

771.22 (1.6) - GI/gc

New Delhi, le 27 mai 1970



Rapport de voyage au Bhoutan

29 avril au 5 mai 1970

Situation économique, développement et possibilités pour la Coopération technique suisse.

1. Introduction

Un voyage aussi court ne permet que de se faire une première idée de la situation économique du Bhoutan. En raison des difficultés de communications, il n'a été possible de visiter que la vallée de Paro (descendue en voiture jusqu'à Puntsholing), la vallée de Thimpu, ainsi que la région de Wandiphodrang et Ponakha.

Des renseignements ont pu être obtenus dans des discussions que nous avons eues avec S.A.R. N. Wangchuk, Ministre des forêts et de l'industrie, M. Dawa Tsering, Ministre du développement, les experts suisses se trouvant au Bhoutan : MM. Arthur Christen, Fritz Maurer, Franz Furi, Alex Staub, ainsi qu'avec d'autres personnes comme les médecins de l'hôpital de Thimpu et l'expert indien responsable de la "Livestock Farm" du "Animal Husbandry Department" près de Thimpu.

Il n'existe malheureusement pas de statistiques concernant le Bhoutan. Le premier recensement de la population est en cours et les premières statistiques pour le commerce extérieur ne seront établies que l'année prochaine.

2. Situation économique

L'économie bhoutanaise est avant tout une économie de subsistance, malgré les courants traditionnels d'échange

avec le Tibet, aujourd'hui rompus, chaque famille pourvoyant à ses besoins par son propre travail sur sa terre. Il n'existe que peu d'artisanat spécialisé.

L'agriculture, dans les hautes vallées, consiste essentiellement en la culture des céréales; partout où cela est possible, la culture du riz. L'élevage n'est pas développé, malgré le grand nombre d'animaux qui existeraient au Bhoutan. On m'a avancé le chiffre de trois millions de têtes de gros bétail, ce qui semble exagéré. La production de lait par animal est très basse, la lactation ne dépassant pas 200 - 300 kg.

(Au cours de notre séjour à Thimpu, nous avons visité la "Livestock Farm" du "Department of Animal Husbandry". Il s'agit d'un des quatre projets de ce genre créés par l'assistance indienne pour développer l'élevage. La ferme comprend environ 40 animaux qui se trouvent dans un triste état. Les ressources en fourrage de la ferme (42 acres) ne sont pas suffisantes. Les animaux sont nourris essentiellement par les concentrés. Le programme d'élevage est fantaisiste. Des essais divers sont entrepris selon le taureau disponible à l'instant. Quelques vaches ont été importées de l'Inde. Le projet est totalement isolé sur le plan de l'élevage car la région où il est situé est presque entièrement consacrée à la production de céréales).

Industrie. Il n'existe pour l'instant qu'une seule fabrique : une entreprise de transformation de fruits (jus, conserves). A cela s'ajoutent quelques scieries, surtout dans la région de Thimpu.

Le niveau de vie est fort variable selon les régions. Dans les vallées supérieures où habite la population bhoutanaise proprement dite, il est relativement élevé, sensiblement plus élevé que celui que l'on trouve dans le Nord de l'Inde. Les gens sont bien vêtus et bien nourris, les maisons sont cossues et l'intérieur de celles que nous avons visitées

indique une aisance certaine. La raison principale de cet état de chose est que la population est faible par rapport au terrain cultivable. Elle a en effet été réduite de plus de moitié par une suite d'épidémies à la fin du siècle dernier.*

Le niveau de vie dans le bas des vallées où habite une population d'origine népalaise est, par contre, beaucoup plus bas.

La population serait de l'ordre de 800'000 à 1 million d'habitants, dont à peu près 200'000 d'origine népalaise.

L'état sanitaire laisse à désirer. La malaria n'a pas encore été éliminée dans le Terai; la lèpre serait encore répandue dans la partie orientale du Bhoutan; il y aurait encore de nombreux cas de cécité. La tuberculose est très répandue (10% de la population), de même que les maladies vénériennes. Enfin, les déficiences habituelles dans les régions de montagne provoquent une grande fréquence du goître. Il existe pour l'instant quatre hôpitaux et 26 dispensaires. Il n'y a que quatre médecins bhoutanais. Une dizaine de médecins indiens complète le personnel médical.

Communications. Il existe maintenant quatre routes Nord-Sud : Puntsholing - Paro - Thimpu; Sarbhang - Chirang; Hatisar - Tongsa; Samdrup - Tashigang. Une route transversale est en construction. Elle est terminée pour le trajet de Ha - Paro - Wandiphodrang. Un autre tronçon est terminé dans la partie orientale. La communication transversale devrait être terminée en 1973.

Education. Il n'existe encore que deux écoles allant jusqu'au niveau secondaire, l'une se trouvant à Thimpu. Les diplômes ne sont pas encore accordés au Bhoutan : les examens sont passés en Inde. Environ 250 Bhoutanais se trouvent dans les écoles secondaires ou les universités indiennes. De plus, 30 à 40 étudiants bhoutanais étudient dans les universités

*Selon des rapports d'émissaires anglais, le pays était déjà sous-peuplé dans la première partie du 19e siècle.

étrangères, en premier lieu en Grande Bretagne, Australie et en Nouvelle-Zélande qui ont accordé plusieurs bourses dans le cadre du plan de Colombo.

"Bhoutanisation". Malgré le petit nombre d'étudiants, des progrès ont pu être réalisés dans la "bhoutanisation" des cadres administratifs. Dans le Ministère du développement par exemple, 7 chefs de département sur 11 sont maintenant bhoutanais, alors qu'il y a quelques années ils étaient tous indiens. Cependant, la proportion de Bhoutanais dans ce Ministère est encore faible - 50% au total - y compris les Bhoutanais d'origine népalaise. Les autres 50% sont des Indiens, soit recrutés directement par le Gouvernement du Bhoutan (20%), soit mis à disposition par le Gouvernement de l'Inde (30%).

Il est enfin intéressant de noter que le total du budget administratif, à l'exclusion des dépenses militaires et des dépenses de développement, se monte à Rs. 15 millions. Le total des recettes, à l'heure actuelle, se situe aux environs de 7 à 8 millions de roupies. Le déficit est couvert par l'Inde.

3. Perspectives de développement

Il n'existe heureusement pas de pression démographique à l'intérieur du pays qui oblige à un développement à tout prix et par n'importe quel moyen. La situation économique étant relativement satisfaisante, le développement peut être entrepris en tenant compte des intérêts généraux du pays. En particulier, les autorités bhoutanaises sont soucieuses de maintenir l'originalité de la culture du Bhoutan.

Le développement envisagé se base sur les ressources naturelles du Bhoutan qui sont essentiellement la forêt, l'agriculture et l'élevage, les ressources hydroélectriques et éventuellement le tourisme.

En ce qui concerne la forêt, le Ministre responsable, S.A.R. N. Wangchuk a affirmé l'intention du Gouvernement du

Bhoutan de ne pas procéder à des exportations de bois brut mais de l'exporter sous une forme aussi travaillée que possible. L'intention est donc d'établir des fabriques de transformation du bois (rayonne, papier d'emballage, contre-plaqué, allumettes). Des négociations sont en cours pour la création d'une fabrique d'allumettes. Pour l'instant, le Département des forêts procède à une "National Survey" des ressources disponibles.

En ce qui concerne l'agriculture, des possibilités existent par l'introduction de meilleures méthodes agricoles, meilleures semences, nouvelles cultures, etc. Un exemple très intéressant en est donné par le projet japonais se trouvant près de Paro. Ce projet commencé en 1963, avec un expert japonais, a déjà eu des conséquences extrêmement favorables sur l'agriculture de la vallée de Paro. De petits projets semblables dans d'autres régions du pays ne manqueront pas d'être utiles.

Pour l'élevage, il est difficile, sans une étude approfondie, d'évaluer les ressources en fourrage qui pourraient soutenir un élevage moderne au Bhoutan. Selon M. Maurer, les possibilités ne sont pas très grandes, mais pourraient être étendues par l'établissement d'un équilibre sain entre forêts et pâturages. Le capital génétique existant pour le cheptel bovin est très faible. L'apport de races exogènes pourrait contribuer à augmenter le rendement laitier du bétail. En général, les perspectives sur ce plan ne pourront se réaliser qu'après un travail en profondeur s'étendant sur de nombreuses années.

Les autorités bhoutanaises n'envisagent qu'avec beaucoup de prudence le développement du tourisme qui risque de transformer les modes de vie traditionnels du Bhoutan. Cependant, il est prévu de promouvoir le tourisme sur une base restreinte, dans quelques années. Le nombre des visiteurs serait limité et seules quelques vallées leur seraient ouvertes.

Sur le plan de l'éducation, le Gouvernement du Bhoutan a l'intention d'ouvrir prochainement deux écoles techniques de niveau secondaire, afin de former les techniciens indispensables pour le début d'urbanisation qui a lieu, notamment à Thimpu et Paro.

Enfin, une mine de gypse sera probablement mise en exploitation par une entreprise indienne, moyennant le versement d'une royauté qui devrait permettre d'équilibrer le budget administratif du Gouvernement du Bhoutan.

4. Aide étrangère

Pour l'instant, l'essentiel de l'assistance étrangère est le fait de l'Inde qui semble tenir à avoir une présence prépondérante au Bhoutan. Cependant, depuis 1962, le Bhoutan fait partie du plan de Colombo. A ce titre, il a reçu une certaine assistance du Japon (projet agricole, bourses), de la Grande Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande (bourses, camions).

Jusqu'ici, l'attitude de l'Inde a été assez restrictive en ce qui concerne l'aide de pays tiers. Cependant, les informations reçues par M. Lindt à Delhi indiquent qu'il y a un changement à ce sujet depuis quelque temps. L'Inde ne serait plus en principe opposée à une aide venant d'autres pays, à l'exclusion des grandes puissances; selon M. Dawa Tsering, le Gouvernement de l'Inde continuerait d'être restrictif en ce qui concerne l'envoi d'experts mais a effectivement changé d'attitude en ce qui concerne l'aide financière ou matérielle donnée au Bhoutan par des pays tiers. L'envoi d'experts en très petit nombre dans le cadre d'une assistance relativement importante serait possible mais, en tout état de cause, l'envoi de volontaires ou d'experts isolés ne serait pas le bienvenu. Il semble que ces questions pourront être examinées de cas en cas avec les autorités compétentes.

Selon M. Dawa Tsering, le problème se posera bien sûr de

manière différente, quand le Bhoutan atteindra sa complète indépendance par l'accession aux Nations Unies.

Selon S.A.R. N. Wangchuk, le Gouvernement du Bhoutan est intéressé à recevoir l'assistance d'autres pays. Cependant, il ne désire pas recevoir des assistances trop peu importantes et aurait fixé un seuil minimum d'un million de roupies pour des programmes d'aide.

5. Possibilités pour le Service de la coopération technique

Comme l'a déjà dit notamment le Prof. Ganzer et M. Fischer, les secteurs qui pourraient intéresser le Service de la coopération technique suisse sont surtout l'élevage et la mise en valeur de la forêt.

Pour ce qui est de l'élevage, il faut d'abord souligner le grand intérêt qu'a eu, selon M. Dawa Tsering, le projet d'éradication de la maladie du yack dirigé par le Dr. Eberlé. Ce projet a été un grand succès partout où la population a répondu de manière positive aux suggestions qui lui étaient faites.

Au cours des discussions que M. Lindt a eues avec MM. N. Wangchuk et Dawa Tsering, il a été envisagé que le Service de la coopération technique participe à un programme plus général sur le même plan; il s'agirait d'un programme général de contrôle des maladies du bétail, analogue à celui qui est envisagé pour la partie orientale du Népal. Un tel programme serait d'ailleurs une pré-condition pour tout travail d'amélioration du bétail par croisement par exemple. M. Lindt a suggéré de proposer à Berne que la mission devant se rendre prochainement au Népal consacre également un certain temps au Bhoutan. Cette suggestion a été accueillie très favorablement par nos interlocuteurs.

Une proposition dans le même sens a été présentée par l'Inde, mais le Gouvernement du Bhotan préférerait y renoncer

en raison de son caractère trop théorique. M. Dawa Tsering en particulier apprécie le caractère très pratique de l'approche suisse dans le cas de la maladie des yacks.

Mémoi

Dans un stade ultérieur, il serait possible que le SCT établisse un projet d'amélioration génétique du bétail par croisement avec du bétail brun-suisse, sur des lignes analogues à celles du projet Kerala, éventuellement à une échelle plus modeste.

Dans ce contexte, nous avons parlé du projet de Gogona, commencé par le Bhoutan avec l'assistance d'un expert suisse, M. Fritz Maurer, qui a été envoyé au Bhoutan par M. Von Shulthess et qui nous a fait une impression excellente. A l'origine, le projet de Gogona avait pour but la fabrication de beurre et de fromage en utilisant le lait d'un troupeau de yacks appartenant au Gouvernement. Comme la production du yack est extrêmement faible (lactations de 150 à 200 kg), le Gouvernement du Bhoutan a manifesté le désir que la Suisse fournisse un troupeau de vaches brunes suisses pures. Comme le projet de Gogona se trouve dans une région relativement isolée et que les possibilités d'extension de ce projet sont très limitées, M. Lindt a indiqué à S.A.R. N. Wangchuk qu'il vaudrait mieux ne pas prévoir une participation directe, à l'heure actuelle, du Service de coopération technique mais simplement prévoir la vente de bétail d'un petit troupeau de jeunes brunes suisses qui seraient fournies par l'Indo-Swiss Project, Kerala. Il s'agirait d'une dizaine de génisses et d'un jeune taureau. Du point de vue technique, cette livraison ne rencontre aucune difficulté pour le projet Kerala. Il faudra encore régler la question avec les autorités indiennes. Une note plus détaillée sur le projet Gogona se trouve en annexe.

Pour ce qui est de la forêt, il semble impossible de réaliser un projet ayant une efficacité suffisante si l'on reste dans les limites indiquées par la lettre du Service de coopération technique du 9 février. La proposition faite par M. Fischer dans son rapport ne serait en fait qu'une étude

préalable et n'aurait de sens que si elle est suivie par un projet beaucoup plus important. On peut d'ailleurs douter qu'un projet de "démonstration" puisse avoir beaucoup d'efficacité. Comme dit plus haut, l'intérêt du Bhoutan est surtout dans la création d'une industrie de transformation du bois, pour laquelle les investissements initiaux seraient évidemment très importants. Ce n'est qu'en fonction de la création de cette industrie qu'une utilisation rationnelle de la forêt ferait du sens. Il s'agit là de problèmes considérables pour lesquels de petites missions d'experts ne pourraient pas avoir d'efficacité suffisante.

En conclusion, nous proposerions que la coopération technique approfondisse et élargisse son action sur le plan de la lutte contre les maladies du bétail puis étudie, dans une 2e phase, les possibilités de l'introduction d'un projet de croisement avec un troupeau de brunes suisses. Le projet de Gogona pourra alors nous être utile par les expériences qu'il aura permis de rassembler.

↳ C. Couvreur