

Rapport de la Commission de gestion au Conseil national sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal

du 23 août 1984

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

De concert avec la Commission des finances, la Commission de gestion du Conseil national a chargé en 1983 un expert n'appartenant pas à l'administration de procéder à un contrôle de l'efficacité de projets exécutés au Népal par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA). L'accent a surtout été mis, en l'occurrence, sur le projet intégré de développement rural dans la région des collines (PIDC).

Le rapport déposé par l'expert le 14 juin 1984 satisfait au mandat donné par la Commission de gestion et fournit une base utile à ceux qui devront poursuivre l'examen du sujet que représente le «contrôle de l'efficacité de projets de développement». En outre, le rapport contient d'intéressantes suggestions touchant diverses questions de principe que pose l'aide au développement. La Commission de gestion désirerait mettre ces questions en discussion tant au Parlement qu'au sein de l'opinion publique. La DDA a d'ores et déjà reconnu le bien-fondé des questions posées par l'expert. Un dialogue devrait s'instaurer à ce sujet au sein des commissions parlementaires compétentes, des organes publics et privées responsables de l'aide au développement et dans le public. Cependant, les questions de principe posées ne sauraient appeler des réponses globales et par trop hâtives. Bien au contraire, leur examen devrait s'accompagner de la récolte de constatations tirées de la pratique et de la mise en valeur de ces données. C'est dire que ce n'est qu'à moyen terme qu'il sera possible de répondre à ces questions.

Si la Commission de gestion s'est prononcée en faveur d'une rapide publication du rapport de l'expert, c'est pour ne pas retarder la discussion ou contribuer à la distordre en n'assurant pas à tous les intéressés un degré d'information semblable. Toutefois, elle estime qu'il est de son devoir de faire déjà connaître son avis au moment de la publication de ce rapport. Sans doute devra-t-elle, au cours de la discussion qui s'annonce, préciser certaines des opinions exprimées. C'est la raison pour laquelle la Commission de gestion a invité toutes les autres commissions des deux conseils législatifs s'occupant de questions touchant l'aide au développement à participer à un échange de vues devant permettre de déterminer sous quelle

forme il serait possible de traiter en commun les questions de principe soulevées par le rapport d'expertise. Les résultats de ces travaux devront être soumis aux deux conseils lors d'une prochaine session.

23 août 1984

Au nom de la Commission de gestion:
Le président, A. Rüttimann

Rapport

1 Mode de procéder

Les commissions de gestion des conseils législatifs se sont déjà occupées à plusieurs reprises de la haute surveillance sur des projets de développement de la DDA. En 1979, la Commission de gestion du Conseil national a donné à la DDA la possibilité de lui exposer son mode de procéder pour l'exécution des projets de développement en proposant elle-même un exemple. La DDA a choisi comme exemple le plus typique les projets intégrés de développement rural dans la région des collines du Népal (PIDC). C'est d'après les principes précisés dans l'exposé de la DDA que cette commission a examiné en 1980 les projets de développement au Ruanda. Pour sa part, la Commission du Conseil des Etats s'est occupée en 1981 de projets touchant l'industrie laitière à Madagascar et a établi d'après ses constatations de premiers critères d'évaluation pour la haute surveillance s'exerçant sur les projets de développement (cf. rapport y relatif, FF 1982 II 242 s.). En 1982, la Délégation des finances et la Commission de gestion du Conseil national décidèrent de coordonner leurs travaux dans le domaine de la haute surveillance sur les projets de développement. En conséquence, la commission s'est occupée des méthodes appliquées par la DDA sur le plan du contrôle de l'efficacité de ses propres projets et a choisi comme exemple, après s'être entendue avec la Délégation des finances, le PIDC pour un contrôle ultérieur. Elle a ensuite établi un mandat concret et choisi entre plusieurs personnalités, M. Ernest Basler, ingénieur et dr ès sc. techn, planificateur, qui jouit d'une grande expérience dans le domaine de l'examen des questions interdisciplinaires ainsi que dans celui de l'écologie. De concert avec les Commissions des finances et les Commissions des affaires étrangères et des affaires économiques extérieures, la commission chargea M. Basler d'exécuter le mandat. L'expert a bénéficié de l'assistance de M.R. Aeschlimann, dr en sc. éc., conseil, qui jouit d'une grande expérience des questions administratives. Pour l'exécution de l'expertise, le Département des affaires étrangères a accordé un montant de 75 000 francs à prélever sur le crédit ouvert pour l'aide au développement.

L'expert eut en Suisse et au Népal des entretiens avec une cinquantaine de personnes, étudia un nombre important de documents et procéda sur les lieux à une inspection de l'exécution du projet. Lors de la rédaction de son rapport, il donna l'occasion à la DDA de s'exprimer sur des questions d'ordre fondamental; de même, l'HELVETAS, engagée au Népal, eut la possibilité de donner son avis, qui fut positif.

La section compétente de la Commission de gestion a examiné le rapport de l'expert au cours d'une session de deux jours et entendit à cette occasion aussi bien l'auteur du rapport que des représentants de la DDA. Ensuite, elle a transmis le projet de rapport à la commission plénière.

2 Principales constatations ressortant du rapport de l'expert

Le *texte intégral* du rapport sur le «sens et l'efficacité de l'exécution de projets de l'aide suisse au développement au Népal», de M. Ernst Basler, du 14 juin 1984, peut s'obtenir auprès de l'*Office central fédéral des imprimés et du matériel* (OCFIM), 3000 Berne (pour les membres du Parlement auprès du Service de documentation de l'Assemblée fédérale).

Le choix et le résumé des constatations et des avis essentiels que contient le rapport d'expertise ont été opérés compte tenu des exigences de la haute surveillance exercée par le Parlement sur l'activité de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), ainsi que dans l'intention de mettre en évidence les conséquences que les conseils législatifs et leurs commissions doivent tirer des conclusions du rapport.

21 Appréciation du projet

Le PIDC vise à *renverser*, dans une partie des régions de collines du Népal, la *tendance en ce qui concerne la surexploitation des ressources naturelles du pays*. Dans la région faisant l'objet du projet, on construit une route de dévestiture de 110 km de long. En réalisant ce projet, on tente simultanément, par une combinaison adéquate de diverses mesures, de développer la région: amélioration des méthodes culturales de l'agriculture, développement d'une sylviculture permettant de lutter contre l'érosion, éducation (surtout formation des adultes), amélioration de l'hygiène, services de consultation pour femmes, développement de l'artisanat du bâtiment, services de transports, approvisionnement en eau et utilisation rationnelle du bois de feu, création de petites entreprises artisanales.

L'exécution du projet s'impose en raison de la surexploitation de plus en plus marquée des ressources naturelles. La population népalaise a doublé au cours de ces trente dernières années. Les méthodes agricoles n'ont pas évolué durant ce laps de temps si bien que la croissance démographique est la cause d'une surexploitation toujours plus poussée de la forêt et du sol. En raison de la destruction de la forêt, les pluies des moussons entraînent chaque année des quantités toujours plus grandes d'humus vers les plaines de l'Inde. Le rendement agricole des régions de collines tendant à baisser, la population risque de plus en plus d'être privée de ses bases naturelles d'approvisionnement. En quinze ans, l'exécution du projet devrait permettre de modifier le comportement de la population de manière à renverser une évolution qui dure depuis de très nombreuses années.

L'expert en arrive à la conclusion que le PIDC a, dans les conditions propres au Népal, le désavantage que comporte une *aide extérieure massive*. On essaie de venir en aide à un district écarté en donnant de l'extérieur de fortes impulsions au développement. On détermine les attributions de biens et de services qui seraient nécessaires au développement pour contenir un processus d'utilisation excessive des richesses naturelles par l'homme, dont les effets sont reconnus comme fatals, et opérer une reconversion permet-

tant d'assurer peu à peu une situation plus prospère. Or, les Népalais, notamment le gros de la population locale n'ont pas été à même de contribuer dans toute la mesure voulue au succès de ces efforts. Sans le rôle *directeur assumé par les Suisses*, le projet n'aurait pu être mis sur pied ou son exécution se serait même rapidement soldée par un échec.

C'est pourquoi l'expert se demande si les objectifs visés par le projet n'ont pas été fixés avec trop d'ambition. La DDA aurait davantage dû se limiter à une aide complémentaire destinée à soutenir les efforts entrepris par les bénéficiaires eux-mêmes et ne pas s'écarter encore davantage de ce principe au cours de l'exécution du projet. Au début, une *prestation des Népalais* se montant à 40 à 50 pour cent du total des dépenses causées par l'exécution du projet était prévue. Cette part s'est entre-temps abaissée à 12 pour cent (les dépenses pour la construction de routes, pour les collaborateurs de la coopération au développement et pour le service d'entretien des routes, ainsi que les prestations volontaires et gratuites de la population des villages n'étant pas comprises dans ce total).

Un autre point faible du PIDC est que, *dès le début, l'incertitude a régné* quant à la manière dont le projet devait être transféré ultérieurement et à *qui son exécution devait être confiée*. Il aurait été plus facile de résoudre le problème si le projet avait pu être conçu de manière plus conséquente comme contribution aux efforts entrepris par les bénéficiaires de l'aide.

L'expert *ne croit pas que l'exécution de ce projet pourra permettre d'atteindre le but initialement fixé*, à savoir rompre le cercle vicieux déterminé par la pauvreté et l'utilisation abusive des ressources naturelles, puis créer les conditions assurant une amélioration du bien-être. En revanche, il tend à admettre que même si le but fixé de manière trop ambitieuse ne pouvait être atteint que partiellement, cela serait déjà de nature à justifier les efforts et les dépenses nécessaires. A cet égard, le bilan intermédiaire est nettement positif. Compte tenu de la *croissance démographique*, l'expert se demande si notre aide ne contribuerait pas à rendre encore plus aigu le problème de la surexploitation croissante des ressources naturelles en retardant l'accomplissement du difficile mais indispensable processus d'adaptation que doit subir tout un groupe de la population. Il se peut fort bien que les mêmes problèmes se posent à nouveau dans des proportions encore plus fortes avec un retard de quelques dizaines d'années, après que des dommages écologiques considérables et en partie irréversibles auront été causés. Dans chaque cas, le *problème de l'exploitation excessive des ressources naturelles ne pourra être résolu que par une éducation progressive de la population de ces régions*. Ainsi, force est de se demander si le PIDC influe de manière positive ou négative sur un tel processus d'éducation. Or il existe des indices parlant en faveur de l'une et de l'autre de ces assertions. De l'avis de l'expert, on n'a pas encore pu déterminer si les contacts culturels intenses noués dans le cadre de l'exécution du projet peuvent être considérés comme une impulsion indispensable à une évolution soutenue par les bénéficiaires de l'aide ou si, au contraire, il contribue au sous-développement et à l'appauvrissement.

La Commission de gestion avait été choquée par le fait que, d'après une

statistique népalaise, la *production de denrées alimentaires* a fortement régressé depuis 1976 environ dans la région où est exécuté le PIDC. L'expert met en doute la valeur de cette statistique. Selon ses déclarations, l'affirmation de la DDA précisant que cette régression indiquée par la statistique serait due beaucoup moins à l'activité des exécutants du projet qu'à l'insuffisance des méthodes de relevé, ne serait pas du tout injustifiée. En tout cas, on ne saurait l'infirmer avec les informations dont on dispose. Inversement, on ne peut pas non plus complètement exclure que la volonté de la population de se venir en aide par ses propres moyens n'ait été affaiblie dans certains cas par l'intervention subite d'une aide au développement comprenant un aussi large éventail de prestations. L'expert voudrait que le PIDC permette d'obtenir que la production de denrées alimentaires marque un accroissement à long terme. Il est très regrettable qu'on n'ait pas, au début de l'exécution d'un projet aussi novateur, établi la situation initiale au moins sur certains points importants et enregistré depuis lors les modifications survenues.

En terminant, l'expert recommande qu'en dépit des doutes exprimés, le PIDC soit mené à bonne fin dans les limites prévues, à condition toutefois qu'on apporte les modifications qui se justifient. Les principales raisons sont de deux sortes: Tout d'abord, il existe certaines chances de procéder à la transmission de responsabilités dans la mesure prévue au cours de la troisième et dernière phase d'exécution du projet, qui débutera en 1985. En second lieu, le PIDC occupe une position de pointe dans la liste des projets intégrés de développement de régions rurales. Il permet donc de mettre en évidence les possibilités existant sur le plan du développement.

L'expert craint à vrai dire que le PIDC ne subisse *le même sort* que celui de la *ferme modèle de Jiri* qui, après sa remise au gouvernement, en 1971, a largement perdu de son rayonnement. Les routes de montagne de Lamobangu à Jiri représentent un ouvrage de génie civil beaucoup trop important pour que son entretien puisse être assuré par les communes de la région ou par les districts. La même observation vaut pour certaines parties du PIDC, par exemple pour la station d'essais et l'établissement horticole de Bonch. A cet égard, on peut se demander s'il n'aurait pas été opportun de concevoir toutes les parties du projet en respectant des dimensions qui auraient permis à une communauté locale d'en assumer la responsabilité par la suite. De même qu'on encourage aujourd'hui l'emploi de technologies adaptées aux possibilités, il faudrait déjà tenir compte, lors de l'établissement d'un projet, de grandeurs d'exploitations déterminées d'après les possibilités locales.

22 Processus d'apprentissage de la DDA

En 1982, la DDA a soumis le PIDC à un examen exécuté par quatre experts indépendants de l'administration. Ceux-ci ont exprimé dans leur rapport diverses critiques à l'égard du projet. L'une des principales tâches incombant à l'expert de la Commission de gestion était d'apprécier la réaction de la DDA à ces critiques. Cet expert constate que le *rapport d'évalua-*

tion de 1982 a provoqué de vives discussions tant à Berne qu'à Katmandou et dans les régions où s'exécute le projet. Les critiques, partiellement dures, ont, cela est compréhensible, provoqué un certain désarroi. Bien que le rapport comporte de nombreux points faibles, ses conclusions n'ont pas été rejetées en bloc. Les collaborateurs engagés sur le terrain s'en sont préoccupés avec pragmatisme, mais plutôt sans trop approfondir les choses, ce qui est compréhensible en raison d'une activité les mettant très fortement à contribution. Les services de la DDA, à Berne, ont plus de distance et une plus grande expérience. Aussi certains avis exprimés lors des discussions sur l'évaluation des résultats ont-ils un caractère beaucoup plus approfondi. L'expert de la Commission de gestion constate que presque toutes les questions fondamentales qu'il a posées ont déjà été soulevées une fois ou l'autre mais qu'on n'a pas tiré de bilan concret et qu'aucune décision n'a été prise quant aux modifications à apporter en cours d'exécution du projet. Sans doute cela ne pourrait tout au plus avoir lieu que lors de la troisième phase d'exécution du PIDC ou de l'établissement de nouvelles conceptions relatives à d'autres projets de développement rural.

D'une part, la DDA n'est pas en mesure de présenter aujourd'hui une appréciation générale de la situation faisant état des conséquences à tirer. D'autre part, certains exemples concrets permettent d'affirmer qu'un certain processus d'apprentissage est en cours. C'est ainsi qu'actuellement, on a déjà remédié au manque de relevé de l'état initial de la production de denrées alimentaires au début de l'exécution du projet, manque qui avait suscité certains reproches dans le rapport d'évaluation de 1982. L'accompagnateur suisse du projet, qui en avait suivi l'exécution durant de longues années, avait du reste suggéré bien auparavant de procéder à un tel relevé.

Un second exemple est l'absence d'emplois non agricoles en dehors de la construction de la route et des travaux exécutés dans le cadre du PIDC. Certaines critiques expriment la crainte qu'au terme de l'exécution du projet, le problème du chômage ne se pose encore avec plus d'acuité. C'est pourquoi un expert suisse de la promotion des activités artisanales s'est récemment rendu dans ces régions pour se vouer à plein temps à l'examen de ce problème.

Dans le secteur de la santé dont s'occupe le PIDC, la DDA a, après quelque quatre ans d'expérience, acquis la conviction que les mesures curatives sont moins efficaces qu'une prophylaxie. L'infirmière responsable de ce secteur a été remplacée par un médecin jouissant d'une formation spéciale en médecine tropicale. Ce praticien a déjà à son actif de remarquables réalisations de pionnier dans le domaine du contrôle des naissances.

La question des impulsions massives au développement et de la complexité d'un projet intégré portant sur plus de dix secteurs, qui comporte notamment le désavantage de ne pas assurer une bonne vue d'ensemble sur son exécution, préoccupe depuis longtemps la DDA. Celle-ci a déjà tiré certains enseignements avant la publication du rapport de 1982. De toute façon, un autre projet intégré de développement, exécuté conjointement avec la République fédérale d'Allemagne dans une autre région du Népal, présente des dimensions plus modestes. Cela sera aussi le cas dans d'autres pays en

développement où des projets intégrés seront exécutés sous la direction de la DDA.

Sur un autre plan, relevant davantage des principes, le processus d'apprentissage prend apparemment plus de temps. C'est ainsi que l'attitude de la DDA ou de certains de ses collaborateurs est fort contradictoire en ce qui concerne la *décentralisation* du PIDC demandée par les Népalais. De l'avis de l'expert, la DDA aurait dû, d'après les constatations faites, encourager cette décentralisation. En outre, la DDA n'utilise pas à fond la *possibilité de recourir à la collaboration de l'économie privée* pour l'exécution du projet. L'expert cite à ce sujet quelques exemples à la page 41 de son rapport.

Le recul des propres prestations des Népalais aurait dû exercer l'effet d'un signal d'alarme. Pourtant, l'accompagnateur externe du projet avait attiré plusieurs fois l'attention sur cette régression. Toutefois, l'exécution du projet avait déjà pris un tel envol et faisait l'objet d'une telle publicité que des critiques externes ne pouvaient que faiblement influencer sur son cours. La concurrence avec d'autres Etats donateurs qui s'est exercée au Népal a encore accéléré le passage d'une aide devant soutenir les efforts entrepris par les bénéficiaires à une organisation assumant l'approvisionnement du pays en biens nécessaires à son développement.

On ne peut plus constater au sein de l'administration de la DDA, à Berne, autant de *souplesse* dans son activité qu'en font preuve les collaborateurs occupés *sur le terrain*. La centrale de la DDA court le danger de tomber de plus en plus dans une *routine* qui, sans empêcher de répartir les crédits alloués de manière conforme aux règles administratives et dans les délais impartis, prive les responsables de la faculté de déceler les véritables problèmes et les contradictions qui se manifestent, ainsi que de réagir de la manière qui s'impose. L'expert en arrive à la conclusion que, si les prestations continuent d'être excellentes sur le plan de la technique de l'engagement, on enregistre des points faibles et des contradictions sur le plan de la stratégie.

Touchant l'appréciation de la DDA, l'expert dit littéralement ce qui suit:

Jusqu'ici la DDA n'a pas su tirer parti des critiques adressées de l'extérieur à des activités qui ne sont pas uniquement marginales ou «proches du front», pour les mettre au profit de sa stratégie. Or beaucoup d'autres ont déjà exprimé sous une forme ou sous l'autre, avec retenue ou de façon plus agressive, ce qui est dit dans ce rapport. Il semble toutefois que ces critiques et recommandations auraient été reçues plutôt sur un ton de refus par la DDA. A mon avis, il importerait davantage que jusqu'ici de s'attaquer aux questions non résolues, toute désagréables qu'elles soient, de les soumettre à un examen sans complaisance, de mettre en valeur de manière conséquente les constatations faites en agissant de façon adéquate. Il conviendrait également de recourir en l'occurrence à la collaboration de personnes de l'extérieur, même si elles portent à la critique.

Il ne faut pas voir dans ces déclarations un reproche adressé à certaines personnes, les critiques s'adressant à la DDA en tant qu'institution. N'est-elle pas devenue sur ce point la victime d'un professionnalisme croissant? L'avance écrasante dont elle jouit en matière de connaissances détaillées touchant l'évolution dans les régions écartées de pays lointains lui permettant par trop facilement de réfuter les critiques indésirables ou de les

ignorer. A cela s'ajoute – faute de bases sûres – le désir prédominant de ne pas laisser répandre des informations «nuisibles» ou semant le trouble. Ainsi la DDA néglige précisément d'utiliser les moyens qui seraient nécessaires pour éclairer les bases de ses activités et pour arriver à les consolider à long terme. (P. 49 du rapport d'expertise).

De l'avis de l'expert, *la DDA est fortement influencée par une opinion publique* dont on a trop peu sondé les véritables mobiles. C'est ainsi que l'idée flatteuse selon laquelle *chaque aide serait bonne «en soi»* et d'autant meilleure qu'elle serait plus forte, contredit absolument les constatations faites par les experts. Une *volonté débridée d'aider*, qui ne se laisse pas guider par une profonde connaissance des tenants et aboutissants ainsi que de la capacité d'assimilation des bénéficiaires peut, à la longue, *être plus nuisible qu'utile*. En bref, le problème qui se pose est qu'en nombre d'endroits «les élans du cœur précèdent par trop la réflexion».

Consciemment ou inconsciemment, la DDA est aussi imprégnée de l'idée que *le développement peut être réalisé* grâce à un bon management et aux prix de moyens financiers suffisants. Nous sommes en effet toujours tentés de nous attaquer avec notre conception occidentale de l'efficacité au «difficile» problème du développement et de vouloir le résoudre de la sorte.

23 Questions fondamentales posées par l'aide au développement

De manière très nette, l'expert met l'accent sur les questions fondamentales posées par l'aide au développement auxquelles on ne saurait à vrai dire pas donner de réponse au vu des constatations qu'a permis de faire le PIDC, mais que celles-ci mettent en évidence de façon indiscutable:

Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet devait, dans sa conception initiale, permettre de renverser la tendance en ce qui concerne la surexploitation de plus en plus forte des ressources naturelles. De manière idéale, cet objectif devrait pouvoir être atteint par une amélioration du niveau de vie de la population. De la sorte celle-ci pourrait être libérée de l'obligation d'utiliser de manière abusive les ressources naturelles à sa disposition (forêts, sol, eau) et rompre le cercle vicieux de l'appauvrissement grâce au fait que, *selon la formule qui avait cours à l'époque, l'élimination de la pauvreté doit entraîner un arrêt de la croissance démographique*.

Alors que, par le passé, on se bornait à reprocher à la croissance démographique d'annihiler une grande partie des progrès réalisés sur le plan de l'amélioration du bien-être de la population, on commence aujourd'hui à mesurer les *dimensions écologiques de l'accroissement de la population*. Si l'on n'arrive pas en effet à limiter cette croissance au cours de quelques décennies, la catastrophe inévitable se produira tout simplement à un degré de surpopulation plus élevé et entraînera une destruction encore plus forte de l'environnement. Alors qu'il y a plus de dix ans, l'opinion prévalait qu'*on ne saurait espérer réduire le taux d'accroissement de la population sans arriver à surmonter la pauvreté*, on devrait, de l'avis de l'expert, se

demander actuellement s'il ne serait pas plus juste de poser le problème comme il suit: «*Sans réduction du taux d'accroissement de la population, il n'y a aucun espoir d'arriver à surmonter la pauvreté*». Or il est manifeste que cette conception exige un *changement complet de stratégie*. Pour procéder à un tel changement, il faut tout d'abord avoir la ferme volonté de prendre les décisions nécessaires et, ensuite, adopter toute une série de mesures dans des domaines où la Suisse ne dispose encore que de peu d'expérience.

S'exprimant sur la question de la «*faisabilité*» et du volume de l'aide au développement, l'expert remarque que, *sur le plan de l'intensité de la coopération au développement*, il existe aussi une sorte d'*optimum*. Dans la discussion suscitée par l'aide au développement, l'attention est par trop fixée sur un indicateur, à savoir la part des fonds consacrés au développement dans le produit national brut, et beaucoup trop peu sur les aspects qualitatifs de l'aide. Les craintes souvent exprimées par des experts népalais, précisant que l'aide au développement pourrait davantage nuire que profiter au pays *dès qu'une certaine capacité d'assimilation est dépassée*, ont été trop peu prises au sérieux et examinées jusqu'ici. Selon des constatations faites au Népal, l'aide au développement accordée sous une forme massive aurait également pour effet de voiler certains cas de mauvaise gestion, d'estomper les responsabilités, de renvoyer à plus tard l'application de mesures difficiles d'exécuter et de paralyser l'initiative personnelle. Or c'est pourtant dans le renforcement de celle-ci et dans la lutte contre le fatalisme que devrait se trouver la «*clé du développement*».

Pour l'expert, limiter notre aide à *une contribution aux efforts entrepris par les bénéficiaires de cette aide* représente une exigence essentielle. Les objectifs du développement doivent en fin de compte être déterminés par la population locale elle-même et s'harmoniser avec la représentation qu'elle se fait de la valeur des choses. En l'occurrence, nous devons nous résigner à avouer que certains des objectifs que nous avons fixés en matière de développement ne sauraient être atteints. Les conditions dans lesquelles *des contacts culturels intenses* peuvent somme toute être assurés sont déterminées de façon insuffisante. L'expert demande donc avec insistance qu'on s'efforce aussi en Suisse d'élaborer les *bases qui font encore défaut en matière d'aide au développement*. La Commission de gestion s'exprime de manière détaillée sur cette exigence dans ses conclusions (ch. 4).

Nous nous bornerons ici à parler de la ligne directrice tirée des constatations faites quant à l'aide au développement, pratiquée jusqu'ici, ligne précisée au cours des entretiens qu'a eus l'expert avec les participants à cette aide et décrite ci-après (p. 27 de son rapport):

A la longue, seul ce qui est soutenu par la motivation de la population locale a des chances de subsister. Pour l'aide, il faut partir du besoin que cette population ressent de ce qui est visé par le groupe d'objectifs prévus, puis bâtir peu à peu sur cette base en imprimant la direction voulue, ne jamais sauter une étape dans le développement, et savoir toujours intervenir avec patience, à titre d'élément complémentaire dont le rôle est de soutenir les efforts entrepris par les communautés locales (familles, groupements, organisations, autres collectivités).

3 Avis de principe exprimé par la DDA

31 Sur l'appréciation du projet

Lors de la séance de la section compétente de la Commission de gestion consacrée à l'appréciation du rapport, le directeur Staehelin a insisté au nom de la DDA sur le fait qu'une discussion critique très vive s'est déroulée ces dernières semaines entre cet office et l'expert, discussion qui a permis à des relations de confiance de s'établir entre eux. Ainsi, une communauté de vues a pu être réalisée sur de très larges points. Dans l'ensemble, la DDA se rallie aux conclusions de l'expert.

La DDA estime que la faculté qu'a eue l'expert d'obtenir une véritable vue d'ensemble est un élément stimulant, propre à faire avancer les choses. Simultanément, elle tient à faire une réserve globale quant aux conclusions générales de l'expert. Dans des circonstances aussi complexes que celles qui caractérisent le Tiers Monde et la coopération au développement, nombre de tenants et d'aboutissants ne peuvent être exprimés linéairement. C'est dire qu'il peut être dangereux de tirer des conclusions générales à partir de cas particuliers.

Pour ce qui est des diverses constatations et critiques faites par l'expert, la DDA reconnaît qu'il a accompli un travail consciencieux et qu'il a su tenir compte avec pondération des nombreux facteurs entrant en considération. L'expert fait preuve de compréhension quant à la manière dont la DDA a réagi au rapport d'évaluation de 1982. Il partage la retenue dont elle fait preuve à l'égard de mesures prises avec précipitation ou de modifications de cours prématurées. Il en ressort nettement que l'équipe responsable du projet a rempli sa tâche avec compétence et qu'elle a fait face aux problèmes d'une manière adéquate. Là où l'expert a formulé des critiques justifiées sur des points de détail, la DDA en tiendra compte sérieusement et les prendra en considération dans la planification en cours de la dernière phase de l'exécution du projet.

En revanche, la DDA rejette le reproche selon lequel le PIDC constituerait une aide externe de caractère massif, appliquée de manière précipitée, en faisant valoir que le projet a été établi systématiquement au cours de quatre ans de travaux et que son exécution s'étend sur une durée de quinze ans. Ce qui détermine l'urgence de l'intervention au Népal c'est la dégradation ultrarapide des conditions écologiques qui menace de rendre inutiles toutes les mesures prises par l'homme pour remédier à cette détérioration. C'est dire que le rythme des interventions de la DDA au Népal est édicté par les dangers d'évolutions dangereuses se poursuivant dans ce pays. Cela vaut aussi pour l'intensité des mesures appliquées. Dans les régions bénéficiant du PIDC, il s'agit simultanément de freiner la croissance démographique au cours d'une seule génération, de viser à prévenir une catastrophe écologique, d'intensifier la production agricole, d'améliorer la santé publique et l'éducation de la population, de modifier des structures féodales, de créer les bases d'un Etat moderne et de maintenir dans la population intéressée et chez les fonctionnaires népalais l'espoir en un avenir meilleur et en des conditions vivables, de stimuler la volonté de s'engager, sans compromettre

les chances de succès des autres mesures. En raison de cette multitude de problèmes et de leur complexité, la DDA ne peut guère se représenter que les responsables népalais proposent une aide moins massive et moins rapide. La réaction manifeste au Népal a un caractère global. Aussi notre réponse ne saurait-elle être que complexe. Il en résulte que la coopération au développement s'exerçant dans ce pays passe inéluctablement par un mode de travail intégré.

Le PIDC est-il devenu par trop complexe? Cette question paraît également justifiée aux yeux de la DDA, qui se la pose depuis longtemps sans être en mesure d'y donner une réponse définitive. Il est particulièrement important en l'occurrence de bien considérer que le PIDC n'est que l'un des nombreux projets à l'exécution desquels la Suisse participe au Népal. Outre des projets intégrés, il y a aussi des interventions de caractère ponctuel ou sectoriel telles que le programme national de culture de la pomme de terre, un projet de formation professionnelle ou la formation de personnel médical. Ce qui est déterminant en l'occurrence, c'est que les divers projets sont complémentaires. Le PIDC s'est par exemple développé à partir du projet «Jiri» de caractère strictement local et constitue lui-même la base du programme sectoriel de culture de la pomme de terre. Tous ces projets ont leur place dans le cadre des efforts entrepris sur le plan général par le Népal, chacun contribuant pour sa part à quelque chose de particulier dans le processus d'apprentissage.

Répondant au reproche de l'insuffisance des prestations du Népal, la DDA tient à préciser que les habitants des villages doivent eux-mêmes fournir d'importantes prestations. A cela s'ajoutent les dépenses fort appréciables que le gouvernement népalais a faites pour la région où le projet est exécuté indépendamment de la réalisation du PIDC. Un exemple typique en est la construction d'installations d'adduction d'eau. De tels efforts sont tout aussi importants pour le développement à long terme de la région que les contributions versées au titre du projet.

Qui faudra-t-il charger ultérieurement de gérer le PIDC? C'est intentionnellement qu'on n'a pas voulu donner de réponse à cette question au début de l'exécution du projet. L'expérience avait montré qu'on ne saurait répondre à de telles questions quinze ans à l'avance, surtout si l'on considère que l'Etat népalais moderne n'est en voie de réalisation que depuis une trentaine d'années. Il a au reste subi de sensibles modifications au cours de ce laps de temps. Aujourd'hui, nous savons beaucoup mieux qu'il y a dix ans sur quels partenaires nous pouvons compter pour le transfert de la gestion du projet. L'une des tâches à assumer durant la dernière phase de son exécution sera précisément de mettre au point une solution à cet égard et de l'appliquer.

32 Sur le processus d'apprentissage de la DDA

La DDA prend connaissance avec gratitude du fait que l'expert de la Commission de gestion a jugé positivement la valeur de l'engagement et la compétence des collaborateurs œuvrant sur le terrain. Ces qualités sont le résul-

tat d'une pratique de sélection et de préparation sérieuse qui est suivie depuis des années par la DDA. Celle-ci ne trouve au reste pas pertinentes les conclusions relatives au travail de la centrale de la DDA. A son avis, le mandat donné à l'expert et le temps dont il disposait ne permettent pas de s'exprimer sur l'activité de l'administration à Berne. Il ne connaît ni les prescriptions internes ni le déroulement du travail par ses propres constatations. La base d'appréciation dont il dispose ne permet pas de porter un jugement adéquat sur la capacité de fonctionnement de la centrale de la DDA ni sur son aptitude à tirer parti des critiques qui lui sont adressées. Le PIDC au Népal ne constitue pas un sujet d'étude suffisant pour permettre de tirer des conclusions sur l'ensemble de l'activité de la DDA ni sur la souplesse dont ce service fait preuve. Depuis des années, la DDA s'emploie à procéder à des adaptations propres à améliorer l'efficacité de son travail. Sans ces efforts, la qualité de l'aide suisse n'aurait pu être maintenue à son niveau alors que les charges financières sont le multiple de ce qu'elles étaient et que l'effectif du personnel n'a presque pas été accru. Ces temps prochains, la DDA pense pouvoir soumettre de nouvelles propositions aux fins de développer encore ses prestations.

La DDA s'efforce d'assurer un processus constant d'apprentissage. C'est pour elle une chose allant de soi que les personnes participant à la planification et à la réalisation de la coopération au développement se considèrent toujours comme étant en apprentissage. La DDA est une institution où les processus d'apprentissage sont monnaie courante et où l'utilisation adéquate d'une expérience aussi diverse occupe une large place.

Sous cet angle de vue, la DDA ne comprend pas que l'expert lui reproche (à la page 26 de son rapport) d'être encore en plein apprentissage. L'expert avait soulevé la question en rapport avec la constatation selon laquelle après trois décennies d'aide au développement, nous pouvons encore toujours nous consoler, au terme de l'exécution de nombreux projets, en caressant l'espoir de mieux faire la fois suivante.

33 Sur les questions fondamentales posées par l'aide au développement

La DDA reconnaît que les problèmes de caractère fondamental mis en évidence par l'expert de la Commission de gestion se posent effectivement et qu'ils méritent d'être examinés de plus près. Au sein de la Direction, ces problèmes font régulièrement l'objet de sérieux échanges de vues sous divers aspects, ainsi que d'efforts méthodiques visant à permettre de mieux les appréhender.

La portée des questions soulevées va du PIDC en tant que projet isolé à la coopération au développement en général, en passant par le programme national de la DDA au Népal; elle s'étend aussi à l'aide internationale au développement et aux problèmes procédant de l'antagonisme culturel et économique entre le Nord et le Sud. Si cette approche apparaît fascinante et justifiée, il semble toutefois à la DDA que la remise en discussion de

l'aide sur la base d'un seul projet ne va pas sans susciter certaines craintes; cette base ne saurait être suffisante pour la discussion. Il faut en tout cas faire preuve de prudence et de retenue en l'occurrence. On ne perdra pas non plus de vue qu'à chaque argument qui paraît significatif, on peut opposer un argument contraire tout aussi probant.

Il est donc difficile d'arriver à établir un ensemble de règles se fondant sur une expérience dûment vérifiée. Sans doute l'article 5 de la loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire contient-elle des règles générales et toute une série de directives internes de la DDA existent-elles pour divers domaines partiels de la coopération au développement (santé, politique forestière, etc.). La DDA partage aussi les conceptions fondamentales qui ressortent du rapport de l'expert. Chacune des règles en question a cependant un caractère contradictoire. Ainsi l'exigence d'une décentralisation ne saurait être valable partout où le développement n'est pas entravé par une bureaucratie centralisatrice, mais plutôt par un féodalisme local. Il existe précisément au Népal des cas dans lesquels l'emprise d'un pouvoir local réactionnaire est neutralisée par l'administration ou par la juridiction centrale. De même, il arrive que la bureaucratie centralisatrice soit soutenue par les féodaux locaux. Dans ces conditions, il importe de renoncer à l'application de règles établies sur la base d'une large expérience pour agir d'une manière tenant compte de la situation particulière et fondée sur une analyse soigneuse du cas.

Il ressort de ce qui précède que la DDA essaie aujourd'hui de suivre davantage les modes de procédés afférents aux divers projets dans l'exécution de ceux-ci. A cet effet, il s'agit d'améliorer constamment les méthodes de l'évaluation accompagnant cette exécution (monitoring). La DDA s'efforce surtout d'assurer une formation de ses coordinateurs allant dans cette direction. Le principal sujet traité lors du séminaire qui réunit cette année en Suisse les coordinateurs est par conséquent consacré aussi à l'évaluation du projet intégré. Récemment, un Népalais et une Suissesse ont été attachés au PIDC en tant qu'évaluateurs accompagnant le projet.

En fin de compte, la DDA soutient l'exigence posée par l'expert quant à l'élaboration de bases meilleures pour l'aide au développement. Les questions soulevées méritent d'être traitées scientifiquement quelles que soient les dépenses causées, notamment sur le plan du personnel. Un tel examen a déjà partiellement lieu depuis des années au sein de nombreuses organisations internationales et dans de nombreux instituts de recherches spécialisés. Des réponses définitives n'ont cependant pu être données jusqu'ici à ces questions. Malgré cela, les organisations d'entraide et de nombreux partenaires du Tiers Monde ont déjà beaucoup appris des résultats de ces recherches. Il importe donc de poursuivre et même d'intensifier ce processus d'apprentissage.

Avec quels moyens la Suisse peut-elle et doit-elle participer à ce processus par ses propres recherches? C'est là une question qui a déjà été souvent discutée: pour ce qui est des problèmes spéciaux posés par le monde montagnard au Népal, la Suisse a collaboré avec la République fédérale d'Allemagne à la création d'un centre international y relatif de recherches

(ICIMOND) à Katmandou. En 1983, la DDA s'est aussi engagée en faveur de l'établissement d'un programme national de recherches sur les problèmes touchant le Tiers Monde. Le Conseil fédéral a cependant placé ce programme à un rang inférieur dans l'ordre de priorité des affaires. En outre, la DDA s'occupe par exemple de questions relatives à l'évolution démographique dans sa publication E + D (Entwicklung – Développement), n° 17 de juillet 1984.

La DDA se déclare prête à examiner de manière plus concrète avec les commissions parlementaires les possibilités qui s'offriraient d'exécuter en Suisse des travaux approfondis touchant les bases de la coopération au développement. Il y a cependant lieu de faire dépendre l'exécution de tels travaux de l'existence de chances suffisamment certaines d'obtenir des résultats partiels utilisables dans des délais raisonnables avec les moyens financiers engagés à cet effet.

4 Conclusions de la Commission de gestion

La Commission de gestion ne saurait se contenter de publier le rapport d'expertise et l'avis exprimé par la DDA. L'expert a agi sur mandat de la commission et en tant qu'agent auxiliaire de la haute surveillance. C'est pourquoi la Commission de gestion se doit de mettre en valeur les résultats des recherches de l'expert et tirer ses propres conclusions dans la mesure où cela est déjà possible. Elle approfondira les éléments de la discussion en son propre sein et de concert avec les autres commissions parlementaires intéressées.

41 Conséquences pour le PIDC

L'expert et la DDA s'accordent à reconnaître que le PIDC court le danger de ne pas atteindre le but visé. En suivant une motivation quelque peu différente, ils en arrivent cependant à la conclusion que *l'exécution du projet devrait être menée à bonne fin*. Au cours de la dernière phase quinquennale qui va débiter, il importerait de procéder encore aux adaptations possibles. La Commission de gestion se rallie à cette façon de voir. On ne comprendrait pas au Népal que l'exécution du projet soit stoppée. En outre, pareille renonciation équivaudrait à se priver d'une occasion de recueillir de précieuses constatations de caractère fondamental et d'en tirer ensuite parti.

Lors de l'aménagement de la dernière phase d'exécution du projet, il faudrait toutefois tenir compte des considérations qui suivent:

La DDA continue de partir du point de vue qu'en raison de l'ampleur limitée de son engagement au Népal, elle ne serait pas en mesure d'empêcher la catastrophe écologique qui se prépare mais qu'elle peut cependant en limiter fortement l'importance. En visant un tel objectif, le PIDC représente aussi – non peut-être selon notre mode d'appréciation occidentale, mais bien dans les conditions propres au Népal – une intervention intense dans les conditions de vie régnant dans la région faisant l'objet du projet. Il s'agit en

effet de modifier en une quinzaine d'années une ligne d'évolution qui, durant des siècles, a présidé aux destins des habitants de la région. Ce très faible laps de temps comporte le danger que le rythme auquel l'exécution du projet progresse *ne tienne pas suffisamment compte des possibilités qu'a la population locale d'assimiler les innovations*. Une directive positive à adopter pour la troisième phase consisterait à poursuivre et à achever l'exécution de tout ce que la population a le mieux assimilé.

Il faut regretter qu'on n'ait pas, au début de l'exécution du projet, laissé complètement en suspens la *question du transfert* du projet. Le fait de ne pas avoir réglé cette question a eu pour conséquence qu'on a en partie réalisé des œuvres dont la gestion ne pourra être assumée que par l'Etat central. Si l'on s'était posé de manière conséquente cette question et qu'on se soit fondé en l'occurrence sur les besoins et les possibilités de la population locale, on aurait recherché des solutions qui lui auraient été mieux adaptées que par exemple la route actuelle. En commençant à exécuter un projet, il importe de déterminer l'ampleur de l'aide à prêter en le limitant d'après les modalités du transfert ultérieur de la responsabilité aux intéressés. Il importera de tenir compte le plus largement possible de ce critère au cours de la troisième phase d'exécution du projet.

Celui-ci doit permettre de sortir du *cercle vicieux de la croissance démographique et de la surexploitation des richesses naturelles*. Ce faisant, on tente d'échapper au danger de remplacer l'ancien cercle vicieux par un nouveau, à savoir le recours à une technologie non adaptée aux besoins. En lieu et place, on favorise le maintien du cercle actuel en appliquant les mesures exigeant un emploi intense de main-d'œuvre qui sont liées à l'amélioration de l'agriculture: en effet, une utilisation optimale du sol exige davantage de main-d'œuvre, ce qui veut dire davantage d'enfants. En principe, la DDA ne voit aucun moyen d'échapper à cette contradiction sur le plan des objectifs et des moyens d'intervention, qui caractérise le drame népalais.

Toutefois, l'essai de *contrôle volontaire des naissances* exécuté dans le cadre du programme de santé du PIDC constitue une précieuse contribution aux efforts visant à sortir de l'impasse. Des femmes instructeurs du pays ont été formées à leur tâche avec toutes les précautions voulues. Elles conseillent les familles qui ont déjà quatre enfants ou deux fils. Une enquête avait montré que la plupart des familles ne souhaitent pas avoir davantage d'enfants bien qu'au Népal la femme mariée mette ordinairement au monde plus de six enfants. Dans le cadre de l'essai entrepris avec une méthode permettant à la femme de déterminer avec un degré élevé de probabilité les jours de fécondité durant le cycle menstruel, il a été possible de réduire du décuple le nombre des naissances non désirées.

Appliquée sur une large base, cette méthode apporterait une véritable contribution à la solution du problème démographique. Sous cette forme empreinte de retenue, le contrôle des naissances mérite un plein appui: il s'agit en l'occurrence d'une véritable aide portée aux efforts entrepris par chaque couple sous sa propre responsabilité. Cette aide est également adaptée aux circonstances étant donné qu'elle est dispensée par des conseillères

locales et qu'elle peut l'être aux couches les plus modestes de la population ne disposant pas préalablement des connaissances nécessaires.

Il importerait d'encourager autant que possible l'exécution de cette partie du PIDC au cours de la troisième phase.

Enfin, il y aura lieu d'harmoniser autant que possible les activités du PIDC aux structures existant sur le plan des districts et des communes.

Il conviendrait en outre d'examiner les effets du PIDC cinq, dix et quinze ans après l'achèvement de l'exécution de ce projet d'entraide. Le droit d'accès aux résultats devait être posé déjà aujourd'hui comme condition préalable.

42 Leçons à tirer pour la DDA

421 Futurs projets

Les constatations qu'a permis de faire le PIDC pourront être mises à profit pour tous les futurs projets intégrés de développement. En l'occurrence, il y aura lieu de *réduire le nombre des parties de programmes (secteurs) exécutées en même temps* et de se fonder sur les priorités tenues pour essentielles sur le plan local. Dès le début, toutes les activités devraient reposer sur les structures de district et commune, toute rudimentaires qu'elles soient.

Là où est possible d'exécuter un *programme de santé*, il conviendrait d'y intégrer des *mesures de contrôle des naissances*. Mais il est de grande utilité qu'on puisse en outre assurer une formation adéquate des adultes ou que des incitations d'ordre économique et social de plus grande ampleur puissent engager la population à prendre activement part aux efforts entrepris. Il serait opportun d'examiner avec attention la proposition de l'expert tendant à limiter à un seul district l'exécution d'un nouveau projet de développement rural, en la restreignant tout d'abord au secteur de la santé (contrôle des naissances y compris) et à la formation des adultes. Les premières propositions touchant un nouveau projet de la DDA à exécuter dans le district de Ramechap satisfont en tout cas déjà à l'exigence relative à la décentralisation et se limitent à la sylviculture, à l'encouragement du crédit, à la santé et au contrôle des naissances.

Au Népal, il existe manifestement une offre pléthorique d'aide au développement. La concurrence à laquelle se livrent plusieurs Etats donateurs peut avoir pour effet que les forces incitant les bénéficiaires à se venir en aide par leurs propres moyens ne sont plus stimulées dans toute la mesure du possible. Elles peuvent même en être affaiblies, l'habitude de compter sur l'aide étrangère renforçant la passivité de la population. De plus, le pays bénéficiaire peut en venir à préférer l'assistance des pays donateurs qui font le moins appel à ses propres efforts. Le Département des affaires étrangères devrait examiner ce problème avec les autres Etats qui prêtent leur aide au développement au Népal. En effet, ces divers pays devraient coordonner autant que possible leurs offres d'assistance et les subordonner à des conditions reconnues comme raisonnables. S'il devait se révéler impos-

sible de trouver des principes communs acceptables, le département devrait en tirer les conséquences et en particulier peser les arguments pour ou contre un retrait de l'aide suisse au Népal.

De même, on peut se demander si les divers Etats donateurs ne devraient pas, de manière globale, faire dépendre leur aide de la condition que le Népal admette aussi *l'intervention d'œuvres privées d'entraide* qui complèteraient de manière judicieuse l'aide publique.

422 Questions générales

Sur un *plan où se posent surtout des questions de principes*, le rapport de l'expert incite à tenir compte de deux éléments propres à compromettre le processus d'apprentissage de la DDA. D'une part, le nombre et la diversité des projets à exécuter et des problèmes à résoudre comporte le danger qu'on néglige de développer des *règles fondamentales devant diriger l'activité pratique des responsables*, trop accaparés par les priorités journalières de leurs tâches et les décisions à prendre dans chaque cas. D'autre part, l'expérience de plus en plus grande dont dispose la DDA et la tradition sur laquelle elle peut se fonder, lui donnent peut-être une *assurance trompeuse* l'empêchant d'aborder avec toute l'objectivité voulue des questions qui exigent une discussion ouverte et critique sur le plan des principes.

422.1 Etablissement de règles fondamentales

Jusqu'ici, la DDA a négligé d'établir une série de règles reconnues en matière d'aide au développement, qui permettraient de jeter un pont entre les objectifs généraux fixés par la loi sur l'aide au développement, d'une part, et les nombreux critères à appliquer dans les cas d'espèce. L'établissement de telles règles suppose que l'on reconnaisse, sur le plan des principes, l'importance de l'expérience pratique et que l'on fixe des priorités correspondantes. Une liste de règles mettrait en évidence de manière aisée à saisir les points de vue qui permettraient de prendre, dans les cas d'espèce, une décision axée sur les principes à respecter. Il importerait par conséquent de réduire cette liste au strict minimum.

Sans vouloir prétendre être complet ni imposer d'obligation, nous mentionnerons ci-après quelques éléments d'une telle liste de règles fondées sur l'expérience.

Un premier principe tient compte de la divergence de vues entre l'expert et la DDA quant au *rapport entre le but et le processus de réalisation d'un projet d'aide au développement*. La DDA part de l'idée que, lors de l'appréciation d'un projet, un équilibre doit s'instaurer entre le but à atteindre, à savoir la prestation, et la voie à suivre, c'est-à-dire le processus de développement. Dans la pratique, la DDA se trouve soumise, sur le plan des prestations, à une pression qui renforce l'importance de la nécessité d'atteindre le but fixé. En revanche, l'expert de la Commission de gestion n'exige aucun équilibre entre but des prestations et processus de développement,

mais demande d'accorder la priorité à ce processus. Selon les termes qu'il utilise, «seul peut à la longue subsister ce qui est soutenu par la motivation des bénéficiaires. Pour l'aide, il faut partir du besoin que la population éprouve de ce qui est visé par le groupe d'objectifs prévus, puis bâtir peu à peu sur cette base en imprimant la direction voulue, ne jamais sauter une étape dans le développement, et savoir toujours intervenir avec patience, à titre d'élément complémentaire dont le rôle est de soutenir les efforts entrepris par les communautés locales». Lorsque, sous la pression de la misère ambiante, les impératifs inhérents aux objectifs fixés commencent à jouer un rôle prédominant, l'aide au développement tombe dans un interventionnisme qui place les pays bénéficiaires dans une situation de dépendance à l'égard des Etats industrialisés. Ainsi se crée, chez les bénéficiaires de l'aide, une mentalité d'assistés faisant preuve de passivité alors qu'il importerait de renforcer chez eux le sens de la responsabilité.

Dans ce contexte, l'expert donne toute une liste *de principes d'ordre*. Il s'agit en particulier de ceux qui ont trait à la responsabilité assumée par de petits groupements (familles, coopératives, villages, districts) et du principe de la subsidiarité dans la structure des projets. Partout où s'offrent des chances de déplacer un point fort au profit de la base, il y a lieu de les saisir. Autant que possible, il s'agit de lutter contre la tendance à laisser le pouvoir central régir le développement des diverses régions du pays. L'aide au développement doit partir autant que possible de la base et ne représenter à tous les niveaux qu'un complément des efforts entrepris par les intéressés afin de se venir en aide par leurs propres moyens.

Considérant quel danger représente un développement de la bureaucratie et de la corruption dans les pays partenaires bénéficiant de l'aide, l'expert se prononce en faveur d'interventions plus marquées tendant à obtenir une décentralisation du pouvoir de décision. En d'autres termes, il s'agit de créer des structures de décision et d'administration de caractère plus fédéraliste. En outre, il demande de soutenir les activités exercées par l'économie privée dans le pays en développement, en ce sens que des artisans de la région pourraient exécuter des travaux dans le cadre du projet en tant qu'entrepreneurs au bénéfice de commandes et non plus comme employés du projet.

La Commission de gestion estime qu'il y a lieu d'examiner de plus près la question de l'établissement de principes d'ordre. Ceux-ci s'harmonisent avec la règle établie par la loi d'une aide prêtée en complément des efforts entrepris par les bénéficiaires pour se venir en aide eux-mêmes et permettent de lutter contre une bureaucratisation croissante dans les pays en développement. L'utilité d'une planification et d'une gestion centralisée peut varier d'un pays à l'autre. D'ordinaire, le gouvernement central devrait veiller d'une manière suffisante à ce que les décisions importantes restent dans son domaine d'influence.

Il incombera à la DDA d'examiner en commun de façon critique ces suggestions à la lumière de sa grande expérience et *d'établir sur de solides bases tirées de la pratique une brève somme de règles* qui devraient s'appliquer sur les plans interne et externe au contrôle des projets d'aide au déve-

loppement de la DDA. Les rapports d'évaluation devraient s'y référer. Le but de l'établissement de telles règles est de tirer parti, sous forme de quelques normes concrètes de la somme d'expérience acquise dans le domaine de l'aide au développement et de mettre à disposition une base sûre pour faciliter le processus d'apprentissage ultérieur.

Appliquées de manière adéquate par les personnes participant à l'exécution des projets ou lors de contrôles subséquents de l'efficacité, ces principes peuvent s'opposer à des forces tendant à détourner imperceptiblement la pratique de l'aide au développement des objectifs initialement fixés et reconnus. Enfin, ils doivent servir à assurer dans la pratique quotidienne une prédominance de la qualité de l'aide sur la quantité, priorité dont l'importance est nettement mise en évidence par le rapport d'expertise.

422.2 Ouverture sur le plan des questions de principe

La section compétente de la Commission de gestion en est, il est vrai, arrivée à la conclusion que les responsables de la DDA s'efforcent de manière adéquate et intelligente de prêter la meilleure aide possible au développement. La Commission de gestion n'est toutefois pas actuellement en mesure de répondre à la question de savoir si la faculté de la DDA de tirer positivement parti des critiques portant sur des problèmes fondamentaux est émoussée ou non. Certains indices permettent toutefois d'estimer qu'il est pour le moins justifié de se poser cette question.

Les principales questions posées par la Commission de gestion à son expert visaient à déterminer *dans quelle mesure la DDA est capable d'apprendre*. Il s'agissait donc de voir si la DDA allait saisir l'occasion qui s'offrait de tirer parti de manière optimale des critiques exprimées à son égard. L'expert constate certes que quelques conséquences concrètes ont été tirées de l'évaluation de 1982, mais qu'un bilan précis fait défaut. La DDA n'a jamais procédé à une appréciation globale de la situation sur laquelle il eût été possible de s'appuyer pour établir son mode de procéder futur. Manifestement, compte n'a pas été tenu non plus, sur le plan des principes, d'avertissements antérieurs adressés par des tiers. De l'avis de la Commission de gestion, il incomberait à la centrale de la DDA de compenser les insuffisances bien compréhensibles qu'accusent les collaborateurs œuvrant sur le terrain, tant en ce qui concerne la vue d'ensemble que les principes, en développant une stratégie cohérente du développement. Pour ce qui est de l'évaluation du projet PIDC de 1982, la centrale n'a pour le moins pas assumé jusqu'ici cette fonction.

Il est peut-être typique que la DDA ne comprenne pas exactement dans son contexte le reproche de l'expert selon lequel elle se trouverait encore en plein processus d'apprentissage. En effet, ce qui ressort pour l'essentiel du contexte, c'est qu'on peut se demander si l'aide au développement est encore, sur le plan des questions de principe, entaché des mêmes erreurs qu'il y a trente ans, en d'autres termes si la DDA ne tient encore pas toujours compte de ses propres constatations les plus importantes.

C'est surtout en étudiant les réactions de la DDA à des critiques antérieures que l'expert de la Commission de gestion en arrive à la conclusion que la DDA n'a pas su jusqu'ici bien mettre à profit les critiques venant de l'extérieur. Il est possible qu'elle soit à cet égard victime de la professionnalisation. Les questions de caractère fondamental qui ont déjà été posées de diverses part auraient trop souvent été passées sous silence, voire purement et simplement ignorées.

À l'égard de certaines critiques de taille, la DDA a observé une attitude nettement défensive. Cette réaction paraît compréhensible à l'expert dans la mesure où une attitude par trop ouverte de la DDA sur le plan des questions fondamentales pourrait être interprétée comme de la faiblesse à l'égard des adversaires politiques de l'aide au développement et utilisée abusivement contre elle. Malgré tout, une attitude se refusant à tenir compte de toute critique de caractère fondamental serait pour finir préjudiciable à l'aide au développement dans son ensemble.

La Commission de gestion comprend que la DDA éprouve de la peine à accepter les *critiques* de caractère fondamental *émises par l'expert quant à sa faculté de tirer parti des constatations faites*. Elle désirerait cependant tenir compte de l'impression ressentie par l'expert à titre d'un *avertissement à prendre au sérieux* et mettre en discussion le problème soulevé. Dans le cadre du débat qui va s'ouvrir sur les questions fondamentales posées par l'aide au développement, la DDA aura l'occasion de coopérer à la recherche de la réponse à donner à ces problèmes.

43 Conséquences à tirer sur le plan de la haute surveillance

431 Futurs contrôles de l'efficacité

C'est la première fois que la Commission de gestion a recouru – et cela à titre d'essai – à un expert pour le contrôle de l'efficacité de projets de développement. Les résultats dont on dispose actuellement sont riches d'enseignement et l'engagent à donner suite à la recommandation de l'expert ainsi qu'à envisager de *procéder à l'avenir à de telles vérifications*. En l'occurrence, il sera opportun d'accorder la plus grande attention aux effets globaux et à long terme des efforts entrepris en matière de développement. Les questions devraient être tout particulièrement axées sur la notion d'aide complémentaire aux efforts entrepris par les bénéficiaires de l'aide ou sur la capacité d'assimilation du pays en développement. En outre, d'autres questions présentent un intérêt spécial, par exemple celles qui touchent le processus d'apprentissage, les contacts culturels, l'influence de la bureaucratie, la centralisation et la corruption, ainsi que les effets écologiques et la croissance démographique.

Le prochain contrôle de l'efficacité de cette nature ne devrait raisonnablement être exécuté que sur la base des règles que la DDA doit établir en se fondant sur son expérience corroborée par des constatations sûres.

432 **Contrôle des projets exécutés au Népal dans le domaine de l'industrie laitière**

Le rapport de l'expert se borne à donner un aperçu des mesures d'encouragement prises au Népal depuis 1953 aux fins de promouvoir la fabrication de fromage en montagne et l'industrie laitière en général. S'agissant de la fromagerie de Pauwa, il semble bien que le projet ait été un échec à maints égards. Toutefois, il a fait l'objet d'une certaine critique au sein de la DDA. Celle-ci assure d'ailleurs qu'elle a déjà tiré de cet exemple les leçons qui s'imposent. Quant aux secteurs «Fromageries de montagne» et approvisionnement en produits laitiers, leur imbrication est le fait d'une évolution qui a commencé il y a 30 ans. Toutefois, depuis lors, les conditions générales se sont notablement modifiées. C'est ainsi qu'aujourd'hui, par exemple, le problème de l'énergie lié à la production de fromage prend de plus en plus d'importance. En outre, pour évaluer de manière pertinente l'efficacité des projets dans le secteur laitier, il importe de prendre en considération les multiples prestations fournies par d'autres pays au titre de l'aide au développement dans ce secteur. La DDA est prête à revoir elle-même ces projets et à exposer les conséquences qu'il convient de tirer de ce réexamen.

433 **Aide financière**

Les projets relevant de l'aide financière ne sont traités dans le rapport d'expertise que sous l'angle de l'emprise de la bureaucratie dans les pays en développement. Les collaborateurs de l'aide au développement œuvrant sur le terrain contestent fréquemment l'efficacité de l'aide financière et déplorent que la majeure partie des fonds soient absorbés par la bureaucratie internationale, régionale ou locale.

Le problème posé par le *contrôle de l'efficacité des aides financières* est un sujet particulièrement ardu. Les gouvernements des pays en développement estiment que l'aide financière est spécialement adaptée à leurs besoins parce qu'elle laisse à l'Etat partenaire la plus large liberté possible en matière de décision. Un examen méticuleux des flux financiers à l'intérieur des structures nationales serait à vrai dire considéré comme une immixtion dans les affaires intérieures du pays. En outre l'aide financière est en rapport avec la question politiquement très importante du surendettement du Tiers Monde. Dans les cas particuliers, une renonciation à l'aide financière équivaldrait à mettre le pays en développement aux portes de la banqueroute. Selon ses résultats, un contrôle de l'efficacité dans ce domaine de l'aide au développement pourrait avoir les plus graves conséquences.

Malgré tout, une question se pose à toutes les commissions parlementaires s'occupant de questions de développement: une société fiduciaire ayant une grande expérience des affaires internationales ne devrait-elle pas être chargée de procéder à un contrôle de l'efficacité de l'aide financière en établissant un *tableau économique input-output*. A cet effet, il serait tout d'abord utile d'exécuter une petite étude-pilote dont le but serait de permettre de choisir des exemples probants.

44 Questions fondamentales posées par l'aide au développement

441 Quatre questions fondamentales

De l'avis de l'expert de la Commission de gestion, on manque encore aujourd'hui de bases essentielles pour mesurer objectivement l'efficacité de l'aide au développement. Les revers enregistrés dans ce domaine ne pourront être évités si l'on n'arrive pas à fonder cette aide sur une base plus solide. L'expert voit principalement quatre domaines partiels dans lesquels il est encore nécessaire d'acquérir des connaissances fondamentales sur les conditions préalables dont dépend le succès de l'aide:

- *Problèmes posés par les rapports culturels*: On connaît trop peu les conditions dans lesquelles des rapports intenses entre des cultures étrangères l'une à l'autre permettent d'aboutir à un développement judicieux sur le plan de la civilisation et les situations où il peut au contraire en résulter un sous-développement.
- *Problèmes posés par l'évolution démographique*: Les succès obtenus jusqu'ici par l'aide au développement, notamment dans le domaine de la santé, aggravent l'explosion démographique dans le Tiers Monde. Avec un retard de quelques décennies, cette évolution ne manquerait pas de poser de nouveaux problèmes d'ordre écologique, presque insolubles. Compte tenu de ces tenants et aboutissants, il importe de développer des formes politiques acceptables du contrôle des naissances.
- *Problèmes de la détérioration de l'environnement*: Il y a lieu de revoir la politique de développement sous l'angle des problèmes écologiques se posant à long terme sur le plan mondial.
- *Commerce avec les Etats du Tiers Monde*: Nos relations commerciales avec le Tiers Monde ne devraient pas contrecarrer les objectifs de l'aide au développement, mais au contraire les soutenir dans la mesure du possible. Les conditions préalables et les conditions générales dont dépend la réalisation de cette directive doivent être suffisamment élucidées pour que celle-ci puisse constituer une base sûre pour la discussion politique traitant des rapports entre la politique commerciale extérieure et la politique de développement.

De l'avis de la Commission de gestion, les questions fondamentales qui viennent d'être esquissées méritent d'être soumises à une large discussion approfondie. Sans doute est-il exact que cette discussion a déjà eu lieu au sein de nombreux forums et organisations internationaux. Or, manifestement, il n'en est jamais sorti jusqu'ici de résultats tangibles. La question des effets de l'aide au développement sur la croissance démographique n'a par exemple rien d'une nouveauté. Dans le cadre des stratégies pratiques de développement, la connaissance de cette question n'est apparemment pas mise à profit comme il conviendrait. Cela peut être en rapport avec le fait que de nouveaux problèmes sont de préférence intégrés sous forme d'aspects partiels dans les conceptions existantes. Ainsi, ces nouveaux éléments ne sauraient entraîner une modification fondamentale de la stratégie appliquée.

442 **Rapports entre pauvreté et développement démographique**

L'aide au développement doit-elle être appliquée de manière à permettre de surmonter la pauvreté ou aux fins de contenir l'évolution démographique? C'est là une question qu'il y a lieu d'examiner sur le fond et compte tenu des différences se constatant dans des pays qui constituent des exemples typiques et dans certaines situations caractéristiques. Pour mieux orchestrer la situation, la DDA pourrait mettre en évidence les conséquences qu'il faudrait tirer, dans l'exécution de projets spécialement choisis, d'un renversement de la situation sur le plan du traitement des problèmes.

La réserve dont fait preuve la DDA à l'égard de la question politiquement et éthiquement épineuse du contrôle des naissances est justifiée. Toutefois, si l'on devait se rendre compte de l'importance capitale qu'a l'évolution démographique pour le succès de l'aide au développement et si l'on arrivait à créer des possibilités de contrôle des naissances judicieuses du point de vue de la politique de développement, il serait alors de toute importance de savoir si la stratégie correspondante de la DDA peut compter sur l'appui du Parlement.

443 **Conflit entre le cœur et la raison**

Si l'on s'en tient strictement au principe établi par la loi qui veut que l'aide au développement vise à soutenir les efforts entrepris par les bénéficiaires, on en arrive à limiter en principe l'ampleur et l'intensité de cette aide. En outre, celle-ci se heurte aux limites imparties par la faisabilité. Il s'agit chaque fois de déterminer un optimum qui ne doit pas être dépassé. En l'occurrence, la limitation à apporter à l'aide exige de ramener à des proportions raisonnables dans l'ensemble et à long terme un conflit entre le cœur et la raison:

Le collaborateur européen de l'aide au développement qui est confronté à la misère de son vis-à-vis, doit dans chaque cas prêter son aide aussi bien qu'il le peut en faisant appel à son sentiment éthique des choses. Agissant en tant qu'être humain face à d'autres hommes, il ressent la justesse de ses interventions de manière directe, sans se référer aux conceptions ni aux méthodes qui ont fait leur preuve. En revanche, celles-ci doivent créer les conditions préalables et les conditions générales dans lesquelles le collaborateur de l'aide au développement et son partenaire peuvent se rencontrer utilement. Alors que le collaborateur travaillant sur le terrain n'est responsable que de son comportement dans la situation où il se trouve, l'organisation assumant le développement doit dans son ensemble axer son action sur des critères généraux s'appliquant à long terme. Dans le cas concret, il est toujours possible d'aider; en l'occurrence l'aide a toujours un sens. Lorsqu'il s'agit de l'aide au développement en général, cette manière de voir doit toujours s'intégrer dans une stratégie, faute de quoi on ne ferait que déplacer les problèmes.

Cette exigence vaut en tout cas pour les organisations étatiques s'occupant d'aide au développement. On doit pouvoir attendre d'elles qu'elles suivent en matière de développement une politique raisonnable d'un point de vue général et à long terme.

5 Recommandations

La Commission de gestion soumet au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

1. Il y a lieu d'exécuter jusqu'à complet achèvement le PIDC tout en procédant encore aux adaptations possibles à la capacité d'assimilation de la population locale. De même, il importe d'adapter les activités aux structures existant sur le plan des districts et des communes. Il convient d'encourager autant que possible l'exécution du programme de contrôle des naissances dans le cadre des services sanitaires.
2. Après la pleine exécution du PIDC, il y aura lieu de procéder à des contrôles ultérieurs portant sur ses effets.
3. Il faudra mettre à profit les leçons tirées du présent réexamen lors de la préparation et de l'exécution de nouveaux projets de développement rural intégrés au Népal et ailleurs.
4. Il faut viser à établir avec les autres Etats donateurs intervenant au Népal une coordination sur le plan des principes régissant l'aide au développement offerte. Si l'on ne parvient pas à se mettre d'accord sur des règles de conduite satisfaisantes, il conviendra alors d'en tirer les conséquences.
5. En mettant en valeur ses propres constatations et celles des œuvres d'entraide privées suisses, la DDA devrait établir dans le délai d'une année une brève somme de règles se fondant sur les constatations faites, qui énumère les principes régissant sa stratégie en matière de développement.
6. Les services de la DDA doivent, sur demande, être mis à la disposition des commissions parlementaires qui s'occupent de problèmes relevant de l'aide au développement, lorsqu'il s'agit de traiter des questions fondamentales touchant l'aide au développement, qui ont été abordées au chiffre 44 du présent rapport.

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de lui faire savoir d'ici la fin de 1984 quelle suite il pense donner au présent rapport.

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national:

Le président de la section compétente,
D. Robbiani

Le président de la commission,
A. Rüttimann

Remarque

Le rapport de M. Ernest Basler, dr ès sc. techn. de Zurich, sur le «Sens et l'efficacité de l'exécution de projets de l'aide suisse au développement au Népal», du 14 juin 1984, peut s'obtenir auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne.

Rapport de la Commission de gestion au Conseil national sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal du 23 août 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1984
Date	
Data	
Seite	1354-1379
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 117

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.