays en développement, la coopération doit-elle faire ses preuves ? Quels sont les facteurs qui diminuent l'impact des activités sur le terrain, quels sont les obstacles à vaincre ? Pour répondre à ces questions, nous avons examiné le travail accompli.

Sur les 364 projets de la coopération technique et de l'aide financière suisse réalisés au cours des années 1976 à 1985 dans les pays en développement, seuls 4 % ont été entravés par des événements naturels et 15 % par des difficultés techniques. La nature, le plus important et le plus imprévisible des facteurs influençant le processus de développement, s'est montrée docile et les coopérants ont connu davantage de problèmes avec leurs moyens techniques. L'influence de la politique sectorielle du pays dans lequel le projet se déroule a représenté un obstacle plus important à la réalisation (24 % de toutes les activités, 28 % si on y ajoute la politique économique du pays). Les difficultés dans l'environnement socio-économique immédiat du lieu d'implantation des projets ont joué un rôle plus grand encore (37 %). Elles ont été aussi importantes que les difficultés d'ordre personnel vécues par les experts (38 %); vu les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles se déroulent en général les activités de coopération, on aurait pu s'attendre à ce que cet aspect soit prépondérant. Ces difficultés dans la réalisation des projets ont toutefois

été largement dépassées par les problèmes d'ordre institutionnel. 61 % de toutes les activités se sont heurtées soit à des dispositions légales mal adaptées, soit à une organisation insuffisante: c'est-à-dire à des éléments qui, partout dans le monde, sont à la base de la vie sociale: les rôles, les normes et les institutions.

Cette liste des principales difficultés qui ont influencé l'impact et le rayonnement des projets, met en évidence l'importance que revêt l'environnement au sens le plus large du terme. Il s'agit d'une part de savoir comment le partenaire entend traduire le projet dans les faits (aspects institutionnels) et d'autre part, comment l'organisation doit être conçue (aspects socio-économiques), ou, enfin, quelle est l'influence exercée par d'autres facteurs externes (aspects sectoriels et de politique économique générale). Bien que ces difficultés représentent un frein et soient désagréables, elles sont aussi une caractéristique et en quelque sorte le sens même du travail de coopération au développement proprement dit. A ce niveau se rejoignent trois tendances qui, depuis 1980, ont acquis une importance nouvelle dans les discussions internationales. C'est en se confrontant avec celles-ci que la coopération doit faire ses preuves.

En premier lieu, les activités doivent être centrées plus précisément sur les points névralgiques du développement; elles doivent se limiter à l'encouragement de processus susceptibles d'expansions ultérieures dans un environnement clairement défini (p. ex. la production de denrées alimentaires de base doit être complétée par une politique sectorielle, garantissant l'introduction de mesures d'encouragement). Deuxièmement, de nombreux pays en développement ayant réalisé des progrès, les projets doivent s'intégrer dans des structures plus complexes que dix ans plus tôt. Troisièmement, la situation économique internationale étant aujourd'hui moins prévisible et plus versatile que par le passé, les projets sont devenus plus vulnérables.

Dans cette situation, un pays donateur à le devoir de poursuivre une concentration géographique et sectorielle avec habileté, de manière à tirer le meilleur parti des conditions et des contraintes existantes. Cela lui permet d'améliorer sa position et son expérience. Le pays donateur crée ainsi les meilleures conditions possibles pour sa participation à un processus qui a toutefois des dimensions bien plus grandes. En fait, il s'agit de la dimension internationale du développement de tous les pays et de chaque société. C'est de cet aspect, nous l'avons déjà mentionné, dont s'occupent de plus en plus les milieux internationaux depuis 1980, en particulier le CAD et les grandes organisations multilatérales. Leurs idées tournent essentiellement autour de deux notions principales: le dialogue politique entre pays donateurs et pays en développement et la coordination de l'aide entre les donateurs. En accord avec les pays bénéficiaires, ces deux aspects doivent permettre de créer, pour les activités de coopération, un environnement plus stable et comportant un plus grand potentiel de développement. Dans les chapitres suivants, il s'agira donc d'examiner si la coopération suisse a réagi de manière appropriée à ces deux tendances.

237 Dialogue politique

Le dialogue politique a lieu entre partenaires de la coopération au développement, c'est-à-dire entre les services des pays donateurs et des pays bénéficiaires qui s'occupent directement ou indirectement de la mise au point de mesures opérationnelles. Le but de ce dialogue est de fixer, avant le début de l'action, les conditions nécessaires à son succès ou de créer les meilleures conditions-cadre pour le projet. Les effets attendus pourront ainsi être atteints. Ainsi, le dialogue politique s'emploie à garantir la pertinence des activités de coopération.

Le dialogue politique se déroule à divers niveaux; il peut intervenir en relation avec des projets individuels ou des programmes d'ensemble. Les conditions préalables et générales dont il s'occupe peuvent concerner à la fois certaines phases d'une action, son impact direct, le secteur économique touché, l'économie nationale ou la politique sociale d'un pays. Il s'agit, par exemple, de la fixation par les autorités du tarif à payer pour les prestations d'un projet d'approvisionnement en eau, pour qu'il puisse durer à long terme. Il peut s'agir aussi de prendre en charge les frais courants d'un projet de santé publique en les inscrivant au budget de l'Etat ou de la province. Pour garantir la portée de diverses mesures dans le domaine de la production de denrées alimentaires de base, il peut s'avérer nécessaire de fixer les prix à payer aux paysans, pour qu'ils soient encouragés à produire. De telles discussions ont déjà une certaine tradition dans la coopération au développement.

En revanche, la prise en compte des aspects macroéconomiques représente une phase nouvelle de ce débat. La prise de conscience de l'influence qu'exerce la politique économique et sociale, à laquelle s'ajoute les difficultés de balance de paiements rencontrées par de nombreux pays en développement ont fait revivre ces dernières années le dialogue politique dans le cadre de programmes de soutien aux économies nationales.

Dans les pays qui n'étaient plus en mesure d'importer le matériel ou les produits nécessaires au fonctionnement de leurs installations, la Banque Mondiale est la première institution à avoir financé aussi, en plus de ses projets traditionnels, des importations courantes telles que matières premières, pièces de rechange, produits semi-finis, etc. De telles mesures sont adaptées et justifiables lorsqu'elles ont un caractère provisoire et que les secteurs économiques ainsi soutenus recouvrent leur autonomie après un certain

temps. Face à l'importance des problèmes que rencontrent des pays entiers et aux moyens financiers nécessaires à leur solution, il va de soi qu'à ce niveau, le dialogue politique doit être maintenu par les organisations multilatérales et les pays donateurs.

Ces dernières années, le dialogue politique s'est peu à peu élargi. Aujourd'hui, il englobe aussi des discussions internationales sur les problèmes macroéconomiques. Mais le dialogue direct entre donateurs et bénéficiaires sur les projets et les secteurs n'a pas été interrompu pour autant. Il en résulte, pour les pays bénéficiaires, des exigences considérables au niveau de la cohérence et de la consistance de leur politique de développement. En vue de les épauler dans cette tâche, les grandes organisations multilatérales jouent un rôle de coordination. Dans le cadre des groupes consultatifs de la Banque Mondiale et lors des "Tables rondes" du programme de développement des Nations-Unies, le PNUD, les pays donateurs peuvent exercer leur influence en faisant valoir leur point de vue. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir l'adhésion de tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux à un vaste programme d'adaptation des structures, mais bien plus de pouvoir tenir compte de leurs expériences sur le terrain dans l'élaboration de ce programme d'ensemble.

Le dialogue politique comporte aussi des exigences pour les pays donateurs. Ils doivent s'entendre pour faire concorder leurs contributions aux programmes macroéconomiques aux mesures sectorielles qu'ils appliquent par ailleurs dans les projets. Les pays donateurs doivent aussi évaluer les conséquences que peut avoir un programme négocié sur le plan international sur leur propres activités.

C'est pour cette raison que la Suisse participe régulièrement aux rencontres des groupes consultatifs et aux Tables

rondes des organisations multilatérales, pour autant que les discussions correspondent aux grandes options de sa propre coopération. Une grande partie de ce débat international se tient dans le cadre des institutions de Bretton Woods. Le fait que la Suisse n'en soit pas membre s'avère désavantageux, car nous nous trouvons ainsi en marge de l'action internationale dès la phase initiale, pendant laquelle la recherche de solutions est encore la plus ouverte.

Lorsque la Suisse est déjà présente au stade des négociations préliminaires pour l'élaboration d'un programme d'ajustement (comme p. ex. en Guinée et au Népal en 1986), nos activités de développement doivent être adaptées, de telle sorte qu'une restructuration et une programmation intensives en personnel deviennent nécessaires. De telles mesures n'ont pu être envisagées que depuis 1980. Il s'agit pourtant là d'une condition essentielle pour:

- intensifier notre participation aux discussions internationales, afin de renforcer les aspects de politique de développement des mesures envisagées;

- décider le type et le volume de la participation suisse à l'action internationale prévue;

- adapter nos activités dans le pays en développement concerné aux nouvelles conditions créées par l'action internationale;

- poursuivre le dialogue politique avec le pays en développement concerné en ce qui concerne projets et secteurs d'intervention.

Même si le dialogue avec quelques pays en développement est pour l'heure satisfaisant dans tous les domaines (p. ex. en Afrique de l'Ouest, dans le cadre du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel et de l'OCDE), il convient de renforcer notre participation en vue de nos activités futures.

La question de la coordination entre pays donateurs se présente un peu différemment. Les efforts qui doivent être entrepris dans ce domaine ne sont pas d'ordre financier, mais plutôt d'ordre organisationnel, et requièrent donc davantage de personnel. Au niveau des projets, la coopération suisse se révèle très consciente de cette problématique; la nécessité d'une coordination avec les autres pays donateurs est mise en exergue dans environ 60 % des activités de la coopération technique bilatérale et de l'aide financière. On peut aussi constater l'influence de projets suisses sur les activités d'autres donateurs, et vice-versa. De telles relations, positives dans la grande majorité des cas, existent dans près de la moitié de tous les projets. Mais elles se bornent à des échanges d'expériences. De manière générale, les liens avec des activités dans d'autres secteurs sont faibles (14 % seulement des projets) et les effets complémentaires dans d'autres secteurs sont rares (8 % seulement). Ces deux points indiquent que la coordination de l'aide laisse encore beaucoup à désirer.

Ce thème est un sujet permanent de la discussion internationale, au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE par exemple. Depuis 1980, en raison de l'importance des nouveaux défis qui apparaissent (crise du Sahel), on s'occupe plus sérieusement de la coordination de l'aide, même si certains pays font toujours preuve de réticence lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures pratiques. Une répartition des tâches commence néanmoins à se dessiner: de grandes organisations multilatérales se chargeraient d'élaborer des mesures globales pour certains pays et prépareraient les bases de décisions, alors que les donateurs bilatéraux et multilatéraux définiraient entre eux les priorités sectorielles dans chaque pays. Certains donateurs, en raison de la qualité de leur travail, font déjà figure de chefs de file dans quelques pays. (La coopération suisse, par exemple, occupe une

position importante dans le secteur de la sylviculture à Madagascar et au Rwanda, dans le secteur de l'élevage au Kerala ou dans la promotion de la pomme de terre au Népal, au Bhoutan, au Pakistan, au Honduras et au Pérou).

Il s'agit, ici, d'une répartition des tâches qui permettrait à chaque donateur d'exercer une plus grande influence dans ses contacts avec les autorités locales et contraindrait le gouvernement du pays en développement concerné à affirmer des positions plus claires. Mais les principaux avantages, sans doute, proviendraient de la coordination des activités entre les divers donateurs. Il est évident qu'une telle approche ne se laisse que difficilement définir et ne peut être réalisée que pas à pas, en parallèle avec un réaménagement de l'engagement des divers donateurs pour réduire interférences et doubles emplois. Malheureusement des résultats concrets font encore défaut.

Dans les pays en développement eux-mêmes, la Suisse prend en général part à des réunions de travail informelles de pays donateurs, qui s'emploient à coordonner leurs activités (au Népal et au Pakistan, pour ne citer ici que deux exemples parmi beaucoup d'autres). Ce type de consultation s'est intensifié depuis 1980. Eu égard au volume de son aide, notre pays ne joue pas de rôle majeur dans ces tentatives de concertation globale. Toutefois, dans certains pays, il occupe une position centrale dans des secteurs spécifiques, essentiellement en raison des compétences du personnel engagé.

Dans les réunions plus formelles de donateurs, comme par exemple les consortiums organisés par la Banque Mondiale ou les Tables rondes tenues sous l'égide du PNUD, se réalise une coordination pragmatique des contributions des divers participants. Chacun peut prendre ses décisions sur la base d'une information globale concernant le volume et les objectifs des contributions des autres donateurs. Ces

rencontres sont, sans aucun doute, très précieuses et indispensables pour l'élaboration de programmes macroéconomiques pour chacun des pays bénéficiaires.

Dans l'ensemble, les données présentées ici montrent qu'au cours des dix dernières années, et en particulier depuis 1980, la questions de la pertinence de la coopération au développement a énormément gagné en importance. C'est ce qui ressort, d'une part, des thèmes traités dans les rencontres internationales et, d'autre part, de l'élaboration de nouveaux instruments de coordination. La coopération suisse a participé à ces efforts, bien que son action soit et sera sans doute toujours limitée par deux facteurs: premièrement, une participation plus active au dialogue politique, c'est-à-dire une collaboration plus accentuée à l'élaboration des mesures macroéconomiques, se heurte à des limitations de personnel. Deuxièmement, la Suisse n'étant pas membre des principales organisations internationales, les institutions suisses chargées de mettre en oeuvre l'aide publique ne sont pas en mesure de suivre et de soutenir de façon continue les efforts entrepris pour améliorer la pertinence des activités de coopération.

239 Conclusions en vue de renforcer la pertinence de nos activités

Nous en arrivons ainsi aux conclusions concernant la pertinence de la coopération suisse. Les chapitres précédents ont montré que les résultats quantitatifs sont appréciables. Cependant, leur impact doit s'inscrire dans le processus de développement de chaque pays. Le concept de pays de concentration a été élaboré et mis en place au cours de la décennie écoulée, mais en même temps, le nombre d'Etats choisis a été considérablement élargi. L'impact de cette option s'en trouve réduit d'autant, surtout lorsque d'importantes

contributions isolées sont accordées en dehors des domaines d'activités traités de manière plus intensive. Les exigences en matière de planification des programmes et de coordination interne entre les divers instruments doivent être renforcées. En ce qui concerne la répartition des activités de coopération par secteurs, la pertinence des mesures doit être examinée, au-delà de l'évaluation habituelle, en fonction de l'évolution de la problématique générale. De ce fait, un engagement plus marqué dans les domaines de la démographie et de l'environnement est indiqué. Il en va de même pour ce qui est de la problématique liée à l'urbanisation.

Pour renforcer la pertinence du travail, il est indispensable d'intensifier le dialogue politique et la coordination entre pays donateurs. Les porteurs des actions de coopération doivent ainsi se réorganiser et revoir leur politique de personnel.

Toutes ces mesures permettraient d'augmenter la pertinence de la coopération suisse et méritent donc d'être poursuivies. Il existe toutefois d'autres agents de développement dont l'influence peut affaiblir, voire annuler les effets positifs des activités de coopération. Dans ce domaine, la Suisse exerce une influence certaine. De par leur importance, les entreprises et les banques suisses occupent une position comparable à celle d'une puissance moyenne sur la scène mondiale. Certes, notre pays n'est qu'un acteur parmi beaucoup d'autres, mais son poids est loin d'être négligeable. Par cohérence politique et afin de ménager ses intérêts à long terme, nous devrions accorder, de manière plus systématique et plus fondamentale, une place aux considérations de politique de développement dans nos relations extérieures et tout particulièrement dans nos relations économiques extérieures. De la même façon, il importe que la politique de développement, dans l'intérêt des tâches qui sont les siennes, recherche les moyens et possibilités d'inclure plus largement encore que par le passé les objectifs généraux de la politique étrangère et de la politique économique extérieure dans son travail.

24 L'efficacité des instruments de la coopération au développement

L'efficacité des instruments de la coopération au développement dépend de leur potentiel d'application et de l'usage qui en est fait sur le terrain. Elle met en évidence les efforts entrepris en vue d'adapter les activités à l'évolution des problèmes, c'est-à-dire en vue de soutenir les populations dans leur effort de développement, et ceci en s'adaptant tant que faire se peut aux réalités.

241 Conditions de l'aide

En règle générale, les prestations de la coopération suisse sont dépourvues de toutes conditions qui pourraient entraver leur impact en tant qu'instruments de développement: conformément à la loi, elles ne sont pas assorties d'exigences d'ordre politique, ni soumises à remboursement, ni liées à la fourniture de matériel suisse. Les crédits mixtes constituent cependant une exception: ils sont exclusivement destinés à l'achat de produits suisses, concurrentiels sur le marché mondial et la part à charge de la Confédération, accordée sans intérêt, doit être remboursée. Ces crédits représentent 3,6 % de tous les engagements de plus d'un million de francs alloués durant la période considérée.

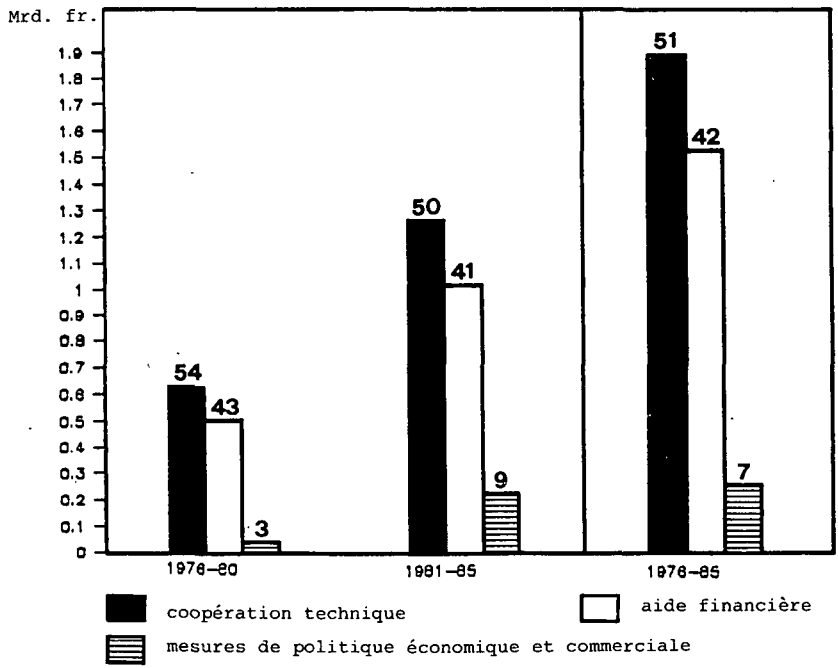
Du point de vue international, le Comité d'aide au développement de l'OCDE porte un jugement très positif sur la coopération suisse. Les moyens mis à disposition permettent en effet d'intervenir dans les pays les plus défavorisés, où l'aide - si elle était fournie à des conditions moins favorables - constituerait un fardeau supplémentaire pour la

balance des paiements et l'économie nationale. Il est également possible de financer, par exemple, les coûts locaux de projets ou des livraisons de matériel provenant d'autres pays en développement - livraisons qui, à leur tour, ont des effets positifs dans les pays fournisseurs. La grande flexibilité dans l'utilisation de devises librement convertibles n'est toutefois pas exempte de problèmes. Dans de nombreux pays pauvres, la situation budgétaire s'est tellement détériorée depuis 1980 que les donateurs ont de plus en plus tendance à contourner les obstacles en finançant les coûts locaux. On devrait toutefois éviter de mettre ainsi sur pied des projets qui ne peuvent être repris qu'au prix de grandes difficultés par les pays partenaires. A cet égard, la prise en charge des frais courants (p. ex. d'un hôpital) semble problématique. Les avantages à court terme de telles mesures doivent être examinés à la lumière des possibles inconvénients à long terme. Cet examen doit être poursuivi à l'avenir dans les projets de la coopération suisse.

242 Répartition en fonction des instruments de la coopération au développement

La coopération suisse dispose d'une vaste gamme d'instruments, qui vont de l'aide humanitaire (mesures concrètes et efficaces à court terme qui exigent une participation minimale du partenaire) à l'aide à la balance des paiements, (mesures qui se répercutent sur l'ensemble de l'économie des pays concernés). Tous les instruments utilisés actuellement sont prévus par la loi; aucun nouvel élément n'est venu s'y ajouter au cours de la période analysée.

Tableau 17: Les instruments de la coopération au développement (en mrd. de fr. et en %)



Source: enquête pour le rapport des dix ans

On peut évaluer l'importance respective de ces instruments en fonction du nombre de projets réalisés grâce à leur intervention. Cet examen montre que la coopération technique bilatérale reste primordiale: 71 % des projets et 51 % du volume de l'aide ont passé par ce canal au cours de la dernière décennie. Durant cette même période, la coopération technique a perdu de l'importance par rapport à l'aide financière. Parmi les mesures économiques et commerciales, les crédits mixtes se sont stabilisés à leur niveau de 1980, alors qu'on note une tendance au renforcement de l'aide à la balance des paiements. Ces modifications résultent essentiellement d'une adaptation aux nouvelles conditions créées par l'évolution de la situation économique mondiale et démontrent

la flexibilité de la coopération suisse. La diminution enregistrée par la coopération technique témoigne, en partie, de l'accroissement de la capacité des pays partenaires de concevoir et exécuter des projets. Une part importante de l'aide financière est cependant destinée à cofinancer des programmes réalisés par des banques de développement multilatérales, ou représente une forme de participation aux activités d'autres agences internationales. Ces projets sont confiés à des organisations multilatérales, soit parce que les institutions bilatérales ne disposent pas des moyens ni des compétences nécessaires pour se lancer dans de telles entreprises, soit parce que la Suisse souhaite accomplir certaines tâches dans un cadre international.

243 Eléments de base des activités de développement

Chaque instrument a été créé en vue de fournir une contribution spécifique au développement et correspond, de ce fait, à une forme particulière de coopération. L'aide bilatérale, par exemple, se caractérise par un contact direct entre la Suisse et les pays en développement. Elle recouvre la coopération technique (collaboration directe au sein des projets) et l'aide financière, crédits mixtes inclus (mise à disposition de moyens permettant au partenaire de mener à bien des projets).

Les autres instruments relèvent d'une stratégie de développement globale, qui s'éloigne de l'idée de projets. L'aide à la balance des paiements, par exemple, n'est accordée que sur la base d'une analyse complète de l'économie du pays concerné. Les organisations internationales donnent souvent la priorité à des considérations macroéconomiques, sectorielles, voire même régionales.

Les inconvénients de l'approche macroéconomique correspondent aux avantages de l'approche microéconomique, et vice-versa. D'une part, un programme macroéconomique qui ignore les structures internes de pouvoir et de distribution ne peut pas se répercuter sur l'ensemble de la population: il est même souvent contre-productif car il favorise la polarisation sociale. D'autre part, un projet microéconomique qui néglige l'environnement économique général - par exemple, la politique des prix du gouvernement - manque également son but, car il dilapide des ressources et crée des frustrations. A première vue, les deux approches sont donc incomplètes, mais toutes deux peuvent s'enrichir mutuellement. Un tel enrichissement a pu être constaté dans les différentes applications des divers instruments de la coopération suisse au cours des dernières années.

Pour l'aide bilatérale, des réflexions globales se sont développées, de préférence dans certains secteurs d'activité, mais elles n'ont pas été appliquées systématiquement. Le premier programme formel de coopération suisse à l'échelle d'un pays - en tant que projet expérimental - a été mis au point en 1983, pour le Bangladesh. Depuis 1985, des programmes nationaux sont élaborés pour tous les pays de concentration, même si la relation entre l'analyse globale et la mise sur pied d'activités ou de mesures spécifiques suscite des difficultés. Il est prévu d'intégrer méthodiquement tous les instruments dans la planification, mais cet objectif n'a pas encore été réalisé.

Grâce à une analyse plus complète de la situation d'un pays ou d'un secteur, d'une part, et à l'intégration des projets dans un programme global d'autre part, les instruments de la coopération technique et de l'aide financière bilatérales s'orientent peu à peu vers des activités tenant compte des aspects généraux. Cela permet d'évaluer avec plus de précision que par le passé les conditions requises pour la réussite d'un projet, que ce soit sur le plan de la politique sectorielle ou de la société dans son ensemble. Il est

aussi probable que la relation entre projets et données macroéconomiques - contribution à la balance des paiements, à la balance commerciale, au budget ou encore à la situation de l'emploi - pourra être déterminée plus clairement à l'avenir (l'examen de 364 projets de coopération technique et d'aide financière bilatérale a montré que le rapport avec des aspects généraux de l'économie n'a pu être établi que dans 43 % des cas). Les relations avec les vastes problèmes relatifs à la démographie, l'environnement et la pauvreté pourront également être mieux appréhendés. Enfin, il sera possible de mieux définir les conditions requises pour favoriser un développement basé sur l'initiative locale. Les efforts déjà entrepris dans ce sens seront poursuivis dans la mesure du possible.

Observée depuis une dizaine d'années dans le secteur bilatéral, la tendance qui consiste à appliquer une conception plus globale aux activités de développement réalisées dans le cadre de projets de coopération technique et d'aide financière s'accompagne, dans le secteur macroéconomique, d'un mouvement inverse qui tend vers une utilisation différenciée des instruments de politique économique et commerciale. L'aide à la balance des paiements peut parfaitement s'appliquer à des projets isolés de caractère durable (p. ex. le financement des frais locaux de projets en Bolivie), ou s'organiser en fonction de politiques sectorielles et apporter ainsi une contribution à la sécurité alimentaire voire préparer le terrain pour des projets agricoles. Les crédits mixtes peuvent servir à élaborer des analyses détaillées sur les conséquences sociales et écologiques de certains projets. D'autres mesures économiques et commerciales peuvent également prendre la forme d'assistance technique (p. ex. le soutien des activités de commerce international financé par l'OFAEE à Genève).

Le rapprochement des méthodes dans l'application des divers instruments de l'aide représente une évolution positive de

la coopération suisse au cours des dernières années. Cette évolution est susceptible d'améliorer l'efficacité de l'aide. Elle permet aux activités de coopération de mieux s'adapter aux exigences de la situation en ajustant les instruments disponibles aux nouvelles tâches du développement. Les paragraphes qui suivent examinent cet aspect plus à fond.

244 Le contenu des projets de coopération technique et d'aide financière bilatérales

En ce qui concerne la coopération technique et l'aide financière bilatérales, nous nous référons à l'examen critique de près de 364 projets qui ont été réalisés par la DDA au cours de la période couverte par ce rapport. Ces projets comportent des crédits de plus d'un million de francs suisses et représentent environ 84 % du total des crédits accordés entre 1976 et 1985. Cette sélection correspond à environ 52 % de l'ensemble des projets.

244.1 L'objet des projets bilatéraux: les groupes de populations concernés

Durant la période analysée, les mesures de coopération technique et d'aide financière ont été concentrées dans le secteur de l'agriculture, au sens le plus large du terme. En effet, deux projets sur trois concernent la population rurale en général ou certains groupes ruraux. Par opposition, seulement un projet sur six touche directement la population des villes et un sur trente s'adresse exclusivement à des groupes urbains. Cette répartition ne reflète en aucune manière l'importance effective de la population urbaine par rapport à l'ensemble de la population. Il convient de relever aussi que dans la plupart des pays, les

bidonvilles sont le lieu d'accueil de ceux qui ne peuvent plus rester à la campagne en raison de la précarité de la situation qui y règne: ils se retrouvent ainsi au plus bas de la structure sociale et constituent les couches les plus défavorisées de la population, car c'est à elles qu'il est le plus difficile d'apporter un soutien. Ce fait ressort aussi de l'évaluation, effectuée par les responsables des projets eux-mêmes, des résultats obtenus par la coopération suisse. Pour les projets qui concernent des groupes ruraux, on signale un échec pour dix projets présentant des résultats satisfaisants à bons (57 % d'entre-eux n'ont pas encore pu être jugés au stade actuel de réalisation). Pour les groupes urbains, la proportion est de un pour cinq (dans 75 % des cas, un jugement serait encore prématuré).

L'orientation de l'aide en faveur des plus défavorisés constitue l'une des principales tâches prescrites par la loi. Vouloir déterminer si la coopération au développement a vraiment atteint les plus pauvres parmi les pauvres serait une entreprise stérile et fastidieuse. Il existe toujours des personnes plus démunies et, finalement, des personnes qui ne peuvent plus être touchées par les moyens et instruments de la coopération, mais uniquement par les prestations de l'aide humanitaire. La question de savoir si l'aide apportée à un groupe déterminé ne privilégie pas ce dernier par rapport à d'autres est posée de telle manière qu'il est impossible de lui donner une réponse satisfaisante. C'est le sens même de la coopération que d'avoir du succès et d'obtenir des améliorations sensibles pour des groupes de populations bien délimités. Cet objectif n'est pas réalisable pour tous les habitants d'un pays en développement en même temps.

L'orientation des activités en faveur de groupes précis de la population doit tenir compte de l'effet sur l'ensemble de la société. La coopération doit soutenir les améliorations à long terme des structures ou en freiner la dégradation. Par exemple, au Bangladesh, le fait de travailler avec des petits paysans peut se justifier, même si la situation de

ces derniers est meilleure que celle des paysans sans terre: s'ils ne bénéficient pas de cette aide, les petits paysans deviendraient rapidement eux aussi des paysans sans terre. Néanmoins, la coopération au développement doit examiner continuellement ses plans, projets et mesures pour s'assurer que ceux-ci, dans le contexte social donné, ont des effets positifs sur la situation des plus défavorisés.

En dépit de ces constatations, il faut se demander s'il n'y a pas lieu de renforcer les mesures spécifiques de la coopération technique et de l'aide financière bilatérales en faveur des couches les plus pauvres, vu le nombre réduit de tels projets pendant la décennie 1976-1985 (p. ex. 6 % des projets réalisés en Asie). A cet égard, nous ne pouvons que rappeler les énormes difficultés qui existent pour développer des formes d'activités allant dans ce sens et préciser qu'à l'avenir aussi, nous nous occuperons sérieusement de cette problématique. Cette volonté est d'ailleurs soulignée par les efforts entrepris au cours des dix dernières années en vue de renforcer la collaboration avec des organisations locales dans les pays en développement.

Un autre groupe particulier, auquel la coopération s'est adressée plus largement ces dernières années, est formé par les réfugiés et, aussi depuis peu, par les requérants d'asile refoulés qui retournent dans leur région d'origine. En raison de la situation politique qui, dans ces régions, a provoqué le flux de réfugiés, il est rare que des actions puissent être entreprises à long terme en faveur de ces groupes; en ceci, la coopération au développement se distingue de l'aide humanitaire, qui peut intervenir plus facilement. Malgré cela, certains projets en faveur des réfugiés comptent parmi les activités les plus positives de l'ensemble de la coopération suisse (p. ex. la production de tapis tibétains au Népal). Il est probable que les migrations pour motifs tant politiques qu'économiques iront en augmentant.

La DDA a intensifié ses contacts avec d'autres services de la Confédération au cours de la période étudiée par ce rapport. Sur le plan international, les perspectives vont dans le sens d'un renforcement de la coopération avec d'autres pays industrialisés et organisations multilatérales spécialisées, de même que vers une meilleure prise en considération à l'intérieur des mesures à court terme de l'aide humanitaire, de certains aspects de développement à long terme. C'est dans cette problématique que s'insère aussi l'évolution de la politique de développement au niveau de l'aide alimentaire suisse, qui, depuis 1976, a pris de plus en plus d'importance en raison de la pression exercée par les famines en Afrique. A l'avenir, cette politique doit être mieux coordonnée avec les projets de développement qui se déroulent parallèlement dans les régions concernées.

244.2 L'objet des projets bilatéraux: formation, diffusion de méthodes, institutions

Les activités de la coopération technique et de l'aide financière présentent des caractéristiques distinctes selon leur répartition dans les différents secteurs et groupes de populations qu'elles touchent. Le nombre de projets consacrés à la production de biens est assez limité (10 % du total), de même que le nombre de projets d'aide technique unilatérale, collaboration dont la continuité n'est pas assurée faute d'une participation autochtone (9 %). Ces deux formes d'aide sont justifiées dans certaines situations (par exemple pour des activités de préparation de projets ou de conseil), mais elles sont utilisées sur une échelle très restreinte. La coopération suisse confirme en revanche son caractère très formateur, soit au sein des projets d'aide technique spécifique avec la participation d'un partenaire local (55 % de tous les projets) ou, de manière plus générale, dans le cadre de cours de formation proprement dits (55 % également). La combinaison de mesures visant à la

diffusion de nouvelles méthodes et attitudes par le biais des partenaires ou dans le cadre de cours est, de ce fait, une activité caractéristique de nos actions. Six projets sur sept présentent l'une ou l'autre de ces composantes. Près de la moitié de ces projets bénéficie de contributions pour la recherche et l'expérimentation, en vue d'adapter les méthodes aux conditions locales. Dans 90 % des projets ayant une composante de recherche, on s'efforce d'adapter les méthodes de production aux conditions locales.

Du point de vue des résultats acquis, 30 à 40 % des activités dans ce domaine crucial de la coopération suisse sont jugées de manière positive par les responsables de projets: diffusion de méthodes, formation de partenaires, cours et expérimentation. La part des échecs est d'environ 10 %. Au vu du nombre de projets entrepris dans ce domaine au cours de ces toutes dernières années, l'évaluation des résultats de plus de la moitié d'entre-eux est prématurée. L'estimation très positive des projets plus avancés est toutefois réjouissante.

Des mesures parallèles typiques pour ce genre de projets sont celles de la création et de l'appui de nouvelles institutions, même si ces activités ne sont pas très fréquentes. C'est le plus souvent au niveau communal que les institutions sont créées et épaulées: 12 % de tous les projets, tandis que 4 % soutiennent des institutions de caractère régional ou national. En raison de la complexité de ce genre de projets, dont la réalisation demande un engagement à long terme, il n'est pas souhaitable ni recommandable d'en augmenter le nombre actuellement.

244.3 L'objet des projets bilatéraux: les projets pilotes

Le nombre de projets à caractère expérimental n'est pas très élevé. Seules 11 % des activités ont volontairement été conçues comme modèle pour une future extension régionale ou

nationale des fruits de l'expérimentation. Une telle transposition des résultats d'un projet pilote n'a pu être observée que dans un cas sur huit durant la décennie écoulée. Un seul échec a été signalé. La plupart de ces activités, qui se trouvent encore dans leur phase de mise en place, n'ont pas atteint la phase d' application généralisée. Cette dernière ne relève toutefois pas de la compétence du responsable de l'action à son origine: c'est le gouvernement du pays en développement qui, dans la plupart des cas, choisit un modèle et doit en assurer ensuite la diffusion. Mais par définition même, les conditions requises pour cela font la plupart du temps défaut, sinon, un projet pilote n'aurait pas été nécessaire. Les obstacles auxquels se heurtent les gouvernements sont d'ordre financier, institutionnel ou socio-économique. A l'avenir, la coopération suisse devra se demander si elle ne veut pas prendre à son compte des programmes d'application généralisée pour des projets pilotes qui ont fait leurs preuves, programmes dont un des objectifs pourrait être la mise sur pied de certaines structures administratives. Des tâches de cet ordre pourraient bien entendu aussi être abordées par l'entremise des organisations multilatérales, qui depuis longtemps travaillent dans ce domaine. La "faiblesse de l'Etat" est un sujet permanent de la discussion internationale sur le développement (par exemple au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE). Les activités dans ce domaine sont considérées comme allant de soi tant par les pays à tradition coloniale que par les organisations multilatérales. Au cours des derniers dix ans, 6 % seulement de tous les projets de la coopération suisse ont apporté un soutien à l'administration du pays hôte. Il ne fait pas de doute qu'à l'avenir, les expériences dans ce domaine devront être réexaminées, en particulier en ce qui concerne la conception de projets pilotes marquants et leur transposition par des services publics ou privés.

244.4 L'objet des projets bilatéraux: les installations de production

Sur l'ensemble des activités, on peut considérer comme un groupe à part les 10 % consacrés à des domaines tels que la construction, l'infrastructure, les installations de production, la production ainsi que la planification et la préparation de telles entreprises. Il s'agit souvent d'aide associée ou de cofinancements d'activités des organisations multilatérales (p. ex. IDA, UNICEF), de projets en régie ou autres formes analogues. Au cours de la période couverte par ce rapport, aucune tendance à l'augmentation de tels projets ne peut être constatée; l'industrie et le domaine des banques appartiennent au secteur privé. Par ailleurs, il existe des projets visant à encourager les petites et moyennes entreprises, domaine qui a été renforcé au cours des dernières dix années. L'objectif de tels projets est le transfert de techniques et la transmission du savoir.

244.5 Formes bilatérales de projets: tendances générales

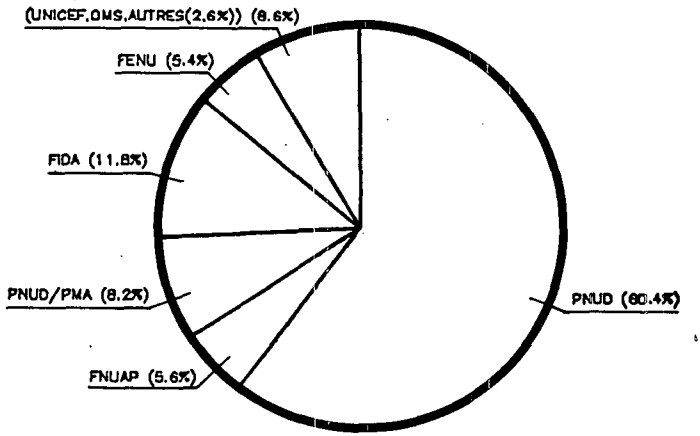
On peut encore se demander dans quelle mesure les divers aspects des activités permettent de dégager certaines tendances qui n'ont pas pu être saisies ou qui n'ont été qu'effleurées par la description générale des groupes-cibles et des formes de projets. Du point de vue de leur contenu, on peut dire que les activités de coopération ont évolué, durant la dernière décennie, de la stratégie des besoins *fondamentaux vers une préoccupation concernant certaines* structures particulières, comme nous l'avons décrit au début de ce rapport. Alors que l'accent mis au début des années septante sur les besoins fondamentaux correspondait, en fait, à l'abandon d'anciens types de projets typiquement hélvétiques (comme, par exemple, les fromageries et certaines installations orientées vers la production) et manifestait l'exigence d'activités plus cohérentes, l'accent qui, aujourd'hui, est mis sur des structures exige une limitation à quelques secteurs d'activité mieux définis. Cette modification peut être observée dans l'évolution de l'importance relative des différentes formes de projets durant la dernière décennie (cf. la présentation détaillée, dans le rapport de

base, des tendances dans divers domaines des activités de développement).

245 La coopération au développement multilatérale

Du point de vue multilatéral, on distingue entre coopération technique et aide financière. Au cours de la période considérée, 1113 millions de francs ont été consacrés à la coopération multilatérale, dont 40 % aux organisations de coopération technique et 60 % aux institutions de financement.

Tableau 18: Contributions de la Suisse aux institutions de développement du système des NU, 1976-1985 (en %)



PNUD	Programme des NU pour le développement	302	mio.fr.
PNUAP	Fonds des NU pour les activités en matière de population	28	mio.fr.
PNUD/PMA	Fonds pour les pays les moins avancés	41	mio.fr.
FIDA	Fonds intern. pour le dév. agricole	59	mio.fr.
FENU	Fonds d'équipement des NU	27	mio.fr.
UNICEF	Fonds pour l'enfance des NU	12	mio.fr.
OMS	Organisation mondiale de la santé	18	mio.fr.
Autres	.....	13	mio.fr.

Source: DDA/OFAEE Rapports annuels

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) fonctionne comme une caisse centrale pour la coopération technique réalisée par les institutions spécialisées du système, comme l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, etc. Dans le cadre des moyens disponibles, le PNUD accorde à chaque pays en développement une enveloppe financière. Le pays concerné détermine lui-même ses priorités et besoins. Il choisit, avec le PNUD, les institutions qui lui seront le plus utiles pour la planification et l'exécution des projets.

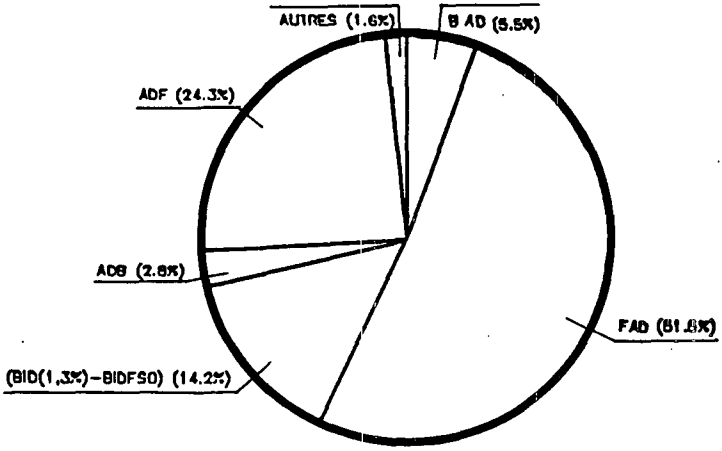
Au cours des dix dernières années, la coopération technique multilatérale s'est développée de la manière suivante:

- La concentration de l'aide aux pays les plus pauvres s'est renforcée: 47 % des moyens du PNUD en 1977, et ce chiffre est monté à 58 % en 1984. Par ailleurs, de nouveaux fonds ont été créés, dont les crédits sont réservés aux 36 pays les moins avancés. La Suisse est un des contributeurs principaux de ce fonds spécial.

- Diverses mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité des ces institutions. Pour être financé par le PNUD, un projet doit avoir des objectifs définis et son intégration dans un programme de développement doit être garanti. Les examens tripartites de surveillance des projets permettent au PNUD, à l'institution responsable des projets et aux pays en développement de reconnaître à temps les problèmes et de prendre les mesures nécessaires. La Suisse s'est régulièrement engagée, au sein du PNUD, pour renforcer le système d'évaluation régulière des projets et des programmes. C'est ainsi qu'elle a participé à l'évaluation du programme par pays du PNUD au Mali. Cette évaluation a permis de constater, d'une part, la conformité du programme du PNUD avec les objectifs de notre loi sur la coopération au développement, et, d'autre part, certaines faiblesses, permettant ainsi d'apporter des améliorations très utiles au programme du PNUD dans ce pays.

- Les institutions spécialisées des Nations Unies donnent une grande priorité au soutien des initiatives émanant des pays en développement. Elles aident ces derniers à réaliser leurs propres plans. Dans certains cas, les projets ainsi entrepris peuvent présenter des imperfections. On peut cependant estimer que les projets identifiés, préparés et mis en oeuvre par le pays lui-même ont souvent une plus grande pertinence et un meilleur impact que des projets parfaitement conçus et

Tableau 19: Contributions de la Suisse aux banques de développement, 1976-1985 (en %)



BAD	Banque africaine de développement	34	mio.fr.
FAD	Fonds africain de développement	316	mio.fr.
BID	Banque interaméricaine de développement	8	mio.fr.
BID-FSO	Fonds des opérations spéciales de la BID	79	mio.fr.
ADB	Banque asiatique de développement	17	mio.fr.
ADF	Fonds Banque asiatique de développement	149	mio.fr.
Autres	.....	10	mio.fr.

Source: DDA/OFAEE, rapports annuels

réalisés par des organisations extérieures au pays. De tels projets risquent en effet de rester des corps étrangers dans la réalité administrative et socio-économique du pays.

- Les principales tâches des institutions de financement consistent à fournir aux pays en développement une partie des moyens nécessaires pour la réalisation de leurs programmes et projets. Ces institutions accordent en outre des prestations importantes, liées à leur fonction de financement. C'est ainsi qu'elles aident les pays en développement à planifier et exécuter des projets ainsi qu'à acquérir les biens et services nécessaires à la réalisation des projets aux meilleures conditions possibles. De cette manière, les institutions de financement ont acquis une influence croissante sur la gestion des fonds dans les pays en développement.

  - La concentration de l'aide sur les pays les plus pauvres s'est révelée une priorité importante pour les banques de développement au cours des dernières années. Alors que la part de l'aide bilatérale de l'OCDE qui est attribuée aux pays les plus pauvres n'a progressé que marginalement de 1976 à 1984, passant de 45 à 48 %, on peut constater que cette orientation est très marquée en ce qui concerne les banques de développement. Au Fonds asiatique de développement, la part des pays les plus pauvres s'est accrue de 84 à 92 %; au Fonds africain de développement elle atteignait 99 % en 1976 et de 95 % en 1984; au Fonds spécial de la Banque interaméricaine, elle a augmenté de 6 à 31 %.

  - Au cours des années septante, l'agriculture est devenue l'un des domaines prioritaires des banques de développement. Celles-ci ont financé des projets dont des effets positifs ont des retombées directes sur la qualité de vie de larges groupes de la population - approvisionnement en eau potable, formation et santé, amélioration de l'infrastructure et soutien de la construction de

logements dans les villes. D'une manière générale, ce déplacement de priorités est lié à des modifications dans les objectifs poursuivis: un nombre croissant d'investissements est destiné à l'amélioration de la productivité et du revenu des groupes de population les plus défavorisés ainsi qu'à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

246 L'aide à la balance des paiements

L'aide à la balance des paiements couvre des livraisons financées dans le cadre d'un programme de réformes coordonnées et soutenues internationalement. Elle permet de maintenir en fonctionnement l'économie de pays pauvres qui souffre d'une pénurie de devises. De cette manière, on peut soutenir l'ajustement et en diminuer le coût économique et social.

Les livraisons se limitent en premier lieu aux secteurs qui sont concernés par le programme d'ajustement, et leur choix se fait en consultation avec le pays bénéficiaire. Jusqu'ici, les livraisons financées par des aides à la balance des paiements étaient destinées pour 47 % à l'industrie et à l'artisanat, 29 % à l'agriculture, 15 % au transport et 9 % au secteur de la santé. Environ 80 % des livraisons ont été d'origine suisse. Dans de nombreux cas, il a été possible d'établir un lien avec des programmes de coopération suisse déjà existants en finançant soit l'importation de biens nécessaires aux projets, soit les coûts locaux. Les recettes en monnaie locale représentent la contrepartie des transactions d'importation. En Zambie, par exemple, cette contrepartie sert à financer des crédits accordés aux paysans pauvres. L'aide a ainsi trois effets: réformes économiques; financement d'importations essentielles; financement des coûts locaux de projets. Des efforts sont entrepris sur le plan international pour développer des méthodes d'évaluation afin d'améliorer cette forme relativement nouvelle de coopération.

247 Les crédits mixtes

Les crédits mixtes constituent un instrument dont la flexibilité est limitée. Ils sont surtout adaptés aux besoins des pays qui disposent d'ores et déjà d'une capacité d'absorption élevée sur le plan financier et qui ont opéré une certaine diversification économique (p. ex. Inde, Egypte, Zimbabwe, Indonésie, Chine). Pour déterminer le choix des pays bénéficiaires, la Suisse s'est fixée une limite de 1430 dollars dans le revenu par habitant. Les crédits mixtes ne pouvant financer des coûts locaux, ils sont surtout investis dans le domaine de l'énergie (26 %), et de la production industrielle (25 %, en particulier dans l'industrie textile et métallurgique). La part des prestations de bureaux d'ingénieurs et relativement élevée (15 %). Les crédits mixtes ont permis de financer 261 projets. Le part de la Confédération s'est élevée à un montant inférieur à 1 million dans 216 cas, à un montant entre 1 et 5 millions dans 36 cas et à un montant supérieur à 5 millions dans 9 cas. Les projets à financer sont identifiés d'entente avec les autorités du pays bénéficiaire et inscrits dans une liste provisoire. L'exécution peut parfois ne pas correspondre à l'idée initiale, ce qui entraîne une modification de la liste de projets. La raison principale de ces changements est due au fait que le financement n'est accordé que si les entreprises suisses peuvent fournir leurs biens et services à des conditions de prix et de qualité qui sont concurrentielles. Dans le cas contraire, le projet est éliminé de la liste.

Le bénéficiaire en est dans la règle la population dans son ensemble, puisque ces crédits servent à financer surtout des infrastructures et des installations de production. Les projets peuvent normalement s'appuyer sur des structures administratives et institutionnelles relativement fortes, ce qui réduit le besoin en assistance technique supplémentaire. Un fonds de projet permet de financer la préparation et l'exécution. Les fonds de projets, en plus d'autres améliorations, permettent aujourd'hui une analyse de réalisations beaucoup plus poussée que cela n'était le cas au début des

années septante. Il est fait appel beaucoup plus systématiquement que par le passé à des experts extérieurs (universités, consultants privés) pour la préparation et l'examen des projets. Il conviendra de renforcer cette tendance à l'avenir, surtout pour la phase d'exécution, et cela malgré l'existence de fortes structures institutionnelles locales.

248 Autres mesures de politique économique et commerciale: promotion des investissements et du commerce

Les relations économiques privées entre pays industriels et pays en développement doivent être intensifiées, en particulier dans le domaine des investissements, du commerce et du transfert de technologie. Les mesures économiques et commerciales ont dès lors pour but d'encourager les entreprises privées à collaborer avec les pays en développement. La coopération n'intervient qu'à titre subsidiaire et comme catalyseur. Les montants concernés par ces actions sont dès lors relativement modestes en comparaison avec d'autres formes d'aide suisse. Plusieurs projets ont été mis sur pied afin d'améliorer le flux d'informations concernant les possibilités d'investissement et de transfert de technologies et de mettre en contact des petites et moyennes entreprises avec des partenaires potentiels. Ces mesures d'encouragement s'adressent en premier lieu à des pays en développement ayant une économie relativement libérale et donc un secteur privé dynamique (tels que la Thaïlande, l'Indonésie, la Tunisie). Diverses mesures ont été prises avec l'aide d'institutions locales en vue d'aboutir à une identification plus systématique des milieux intéressés dans les pays en développement. Par ailleurs, on a créé un fonds de préinvestissement, qui doit encore être adapté, pour financer la préparation de projets concrets d'investissements et améliorer l'établissement de contacts directs entre intéressés. La création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), une organisation multilatérale destinée à soutenir les investissements dans les pays

en développement, pourra compléter les activités déjà entreprises bilatéralement pour promouvoir les investissements et les transferts de technologie.

Une autre activité dans le domaine des mesures économiques et commerciales est celle de l'encouragement à l'importation sur le marché suisse de produits en provenance de pays en développement. Les partenaires intéressés sont informés des débouchés possibles et mis en contact avec des acheteurs éventuels. L'information est complétée par certains projets concrets. Ceux-ci portent, en règle générale, sur la coopération technique pour le transfert de connaissances en matière de promotion des exportations en provenance de pays en développement. Après un démarrage relativement lent, ces actions se sont fortement développées au cours des dernières années.

249 Conclusions sur l'efficacité des instruments de coopération

Jetons un dernier regard sur les divers aspects qui décrivent l'efficacité de la coopération au développement. Comment évaluons-nous nos expériences, quelles sont les perspectives ?

Les conditions de l'aide, accordée pour l'essentiel sans obligation de remboursement ou d'achat de matériel, ont facilité une coopération libre de considérations d'intérêts à court terme.

La gamme de possibilités offertes par les instruments à disposition est satisfaisante dans la plupart des domaines d'activités. A cet égard, le renforcement de la coopération technique et de l'aide financière ne semble pas avoir été freiné au cours de la période examinée par ce rapport. Les instruments visant à stimuler les investissements privés ayant un impact sur la politique de développement peuvent être encore développés. Il nous faut tenter de compenser

notre absence de l'ONU et des institutions de Bretton Woods par des mesures de coordination spécifiques et d'autres efforts en vue d'accroître notre influence.

Les groupes de populations directement touchés par ces activités correspondent aux priorités fixées par la loi. Pendant la période considérée, la coopération suisse s'est encore adressée en priorité à la population rurale. Il n'existe que peu de projets spécifiques pour les paysans sans terre, les plus défavorisés: ils représentent un groupe important - notamment en Asie - et indubitablement le plus difficile à atteindre. Ces projets doivent être élargis, même si la coopération au développement doit se référer à l'ensemble des structures pour évaluer les mesures à prendre. De manière analogue, les activités spécifiques en faveur des femmes, et cela sur tous les continents, ne correspondent pas à l'importance réelle de ce groupe dans le processus de développement. Enfin, la coopération au développement devra s'occuper plus largement de la population urbaine, puisque les villes abritent déjà la majorité des habitants de certains pays en développement. C'est là une nouvelle perspective. A l'avenir, la tendance vers un développement simultané et complémentaire des zones urbaines et rurales répondra à la question de savoir si les activités de développement doivent être orientées exclusivement vers les groupes de populations urbains ou ruraux.

Durant ces dix dernières années, la coopération s'est efforcée de soutenir un développement basé sur l'initiative des populations concernées. Cette volonté est confirmé par l'importance accordée aux activités de formation et à la collaboration entre experts et partenaires, ainsi que par la faible part des activités de production. Ces dernières ont été considérablement réduites au cours de la décennie écoulée. L'importance des projets ponctuels a diminué, mais l'expérience réalisée dans la gestion de projets très complexes a porté ses fruits. Par ailleurs, on a tiré leçon

des expériences réalisées. A l'avenir, nous nous efforcerons d'élaborer des projets plus clairement délimités, quoique conçus dans une optique plus large. Dans le domaine de la coopération technique, la formation continuera de prévaloir. De manière générale, nous rechercherons la complémentarité et le soutien réciproque entre les divers instruments de coopération.

25 Les méthodes de travail de la coopération au développement (efficience)

Indépendamment du degré d'adéquation des instruments de la coopération au développement à leurs objectifs, il convient de se demander s'ils ont été utilisés avec assez d'efficacité ou si, au contraire, des améliorations s'imposent dans les méthodes de travail.

251 La qualité du travail

251.1 Indicateurs de la qualité du travail

Le but ultime de la coopération au développement est de devenir superflue. Pour répondre au mandat de la loi, qui est de soutenir les efforts propres des pays les plus défavorisés, les activités devraient être limitées dans le temps. A la fin d'une période de coopération, le projet devrait, en règle générale, pouvoir être poursuivi sans aide extérieure par le pays en développement lui-même. Si le projet de coopération a été bien conçu, le partenaire peut le reprendre avec un minimum de modifications. Cette règle peut servir de critère de base tout en comportant des exceptions selon les cas.

De 1976 à 1985, la DDA a déployé ses activités dans 364 projets de coopération technique et d'aide financière bénéficiant d'un crédit supérieur à 1 million de francs suisses. Ces projets ont dépassé la phase de planification (d'une durée inconnue) pour entrer dans la phase de réalisation. De ces 364 projets, 84 (23 %) se sont terminés pendant la période étudiée. Seuls 17 projets ont du être interrompus pour s'être avérés des erreurs. Dans huit cas, l'objectif était apparemment conçu de telle manière que la fin de la contribution suisse signifiait aussi la fin du projet. Les 59 autres projets ont été poursuivis par le pays en développement, dont 41 sous leur forme initiale et par le même partenaire. Il en résulte une constance exceptionnellement élevée, puisque 69 % des projets ont été repris selon leur concept initial.

Il en va de même pour les projets entrepris par l'OFAEE, même si de par la nature des activités leur évaluation doit se faire en partie sur la base d'autres critères. Pour les 33 projets financés par des crédits mixtes qui ont fait l'objet d'une évaluation, on signale dans 28 cas une installation et un fonctionnement satisfaisant. Dans quatre cas, les objectifs du projet n'ont pu être atteints que partiellement et un projet s'est révélé insatisfaisant. Pour l'aide à la balance des paiements, 118 livraisons sur 143 se sont révélées positives, alors que 13 livraisons n'ont eu qu'une utilité relative et que 12 autres ont dû être considérées comme n'étant pas prioritaires.

Si nous avons commencé par présenter ces indications sommaires sur l'un des aspects de la qualité des activités de développement, c'est pour permettre d'évaluer plus aisément l'intensité de ces activités dans le chapitre suivant. Nous voulons ainsi faire ressortir la relation entre la situation au niveau du personnel et les méthodes de travail de la coopération au développement.

Les bons résultats de la coopération au développement mentionnés dans le chapitre précédent ont été atteints alors même que les dépenses par collaborateur employé à la centrale de la DDA (coordinateurs inclus) ont augmenté de 1 million à 3,2 millions de francs de 1976 à 1985. A l'OFAEE, ces dépenses se sont élevées de 1 à 7,3 millions de francs de 1980 à 1985. Ces chiffres montrent une mise à contribution accrue des spécialistes de la coopération au développement, phénomène qui ne manque pas d'être problématique et qui pousse à une diminution de la coopération technique; une telle tendance a effectivement été observée au cours des dix dernières années. Ce phénomène entraîne par ailleurs un accroissement du volume des projets isolés et une délégation accrue des responsabilités à des tiers, qui se dessine au moins pendant la première moitié de la décennie considérée. Il ne fait cependant pas de doute qu'un certain volume de l'ensemble des activités doit être réalisé directement par les institutions responsables en dernier ressort, ne serait-ce que pour maintenir la compétence professionnelle des collaborateurs. Les efforts entrepris en ce sens au cours des dernières années, dans le cadre de la coopération technique et de l'aide financière, ont abouti à une stabilisation de la répartition des activités de développement entre les divers organismes exécutants. A l'avenir, il est prévu de maintenir l'équilibre actuel en fonction des divers instruments (c'est-à-dire la part de l'aide financière) et de la taille moyenne des projets.

251.2 Difficultés caractéristiques sur le plan des activités de projets

La situation tendue au niveau du personnel se reflète aussi dans les difficultés qui apparaissent au sein des projets. En ce qui concerne la coopération technique et l'aide financière, des données ont été récoltées sur ce sujet pour la période couverte par ce rapport. Ces informations montrent que 17 % des 364 projets de plus d'un million de francs ont

eu des difficultés découlant d'un manque de préparation. Cette proportion est demeurée constante et n'a pas pu être corrigée. Les difficultés concernant le personnel suisse sont également restées à un niveau constant: 7 % de tous les projets en ont souffert. Pendant la période considérée, le nombre de projets où les conditions socio-économiques n'avaient pas été suffisamment prises en considération par la Suisse a augmenté, ce qui peut être assimilé à un défaut de préparation du projet, au sens large du terme. Cette analyse, dont nous admettons qu'elle est relativement sommaire, confirme que la situation du personnel influe sur la qualité du travail au sein des projets.

Tout aussi important est le fait que la pénurie de personnel empêche souvent une réflexion systématique sur certaines questions. A plusieurs reprises, nous avons relevé dans ce rapport que certains aspects sectoriels ou régionaux ne peuvent être étudiés de manière assez approfondie, et cela de façon pour ainsi dire chronique. De plus, en raison de la surcharge de travail, les réformes internes nécessaires des activités de coopération sont souvent reportées. Même l'abandon de certaines voies sans issue requiert un minimum d'énergie. Il n'est donc pas surprenant que certains problèmes, par exemple, une meilleure intégration des femmes dans les activités de développement ou la réorganisation des systèmes d'information internes, qui exigent un travail intensif, n'avancent que lentement. La situation du personnel, et les carences qu'elle implique, exerce une influence sur l'analyse des problèmes et de ce fait sur la forme des activités, ainsi que, finalement, sur l'orientation effective du développement.

252 Personnel et relève

Si nous laissons de côté cet aspect problématique de la discussion sur le mode de travail de la coopération au développement: il reste encore suffisamment de domaines qui

sont d'une grande importance en ce qui concerne l'efficience des activités. Au niveau du personnel, ce sont notamment:

- la qualification et la durée d'engagement des collaborateurs sur le terrain;

- la collaboration entre le terrain et la centrale, ainsi que l'évaluation permanente des expériences pratiques;

- les mesures en vue d'atténuer les effets du plafonnement du personnel de l'administration fédérale, respectivement de la DDA et de l'OFAEE.

En plus de leurs capacités professionnelles, les collaborateurs de terrain doivent faire preuve de maturité, de flexibilité et d'une réelle volonté de s'engager. Ces caractéristiques sont étroitement liées à l'âge et à l'expérience personnelle des experts. Au cours des dernières années, une évolution a pu être clairement constatée à ce titre chez le personnel de la DDA. Alors qu'en 1978, la moyenne d'âge des collaborateurs de terrain était de 33,5 ans, cette moyenne est passée à 38 ans en 1985. Une tendance analogue se fait jour en ce qui concerne la durée moyenne de l'engagement, que l'on peut considérer comme un critère d'évaluation de l'expérience et de l'efficacité: en 1978, cette durée était de 29 mois, aujourd'hui, elle est passé à 40,5 mois.

L'efficience de la coopération dépend aussi de la manière dont l' expérience acquise sur le terrain est transmise à la centrale. Cette diffusion ne doit pas se faire uniquement par voie écrite ou orale. La rotation du personnel, qui est très fréquente au sein de la DDA, répond à cet impératif. De 1976 à 1985, 39 collaborateurs(trices) de la centrale sont partis accomplir une mission de plusieurs années dans un pays en développement pour revenir ensuite travailler à Berne. Inversémment, les 31 nouveaux collaborateurs(trices) recrutés par la centrale dans le même laps de temps totalisent près de 150 années d'expérience dans les pays d'Améri-

que latine, d'Afrique et d'Asie. De plus, 28 collaborateurs (trices) de terrain sont revenus en Suisse entre 1979 et 1985, pour participer pendant douze mois à une évaluation de leurs expériences à la centrale de la DDA.

Comparé à ces importants mouvements de personnel à l'intérieur même de la DDA, les échanges avec d'autres offices fédéraux (p. ex. avec l'OFAEE) ou avec des organisations internationales sont limités. Une certaine rotation du personnel entre la DDA et ses partenaires favorise toutefois la compréhension mutuelle et affine la perception des réalités de chacun. Nous avons donc l'intention de prendre des mesures pratiques en vue d'encourager cette mobilité.

Afin de pouvoir suivre, en partie du moins, la forte augmentation de l'aide publique au développement, la DDA s'est vu attribuer, au cours de la période concernée, neuf postes par déplacement à l'intérieur du DFAE et douze postes de la réserve à disposition du Conseil fédéral. A la centrale, jusqu'à quinze postes permanents laissés vacants par des collaborateurs(trices) en mission à l'étranger peuvent actuellement être occupés par des collaborateurs temporaires. Ces derniers sont choisis selon les mêmes critères que les employés permanents de la DDA.

La politique de recrutement, qui donne la priorité à l'expérience, a entraîné un certain nivellement dans la structure des effectifs de la DDA. 57 % des collaborateurs(trices) qui occupent des postes opérationnels de rotation appartiennent au groupe d'âge des 35 à 45 ans. Au service chargé des questions de développement de l'OFAEE, la moyenne d'âge des collaborateurs est de 43 ans. Dans les années à venir, il faudra essayer de créer un meilleur équilibre dans la structure d'âges.

Au niveau de la relève, la situation ne présente pour ainsi dire aucun problème à l'heure actuelle. De nombreux collaborateurs sur le terrain présentent toutes les qualifications requises pour occuper, plus tard, des postes de cadres. Les cours universitaires soutenus par la coopération suisse (NADEL, EPFL; IUED) sont bien fréquentés. L'intérêt suscité par les questions de développement et de coopération est assez large. Aucune modification fondamentale ne s'impose dans ce domaine. Une série d'instituts et de chaires universitaires offrent par ailleurs aux étudiants intéressés la possibilité de se familiariser avec les questions touchant aux pays en développement, que cela soit du point de vue culturel, économique, social ou technique. Ces étudiants peuvent ainsi se préparer à leur future carrière professionnelle.

253 Répartition et organisation du travail

253.1 La répartition des activités de développement entre les différents organismes exécutants

L'examen des méthodes utilisées par la coopération au développement doit porter aussi sur la répartition du travail entre les organismes chargés d'exécuter les projets. C'est sous cet angle que nous examinerons, dans les chapitres suivants, les efforts entrepris pour assurer une organisation efficace des activités. Nous tenterons aussi de surmonter les obstacles auxquels nous nous sommes heurtés jusqu' à présent.

Chaque action de la coopération suisse est composée d'un ensemble de processus et d'activités, qui peuvent globalement ou partiellement être répartis sur plusieurs organismes exécutants. Pour ce faire, on peut faire appel à des organisations suisses, internationales ou locales chaque fois que cela est possible. Certes, l'administration fédérale conserve l'entière responsabilité de ses actions. Rien n'empêche

cependant de déléguer certaines tâches à une agence mieux équipée ou plus compétente. Ces organismes exécutants ne se caractérisent pas tellement par les instruments de coopération qu'ils emploient - en définitive, ils utilisent tous plus ou moins les mêmes - mais ils disposent de spécialistes dans certains domaines, tels la formation professionnelle ou la sylviculture par exemple. D'autres organisations offrent

Tableau 20: Les organismes exécutants

	Nombre de projets	Engagements en %		
		1976-80	1981-85	1976-85
Coopération bilatérale				
DDA/OFAEE	198	28	30	29
Entrep. privées suisses	6	1	1	1
Oeuvres d'entraide suisses	93	12	14	13
Institutions publiques suisses	26	3	3	3
Organisations NU	64	8	6	7
Institutions financières internation.	24	5	10	9
Autres organisations internationales	36	3	4	4
ONG locales	24	1	3	2
Coopération multilatérale				
Organisations NU	13	16	13	14
Institutions financières internation.	9	23	16	18
Total	493	100	100	100
Engagements (en mio fr.)		1171	2508	3679

Source: enquête pour le rapport des dix ans

l'avantage d'être spécialisées sur certaines régions géographiques. D'autres encore sont prédestinés par leur statut juridique, par exemple en tant qu'institution travaillant dans le secteur privé, à trouver le contact avec des organisations locales ou certains groupes de population des pays en développement. Enfin, les projets de très grande ou de très petite dimension présentent des exigences différentes au niveau du personnel et de l'équipement, ce qui amène à son tour à une spécialisation. Dans ce cas, le choix est surtout une question d'efficience et se portera sur l'organisation, l'institution, l'oeuvre d'entraide, la mission, ou encore l'entreprise privée la plus apte à réaliser l'action prévue.

Le point de départ de toutes ces questions de répartition du travail est l'objectif de la future activité de coopération au développement. A eux seuls, quotas et clefs de répartition ne peuvent modifier les problèmes de développement. Au contraire, des dispositions rigides mettraient en question l'efficience du choix entre les divers organismes exécutants et, par là même, le sens de ladite division du travail.

Si pour la période couverte par ce rapport nous examinons la répartition des activités en fonction des principaux organismes exécutants, nous constatons quelques modifications. Le volume des crédits accordés pour l'ensemble de la coopération au développement est passé de 1,17 milliard de francs au cours de la première moitié de la décennie, à 2,51 milliards de francs au cours de la seconde. Au cours des mêmes périodes, la part des projets directement réalisés par les services fédéraux par rapport au volume total a augmenté de 28 à 30 %, celle des oeuvres d'entraide privées de 12 à 14 % et celle des organisations non-gouvernementales des pays en développement de 1 à 3 %. La part des fonds attribués aux organisations des Nations-Unies a, par contre, diminué de 24 à 19 % et celle des institutions de financement multilatérales de 28 à 26 %. Ces chiffres comprennent les contributions multilatérales régulières et volontaires, ainsi que les co-financements bilatéraux et les projets d'aide associée.

La faible part des projets exécutés par des entreprises privées (en moyenne 1 % des crédits pour la période 1976 à 1985) éclaire d'un jour trompeur le rôle effectivement joué par l'économie privée dans les activités de coopération au développement. Ce secteur est, au contraire, largement pris en considération dans d'autres formes de coopération. La plupart des évaluations sont en effet confiées à des entreprises privées, de même que le suivi (Monitoring) de grands projets. Enfin, l'économie privée joue avant tout un rôle de sous-traitant, soit directement en participant à la réalisation de projets suisses, soit indirectement, en exécutant des mandats d'institutions multilatérales. Le volume des dépenses effectuées en Suisse au titre de la coopération au développement s'est monté à 3 milliards de francs pour la période de 1980 à 1985 (total de l'aide publique 3,2 mrd) à quoi s'ajoutent les dépenses de la Banque Mondiale, qui se montent à 2,2 milliards (voir tableau 21).

Tableau 21: Impact estimé de l'APD sur l'économie suisse (en mio. de fr.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Apports publics suisses au développement	412	453	490	574	616	681
Dépenses induites en Suisse	337	419	492	546	555	629
additionnellement:						
Dépenses en Suisse par le groupe de la Banque Mondiale	214	225	301	306	441	683
Source: Estimations de l'Administration fédérale						

Il est difficile de dégager une tendance à partir de ces données, les contributions étant accordées avec irrégularité et souvent sous forme de gros crédits ponctuels. On pourrait dire qu'une polarisation plus marquée est en train de se dessiner dans les projets: les petites actions, qui avec de faibles moyens matériels se concentrent sur une activité de conseil, se multiplient, alors qu'un nombre croissant de projets relativement grands passent par des organisations

multilatérales ou sont réalisés en collaboration avec elles. C'est là une interprétation possible de ces données, qui devraient toutefois être analysées de manière plus fouillée. Cette tendance pourrait refléter la pénurie du personnel, mais aussi résulter d'une adaptation aux changements intervenus dans la problématique du développement; d'une part, les crises globales de la zone sahélienne et de l'endettement ont amené les pays et les organisations multilatérales à conjuguer toutes leurs forces pour des actions coordonnées et, d'autre part, les projets sont menés de manière plus concentrée et en recourant à des moyens financiers moins importants.

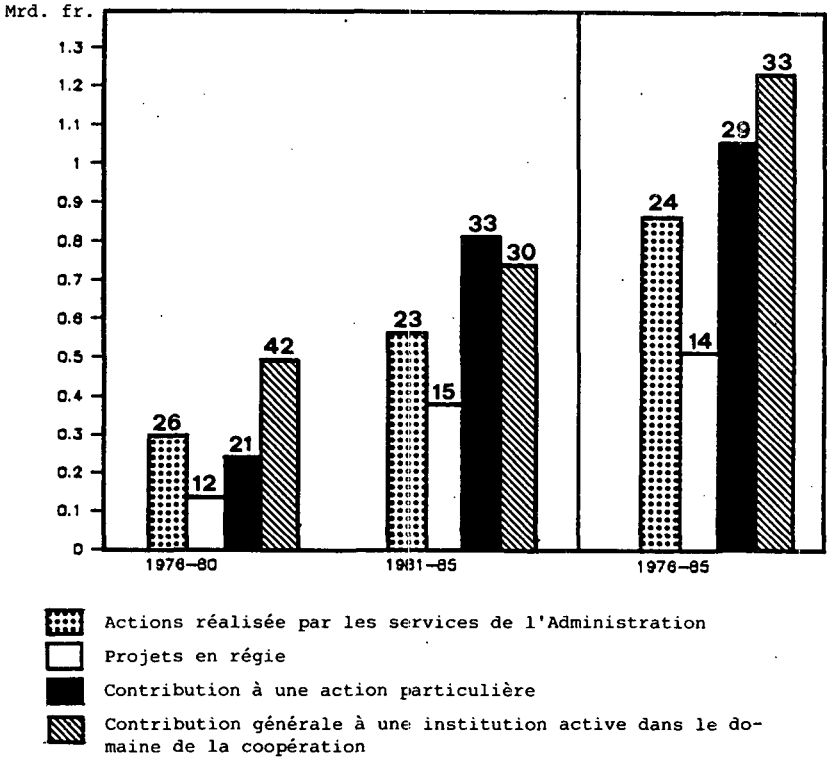
La répartition des activités entre les différents organismes exécutants semble relativement bien définie aujourd'hui, après dix ans d'activités dans le cadre de la loi sur la coopération au développement. Les oeuvres d'entraide, ainsi que les organisations et institutions multilatérales prennent en charge des travaux à l'échelle nationale ou sectorielle, voire ponctuelle si l'activité d'un projet ou le groupe des bénéficiaires correspond à leur champ d'activités. L'évolution des dernières années va dans le sens d'une stabilisation de la part respective des divers organismes exécutants bilatéraux, multilatéraux, publics et privés. Par contre, en raison d'une capacité croissante des pays bénéficiaires, nous devrons à l'avenir nous attacher à accorder plus d'importance au travail de régie que pourront assurer les institutions locales.

253.2 Formes de la délégation

Le rôle des organismes exécutants reflète l'évolution des formes de coopération; elle se caractérise par un accroissement des contrats de régie de 12 % (1976-1980) à 15 % (1981-1985) du total des engagements, une forte augmentation des contributions à des actions spéciales (de 21 à 33 %) et une

réduction massive des contributions générales aux organisations multilatérales (de 42 à 30 %). D'une part, le pourcentage du volume total pris en charge par d'autres institutions s'accroît. D'autre part, parmi les activités réalisées par des tiers, on assiste à une évolution en faveur de formes qui permettent aux services responsables de l'administration fédérale d'effectuer un contrôle direct et

Tableau 22: Les modalités de la coopération
(en mrd. de fr. et en %)



Source: enquête pour le rapport des dix ans

exclusif. Ces tendances, qu'il est possible d'observer sur l'ensemble de la période couverte par ce rapport, s'inscrivent parfaitement dans le recherche d'une plus grande efficience des méthodes de travail.

253.3 Les relations avec d'autres projets

Compte tenu des efforts consentis en vue d'un mode de travail plus efficient, qu'en est-il de la mise en valeur et de la diffusion des expériences acquises dans d'autres projets? L'examen des 364 projets de coopération technique et d'aide financière déjà mentionné a montré que la plupart sont en relation plus ou moins étroite avec d'autres projets; seuls 4 % fonctionnent de manière complètement isolée. Les projets d'un même secteur, c'est-à-dire ceux dont les activités visent les mêmes objectifs ou recourent aux mêmes techniques, s'influent réciproquement. Ces relations se nouent sur une base professionnelle et, souvent, personnelle entre les responsables de projets et les experts. Le transfert des expériences dans le domaine de l'organisation déjà au stade de la planification, est moins fréquente que dans le domaine de l'équipement ou du fonctionnement des projets. Les expériences personnelles et professionnelles des collaborateurs employés dans les diverses sections géographiques ainsi que des coordonnateurs et experts oeuvrant sur le terrain suscitent aussi certaines questions dans les réflexions pour l'élaboration de programmes par pays. Ces questions souvent liées à des penchants personnels ont une influence tout à fait visible sur les projets. Il est évident qu'une certaine marge de manoeuvre est nécessaire dans l'interprétation des tâches prioritaires pour un pays. L'engagement personnel des collaborateurs est par ailleurs une des conditions préalables à toute approche valable des projets. Toutefois, un travail s'appuyant sur des analyses plus systématiques et plus vastes des activités antérieures semble devenir de plus en plus indispensable. D'autant plus

que l'élaboration de programmes par pays, commencée à la fin de la période concernée par ce rapport, a mis les questions des activités de projets individuels et des programmes généraux au centre des activités de planification.

253.4 Les relations dans l'administration (DDA/OFAEE, centrale/terrain)

La structure administrative interne de la coopération au développement a été modifiée en plusieurs étapes au cours des dix dernières années. En premier lieu, il faut mentionner la création des bureaux de coordination qui, dans chaque pays de concentration, représentent un poste administratif extérieur de la centrale et dont le nombre est passé de cinq en 1976 à 19 en 1985. Deuxièmement, une série de mesures a été instaurée dans le domaine de la gestion financière par la décentralisation partielle du service de la révision des comptes, la création d'un service interne d'inspection des finances de la DDA et celle d'un Comité d'administration financière, chargé de la mise au point des lignes directrices financières. Troisièmement, le service chargé des questions de développement de l'OFAEE a entrepris des activités de coopération au développement en élaborant des mesures de politique économique et commerciale. En même temps, le poste d'un délégué chargé des questions nord-sud a été créé au sein de la direction de l'OFAEE. Et quatrièmement, vers la fin de la période concernée par ce rapport, la structure administrative de la DDA a été élargie par la création de deux nouveaux postes de direction, les compétences pour les programmes ont été redéfinies et les projets des services d'appui sectoriels associés aux sections opérationnelles géographiques mis sur pied. Récemment aussi, les délimitations entre coopération au développement et aide humanitaire ont été précisées. Les modifications structurelles intervenues antérieurement sont si bien intégrées que l'on ne saurait en envisager la suppression. Dans l'ensemble, les modifications récentes semblent donner satisfaction,

même si certaines ont été introduites il y a si peu de temps, qu'elles doivent encore prouver leur efficacité.

Les rapports entre terrain et centrale sont satisfaisants. Il s'agit des relations entre les coordonnateurs ou les experts dans les pays en développement d'une part, et les collaborateurs de la DDA, de l'OFAEE ou des organismes exécutants de l'autre. En raison de la complexité et de la diversité des tâches, la répartition du travail entre la centrale (DDA, OFAEE, etc.) et le terrain ne va pas de soi. Il n'existe pas encore d'études détaillées concernant les relations entre les différents services quant à l'utilisation des divers instruments de coopération. En règle générale, on peut admettre que là où la rotation ou l'échange de personnel se fait régulièrement (du terrain à la centrale, de la centrale aux organismes de régie, etc.), la compréhension mutuelle est meilleure. C'est notamment le cas pour la coopération technique et l'aide financière dont le travail est centré sur les projets.

Ces constatations font apparaître trois éléments dont il serait souhaitable de tenir compte. Premièrement, des concepts mieux définis, mettant l'ensemble des projets de la coopération suisse en accord avec la situation d'un pays, de manière à ce que les divers services à la centrale et sur le terrain puissent parler le même langage. Deuxièmement, des responsabilités plus claires pour les coordonnateurs en ce qui concerne la mise en oeuvre de tous les instruments de la coopération dans les pays de concentration. Troisièmement, une meilleure intégration ou possibilités de permutations du personnel entre des services qui, dans les différentes directions et départements, s'occupent de coopération au développement. L'élaboration de programmes par pays devra à l'avenir être coordonnée avec l'OFAEE, et des capacités de la centrale en vue d'une analyse économique globale devront être renforcées: des mesures ont été prises dans ce sens à la fin de la période concernée par ce rapport. A l'occasion du dernier séminaire des coordonnateurs, une réglementation

a été introduite qui précise à la fois leurs charges et leurs compétences dans les activités de l'OFAEE et de l'aide humanitaire.

L'organisation pratique du travail à la centrale exige, selon l'ordonnance en vigueur, une étroite collaboration entre divers départements, laquelle présuppose une bonne coordination, car les compétences sont en partie communes. Cela ne concerne pas seulement la collaboration entre la DDA et l'OFAEE, mais aussi les relations entre ceux-ci et d'autres offices fédéraux, comme l'OFIAMT (pour l'Organisation internationale du travail), l'Office fédéral de la santé publique (pour l'Organisation mondiale de la santé), l'Office fédéral de l'agriculture (pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) ou l'Office fédéral de l'environnement (pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement).

Les expériences des dernières dix années ont montré que la concertation réciproque doit encore être plus étroite pour assurer une efficacité optimale.

253.5 La recherche

La promotion de la recherche fait partie des tâches de la coopération au développement. Au cours de la période étudiée, outre la promotion de nombreuses institutions de recherche multilatérales, cet objectif a été poursuivi par l'intermédiaire de centaines de mandats confiés à certaines universités et services de recherche concernant des problèmes de développement particuliers. Toutes les possibilités de répartir le travail entre la recherche et l'administration sont saisies. Une évaluation de ces relations est actuellement en cours. Elle pourrait éventuellement se concrétiser par la concentration sur un plus petit nombre de partenaires, chargés dès lors de mandats plus importants. Ce qui manque du côté suisse, ce sont des services de recherche aptes à entreprendre des études plus étendues. Une meilleure

mise en valeur de la recherche en tant que source d'efficience, d'efficacité et de pertinence passe par l'élargissement des relations à long terme.

254 Planification et évaluation

254.1 Quelques définitions en matière de planification et d'évaluation

L'efficience des instruments disponibles doit inévitablement se mesurer dans le cadre de la tâche spécifique que doit accomplir la coopération au développement. Cette tâche est préparée et planifiée; l'activité qui en résulte est évaluée. Planification et évaluation sont deux processus liés entre eux. L'évaluation des projets permet de tirer des conclusions par rapport à leur planification. C'est ce que nous avons fait dans les chapitres concernant l'efficacité et la pertinence de la coopération au développement. Ci-après, nous examinerons les méthodes de planification et les processus d'évaluation, en tant que préalables à l'efficience du travail.

Mieux on aura étudié la situation de départ, les groupes de population bénéficiaires et le contenu d'un projet ainsi que ses chances de réussites et d'échecs, plus il sera facile de définir les tâches, ainsi que de les quantifier lorsqu'il y a lieu. Par la suite, il est également plus facile d'évaluer l'efficience du projet. Il existe sans aucun doute dans tous les domaines de la coopération au développement des projets pour lesquels il est aisé de mettre en rapport les objectifs et les moyens. Un élément vient toutefois compliquer cette relation, à savoir les structures sociales. Celles-ci devraient en effet être modifiées dans une direction précise, parallèlement à l'utilisation des moyens mis en oeuvre. Planifier, par exemple, la construction de silos à grain et réaliser cette tâche aussi efficacement que possible peut paraître simple. Toutefois, les exigences auxquelles doit répondre la planification sont mises en évidence par le fait que la construction de ces silos doit

faire appel à une main d'oeuvre aussi importante que possible et qu'il faut créer un système de coopératives réglant l'utilisation de ces silos. En outre, les étapes ultérieures de la réalisation d'un projet peuvent, selon les circonstances, dépendre des résultats obtenus au départ ou du contexte social. Il est rare que celui-ci soit bien connu au début, ce qui signifie que l'action ne peut souvent être étudié et planifié dans le détail qu'au moment de sa réalisation.

C'est pourquoi il arrive souvent qu'au commencement d'un projet (après la phase d'identification et de planification) des formes de suivi ou de contrôle apparaîssent, qui permettent d'effectuer des évaluations au cours de la réalisation. Ce travail sert à la planification des phases suivantes du projet. Quant aux évaluations intervenant à la fin de chacune des phases d'un projet ou à la fin du projet lui-même, il s'agit d'examens critiques qui ne prennent pas seulement en considération les résultats ou les conséquences non prévues des activités, mais étudient en outre les processus de planification et le suivi du projet eux-mêmes. Dans les questions de politique de développement, on utilise le même cadre de référence pour les diverses étapes d'élaboration et de contrôle de projet que pour les formes de l'évaluation. Il existe toutefois une différence d'ordre institutionnel: à la DDA, l'identification, la planification et la réalisation des activités sont du ressort des sections opérationnelles, alors qu'un service indépendant des sections est responsable de l'évaluation. Une telle répartition du travail n'est pas possible au service de l'OFAEE chargé des questions du développement, le nombre des collaborateurs étant trop faible.

Ci-après, nous établirons donc une différence entre identification, planification et suivi (monitoring) des projets d'une part et les diverses formes d'évaluation d'autre part. Nous ne tiendrons par contre pas compte, ici, des diverses formes de contrôle des activités. Dans ce cas, il s'agit

soit de mesures prises par les autorités fédérales elles-mêmes, soit de contrôles qui sont effectués dans le cadre de la surveillance parlementaire. De par leur caractère, ce sont en effet des moyens de contrôle externes et non pas des instruments de gestion, même s'ils ont une grande valeur pour la direction générale de la coopération au développement.

254.2 Identification et planification de projets

Au cours des dix ans couverts par ce rapport, les propositions de crédits, présentées séparément pour chaque action, ont servi de base de décisions au Conseil fédéral, ainsi qu'aux directeurs de la DDA et de l'OFAEE pour l'acceptation d'un projet. Chaque proposition de crédit doit démontrer que les mesures envisagées correspondent bien aux prescriptions de la loi sur la coopération et aux besoins prioritaires du pays en développement. Ces mesures doivent, par ailleurs, être réalisables sur le plan technique et se baser sur des connaissances professionnelles disponibles en Suisse. Ces principes généraux ont donné lieu, suivant le type de projet, le partenaire envisagé ou l'organisme de régie responsable, à des descriptions plus ou moins détaillées.

Dans le cas de projets co-financés ou de mesures d'aide associée, les propositions de crédit ont largement pu s'appuyer sur les analyses standardisées des organisations partenaires, à savoir dans près de 30 % des cas. Pour un autre quart, les actions, dont la réalisation était confiée à des organisations privées dans le cadre des lignes de crédit, se sont appuyées essentiellement sur des directives générales, auxquelles s'ajoutent des indications quant à la distribution sectorielle ou géographique. Dans le cas des projets exécutés directement par la DDA ou par l'OFAEE (40 %), chaque proposition de crédit comprend aussi une présentation des étapes prévues dans le déroulement du projet, des moyens nécessaires et du budget afférent.

Dans certains domaines, des documents standardisés ont été élaborés pour la prise de décision (p. ex. sous forme de listes de critères ou de lignes directrices sectorielles). Ailleurs, le volume des études préalables est proportionnel au coût total des mesures envisagées. Il faut donc relever ici que des critères de décision standardisés allant au-delà de critères généraux n'existent que pour certaines activités. La grande variété des types de projets existant surtout dans le secteur de la coopération technique mais aussi dans celui des mesures de politique commerciale, représentent sans aucun doute l'obstacle principal à une systématisation des bases de décision. Une standardisation des critères de décision, telle qu'elle existe par exemple dans les banques de développement multilatérales, est impensable pour certains domaines d'activité de la DDA et de l'OFAEE. Toutefois, pour certains types de projets, la formulation de critères sur le plan quantitatif doit être poursuivie (analyse coût/bénéfice; critères formels pour l'appréciation de l'efficacité et de l'impact des effets d'un projet). La promotion de nouvelles méthodes de planification, instaurée il y a peu de temps, sera poursuivie dans des cours de formation internes (PPO: Planification par objectif).

La récente élaboration de programmes par pays pour les activités de coopération de la DDA dans ses pays de concentration, est un premier pas en vue d'un renforcement de la cohérence entre les divers projets réalisés. Par la suite, nous envisageons d'inclure dans cette planification non seulement la coopération technique et l'aide financière, mais également les importantes mesures de l'aide à la balance des paiements et les crédits mixtes. Les activités en dehors des pays de concentration devront être structurées de manière analogue.

254.3 Le suivi des projets (monitoring)

En cours d'exécution, chaque projet est soumis à des contrôles internes. Les plus grands comportent des plans d'exécution divisés en phases, avec une description claire de chaque étape. Pour un quart des 364 projets de coopération technique examinés, il existe un suivi permanent extérieur au projet et, pour 15 %, un soutien extérieur ponctuel. Dans 20 % des cas, des systèmes de contrôle sont incorporés au projet même et fournissent les données de base nécessaires à l'élaboration des phases ultérieures. Il va de soi que ce type d'instrument est essentiellement utilisé pour les projets les plus ambitieux. Ces moyens de contrôle ont tous été renforcés au cours des dix dernières années, même si la part qu'ils doivent occuper par rapport au nombre total des projets n'a pas encore été fixée.

254.4 L'évaluation

A la DDA comme à l'OFAEE les évaluations de projets proprement dites sont réalisées au terme d'une phase ou à la fin des projets par des experts indépendants, extérieurs à l'Administration. Près de la moitié des activités de la coopération technique et de l'aide financière a ainsi été contrôlée entre 1976 et 1985. Plus de 100 rapports qui constituent une des bases permettant d'approfondir les concepts et la méthodologie de la DDA ont été publiés. A l'OFAEE, quatre crédits mixtes, deux aides de balance de paiement et huit mesures de promotion du commerce et de l'industrie ont subi un tel examen. Ces chiffres démontrent une conscience aiguë de la nécessité de faire évaluer les actions par des experts extérieurs. Le choix des projets à expertiser s'effectue d'année en année, sur la base de consultations internes. Il n'existe toutefois pas encore de

critères contraignants à cet égard. En d'autres termes: bien que les résultats de l'évaluation soient largement recherchés et utilisés par les services compétents et les responsables de projets, on peut se demander si une procédure de sélection plus systématique ne serait pas susceptible de donner des impulsions encore plus fortes en vue d'améliorer l'efficacité interne des activités. Dorénavant, la DDA veillera à ce que les activités d'évaluation reflètent mieux à la répartition tant géographique que sectorielle de ses projets.

255 Conclusions concernant les méthodes de travail

Les problèmes constatés au niveau du personnel se répercutent sur les méthodes de travail. Cette situation limite les possibilités de s'engager sur de nouvelles voies de coopération au développement. Par ailleurs, il est possible d'améliorer le fonctionnement de l'Administration par une plus grande mobilité des effectifs à l'intérieur des départements et entre les organisations de coopération. Nous devons rechercher une structure plus équilibrée du personnel. La division du travail est décidée par les offices responsables selon de critères d'efficience et ne devrait pas être limitée par des quotas contraignants. La répartition entre les différentes institutions publiques, privées, bilatérales et multilatérales s'est stabilisée. Le rôle des gouvernements et des organisations privées des pays en développement a été renforcé. Il s'agit d'une tendance qui doit aussi servir de ligne de conduite pour les activités futures. La division du travail au sein de l'Administration fédérale nécessite une coordination plus étroite entre les offices fédéraux. (voir ch. 32). Un pas dans cette direction a été fait en clarifiant les compétences en ce qui concerne la

mise en oeuvre efficiente et coordonnée de tous les instruments de coopération dans les pays en développement. Enfin, l'évolution des conditions locales exige de nouveaux et meilleurs critères de décision pour la planification de projets; nous tenterons de procéder à une sélection plus systématique des projets à évaluer.

3 La loi sur la coopération au développement: contenu et contexte

Dans les chapitres précédants, nous avons examiné les activités de ces dix dernières années sur la base de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Dans notre exposé, la loi a été mentionnée à plusieurs reprises. Elle ouvre le champ aux activités présentées dans ce rapport mais l'article 6, qui traite des formes de coopération, en fixe aussi les limites.

La politique de développement, au-delà de la coopération au développement proprement dite, englobe de nombreux domaines d'activité de divers offices fédéraux qui jouent un rôle important dans ce contexte. Nous nous prononcerons sur les aspects principaux de ces relations, car la politique de développement dépasse la "seule" coopération au développement.

Cette politique de développement de la Confédération se situe à son tour dans un contexte plus large, où les instances politiques, les associations privées, d'autres institutions publiques, mais aussi les citoyennes et citoyens suisses ont un rôle à jouer.

Nous commencerons par quelques réflexions sur la loi et son ordonnance. Nous examinerons ensuite les aspects significatifs des activités d'autres services fédéraux qui influencent la coopération au développement. Enfin, nous verrons sur un plan plus général la place qu'occupe la politique de développement dans notre pays.

31 Conséquences au niveau du contenu de la loi et de son ordonnance

Au début de ce rapport, nous avons déjà montré que la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, comme tout autre texte législatif, possède des racines historiques à partir desquelles il est possible de comprendre certaines dispositions particulières et de les interpréter. Cette remarque vaut avant tout pour les objectifs et les formes de la coopération au développement. Il faut toutefois souligner, qu'en dépit d'une sensible évolution de la problématique du développement au cours de la décade écoulée, ni les principes formulés par la loi, ni la démarche, ni les buts voire les formes de la coopération ne sont remis fondamentalement en question. Le texte de la loi continue à fournir un cadre conceptuel clair et efficace à cet égard.

La loi ne fixe par exemple pas de limites contraignantes en ce qui concerne les formes que peut revêtir la coopération et leur permet ainsi d'évoluer. Elle permet en particulier un renforcement de la collaboration avec les cantons et les communes, ainsi que des relations avec les oeuvres d'entraide privées ou une meilleure exploitation des connaissances et expériences des entreprises du secteur privé. Les autorités responsables de la coopération au développement doivent utiliser ces instruments au mieux. La subdivision de l'article 5 en deux parties, l'une générale (art. 5, 1er al.), l'autre spéciale (art. 5, 2e al.), ménage l'ouverture nécessaire pour aborder de nouveaux problèmes lors de la définition des priorités de la coopération. Au cours des dix ans concernés par ce rapport, les concepts ont été adaptés à l'évolution des problèmes et des stratégies de développement. De telles modifications qui, par exemple, tiennent mieux compte du rôle important des femmes dans les processus de développement ou des mesures dans le domaine de l'urbanisation, en complément de celles nouvellement définies pour le développement des zones rurales, sont possibles dans le cadre de la loi. A notre avis, le texte de la loi peut,

sans changement, continuer à servir de base pour les futures activités de la coopération, aussi bien dans sa partie générale que dans celle concernant les activités de coopération (ch. 1 et 2).

32 Conclusions concernant les aspects de politique de développement des activités d'autres services fédéraux

De plus en plus fréquemment, des questions se rapportant à la politique de développement et, par là, à la politique extérieure apparaissent dans des domaines aussi différents que l'endettement international, la politique d'investissements et de structures, les échanges commerciaux, le problème des ressources naturelles, la destruction de l'environnement, le flux des réfugiés et des requérants d'asile. Nous estimons qu'il convient, dès lors, d'examiner les aspects touchant à la politique de développement de ces différents domaines, qui, sans exception, relèvent de la compétence d'autres services de la Confédération, et, dans la mesure où cela se justifie, de les renforcer de manière coordonnée.

Il ne s'agit pas uniquement de redéfinir certaines compétences disparates ou d'éviter certaines pertes d'efficacité dues à des frictions. Il s'agit bien plus de continuer à amplifier les différents modes et possibilités d'action de notre pays (tant du point de vue politique, économique que culturel) par rapport au tiers monde, de telle façon qu'ils correspondent, d'une part, aux besoins des pays en développement et, d'autre part, à nos intérêts à long terme, en tenant compte de notre haut degré d'interdépendance. Cette tâche constitue l'un des défis les plus importants pour notre pays en matière de politique extérieure.

C'est dans cette perspective qu'il faut repenser non seulement les tâches traditionnelles de la politique économique extérieure, mais aussi celles de la politique agricole, des prescriptions concernant les étrangers, la politique d'asile, l'environnement et la santé, les réglementations dans le domaine des transferts de technologie et le droit relatif aux brevets. Les fondements de cette réflexion doivent encore en partie être élaborés par la recherche.

La politique culturelle et d'information de la Suisse ne favorise pas assez la rencontre avec les différentes cultures du tiers monde: l'importance de cette confrontation et de ce type de question pour la conscience que Suissesses et Suisses ont et auront de leur propre identité deviendra à long terme primordiale.

L'ordonnance sur la coopération internationale et l'aide humanitaire internationale du 12 décembre 1977 fixe le cadre institutionnel pour l'examen des problèmes touchant à la politique de développement et à la coordination entre les offices. Le Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale (CICDA) n'a guère été utilisé depuis sa création. Les offices responsables doivent clarifier les problèmes de coordination qui existent. Dans les questions fondamentales, le CICDA peut faire des propositions au Conseil fédéral. Le CICDA travaillera dans ce sens.

33 Conséquences en ce qui concerne le contexte de la politique de développement

Nous sommes par ailleurs convaincus qu'une meilleure prise de conscience de la politique de développement dans les relations étrangères des services fédéraux exercera des effets bénéfiques sur d'autres secteurs, extérieurs à la Confédération. C'est de cette manière seulement que nous parviendrons à faire comprendre et accepter l'adhésion de la Suisse aux organisations multilatérales de développement

les plus importantes. C'est de cette manière aussi, que les éléments de politique de développement acquérront l'importance qu'ils méritent au sein des activités de l'économie privée. Nous voulons souligner ici que les secteurs publics et privés possèdent tous deux un intérêt commun à l'instauration de mesures complémentaires dans ce domaine. Nous pensons, par exemple, aux organismes privés de promotion de l'économie et du commerce, qui pourraient jouer un rôle très important pour les pays en développement. De même manière, les agences suisses et internationales de coopération informent l'économie privée des appels d'offre et garantissent ainsi une attribution des mandats conforme aux pratiques courantes dans le monde des affaires. De leur côté, les entreprises peuvent adapter leurs investissements aux impératifs du développement, sans pour autant devoir renoncer à leurs propres intérêts. La Confédération soutient les activités des investisseurs suisses par ses représentations diplomatiques et par son adhésion à l'AMGI, ainsi que par d'autres mesures de politique économique. Dans le domaine commercial, on peut considérer que l'économie privée pourrait contribuer à améliorer les conditions internationales de travail, tâche prépondérante de la politique de développement. Par ailleurs, la Confédération défend depuis longtemps les intérêts des entreprises suisses dans les négociations internationales en s'engageant en faveur d'une amélioration des possibilités d'écoulement de produits suisses sur les marchés des pays en développement. Enfin, alors que les banques mettent à disposition le marché financier suisse pour les emprunts des grandes organisations de développement multilatérales, celles-ci offrent aux investisseurs suisses des opportunités de placement parmi les plus sûres. L'attitude du système bancaire international, au sein duquel les banques suisses jouent un rôle non négligeable, est un élément déterminant pour les perspectives de développement et l'application d'une politique structurelle saine dans les pays fortement endettés. A long terme, les succès de la politique de développement créent à leur tour les conditions pour de futurs prêts des banques internationales.

Partout, on découvre ainsi entre secteurs public et privé une convergence d'intérêts en matière de politique de développement. De même que la Confédération s'applique à promouvoir le bien commun, l'économie privée peut, dans son propre intérêt à long terme, faire intervenir des aspects de politique de développement dans ses activités. De notre part, nous entendons soutenir plus largement à l'avenir des mesures destinées à encourager, entre l'administration et le secteur privé, le dialogue concernant de telles possibilités.

4 La politique suisse de coopération au développement: un regard vers l'avenir

Ce rapport aboutit à la conclusion qu'il convient d'accorder une place encore plus importante aux considérations de coopération au développement dans nos relations extérieures. Selon toute probabilité, la résorption des problèmes de développement occupera pour le moins encore les générations futures. Il s'agit d'un processus qui a débuté il y a de nombreuses années sous forme d'activités missionnaires et humanitaires, et qui a connu une ample extension par la suite. Son contenu et ses formes ont fortement évolué. Notre rapport ne présente que l'étape la plus récente de ce processus qui, cela devient de plus en plus évident, ne transformera pas seulement les pays en développement mais exercera également une grande influence sur notre pays.

La coopération devra être encore renforcée. Au cours de la décennie écoulée, elle a traversé une étape d'expansion et d'affinement des méthodes utilisées, aboutissant sur un besoin de rationalisation et de concentration. Durant ces dernières années, marquées par des transformations majeures de la politique économique mondiale, la coopération a amélioré sa position dans notre pays. Sur le plan international, on a également reconnu qu'elle joue un rôle central dans la politique des pays occidentaux pour la recherche de solutions à toute une série de problèmes brûlants.

Il est vital pour la communauté des peuples que les efforts entrepris au niveau international dans le domaine de la politique de développement puissent répondre à la montée des problèmes, aujourd'hui et dans les années à venir. Il appartient à la Suisse d'apporter sa contribution à la solidarité internationale.

Dans ce sens, nous résumons ici les conclusions que ce rapport a dégagées pour la continuation de la coopération suisse au développement:

1. La loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales constitue encore, dix ans après son adoption, un cadre clair et valable pour la coopération suisse au développement.

2. La loi n'étant pas limitative quant aux formes de coopération, elle permet de développer les relations avec d'autres institutions publiques, les organisations privées et l'économie privée.

3. La façon dont la loi décrit les buts généraux de la coopération permet de garder l'ouverture nécessaire à l'adaptation des priorités aux nouveaux problèmes qui se posent.

4. De nouveaux domaines de coopération s'imposent comme réponse à une problématique qui évolue. A l'avenir, il conviendra de compléter le soutien apporté au développement rural par des mesures en faveur des zones urbaines; de soutenir l'intégration de la femme dans les processus de développement; d'appuyer davantage les efforts en matière démographique et de prendre en compte les aspects écologiques de toutes les actitivés de développement.

5. L'importance de la coopération au développement sur le plan de la politique étrangère et de la politique économique extérieure croît en même temps que les

volumes financiers qui y sont consacrés. Pour tenir compte de ce fait, les offices fédéraux chargés de la mise en oeuvre de la coopération devront renforcer leurs liens avec les instances responsables de la politique étrangère et de la politique économique extérieure.

6. La concertation entre les offices fédéraux devra être renforcée, car les problèmes de développement apparaissent dans des domaines d'activité toujours plus nombreux. Dans ce but on fera davantage appel au Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales (CICDA).

7. La répartition des tâches entre les divers porteurs des actions de coopération s'est stabilisée et se poursuivra sans changements majeurs. Le but final de la coopération reste le transfert de ses activités aux partenaires des secteurs public et privés des pays en développement.

8. Nous continuerons à donner la préférence à l'aide bilatérale, tout en participant de manière adéquate à l'action des organismes multilatéraux d'assistance technique et de financement.

9. Le volume de l'aide publique suisse au développement se rapproche de la moyenne des prestations des autres pays industriels. La contribution suisse ne correspond cependant pas encore à la profonde intégration de notre pays dans l'économie mondiale.

10. Un certain nombre de mesures seront prises afin d'amplifier la contribution suisse dans le processus de développement des pays partenaires. C'est ainsi que nous viserons à accroître la concentration des activités sur le plan géographique et sectoriel. Les avantages de ce choix ne doivent cependant pas prendre le pas sur d'autres considérations de politique étrangère et de politique économique extérieure.

11. Nous avons l'intention de renforcer notre capacité de participer au dialogue politique et à la coordination entre donateurs, de manière à améliorer la pertinence de notre coopération au développement.

12. L'aide suisse au développement est accordée à des conditions très favorables qui influencent positivement son efficacité et la libèrent de toute considération à court terme.

13. On peut considérer que les instruments de la coopération au développement suffisent aux besoins de notre politique. Il conviendra cependant de développer les instruments destinés à encourager l'engagement de ressources du secteur privé.

14. L'activité de coopération de la Suisse s'oriente nettement vers le soutien à un développement autonome basé sur l'initiative et les efforts des populations concernées. Les projets isolés ont perdu de leur importance; par ailleurs, les expériences avec des projets trop complexes n'ont pas toujours été très concluantes. Nous tenterons de réaliser des projets clairement définis, qui cependant s'inscrivent dans un ensemble cohérent.

15. On doit constater que la situation du personnel limite l'efficience de la coopération et la possibilité de s'engager sur de nouvelles voies.

16. Les possibilités d'améliorer la collaboration entre les offices s'occupant à un titre ou à un autre de coopération et de politique de développement seront renforcées par un accroissement de la mobilité du personnel à l'intérieur de l'Administration ainsi qu'entre l'Administration et d'autres institutions de développement.

17. Il conviendra de développer de nouveaux critères de décision pour tenir compte des changements intervenant dans les pays en développement. Le choix des projets soumis à l'évaluation d'experts indépendants sera systématisé.

5 Grandes lignes de la Politique gouvernementale

Ce rapport n'était pas prévu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987.

Il a été préparé en réponse au postulat de la commission des affaires étrangères du Conseil National du 9 avril 1985.

Bibliographie des sources utilisées

1 IBRD Ensuring Food Security in the Developing World: Issues and Options; Washington D.C., 1985

2 IBRD World Development Report; Washington D.C., 1986

3 IMF International Financial Statistics Yearbook; Washington D.C., 1985

4 IMF World Economic Outlook; Washington D.C., 1986

5 OECD Financing and External Debt of Developing Countries; Paris 1985

6 OECD Development Assistance Committee: Efforts and Policies of the members of the DAC, Report 1986; Paris 1986

7 UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1985 ; New York 1985

8 World Resources Institute and International Institute for Environment and Development: World Resources 1986; New York 1986

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Rapport sur la politique de coopération au développement 1976-1985 du 2 mars 1987

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1987
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	16
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	87.011
Datum Date Data	28.04.1987
Seite Page Pagina	147-263
Ref. No	10 105 079

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.