

Avis

de la Commission des affaires étrangères sur le 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

du 9 avril 1985

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion a adressé le 23 août 1984 au Conseil national un rapport sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal. La Commission des affaires étrangères a dû traiter cette question qui relève de son champ d'activité, aussi bien avant qu'après cette date. Saisissant l'occasion que lui fournit le rapport présenté par la Commission de gestion, elle se permet de donner l'avis suivant au sujet des problèmes que pose l'aide au développement.

9 avril 1985

Au nom de la Commission
des affaires étrangères:
Le président, S. Widmer



Avis

1 Historique

Les problèmes inhérents à l'aide au développement deviennent plus compréhensibles si l'on prend la peine de jeter un regard en arrière. Le dix-neuvième siècle traitait les peuples «sous-développés» avec une ingénuité méprisante qui nous laisse perplexes. Dans la foulée de leur expansion impérialiste, les grandes puissances européennes se sont partagé les derniers territoires restant à coloniser. Certes, il serait injuste de ne voir dans ce comportement qu'une volonté égoïste d'exploitation. Il n'en reste pas moins que les pays colonisateurs considéraient le plus souvent leurs colonies comme de simples fournisseurs de matières premières à bas prix, comme débouchés à leurs propres produits, ou encore comme bases stratégiques, sans parler des marchés d'esclaves. Les colons ont presque toujours manqué de compréhension pour les cultures locales, souvent fort anciennes. Ils ont imposé aux peuples soumis la culture occidentale, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils ont assumé la responsabilité du fort par rapport au faible.

Les deux guerres mondiales ont définitivement changé l'attitude des grandes puissances à l'égard des colonies. Après la première guerre, les perdants ont dû céder leurs territoires. Au lendemain de la seconde, ce sont les vainqueurs eux-mêmes qui ont dû s'en dessaisir. L'indépendance a même été offerte pendant la guerre à certaines colonies, en échange de leur appui militaire. A partir de 1945, des dizaines de colonies ont été ainsi «libérées». Encore faut-il dire que, dans de nombreux cas, l'indépendance n'a été accordée qu'à la suite d'âpres guerres de libération. La plupart des nouveaux Etats n'étaient ni politiquement ni économiquement viables. Suivant l'exemple de Etats-Unis qui, en tant qu'ancienne colonie, sympathisaient avec ces mouvements de libération, l'Occident a entrepris d'aider les jeunes Etats encore chancelants. Le premier modèle du genre a été le Plan Marshall. Il a fait merveille, notamment en Allemagne de l'Ouest qui avait été dévastée par la guerre. L'aide fournie à ce pays sous forme d'argent liquide et de biens de consommation s'est révélée efficace, grâce aux vertus traditionnelles du peuple allemand, qui avait déjà atteint par lui-même un niveau de développement élevé.

On ne peut guère en dire autant des anciennes colonies. Pourtant, un mélange d'idéalisme généreux et de sentiments de culpabilité – auxquels s'associait souvent le calcul politique, vu la tension croissante entre l'Est et l'Ouest – ont suscité de gros efforts qu'on a désigné par l'appellation générale d'«aide au développement». Plusieurs anciennes colonies, notamment celles de la France et de l'Angleterre, ont cherché à se rapprocher de leurs maîtres de naguère. D'autres ont tiré parti de la rivalité russo-américaine pour entreprendre de gigantesques projets. L'aide désintéressée se teintait souvent de volonté de puissance. Par ailleurs, le développement technique rapprochait les peuples et les continents.

Au cours des années septante, on est devenu conscient des défauts du système. Les écrits de Gunnar Myrdal ont donné l'alerte. Cet ancien partisan des grands projets s'élevait désormais contre eux.

La Suisse a réagi étonnamment vite à cette dénonciation du «maldéveloppement». Déjà pendant l'élaboration de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire de 1976, des débats animés ont eu lieu aux Chambres. Le libellé final allait en quelque sorte au-devant de toutes les objections contre l'aide au développement que l'on formule de nos jours. C'est pourquoi les critiques portent le plus souvent sur l'application de la loi par les organes compétents, non sur la loi elle-même.

2 L'aide au développement et le peuple suisse (droit de référendum)

Après cette esquisse historique de l'aide au développement, il faut dans le cas de la Suisse ajouter un élément particulier. Les décisions importantes de notre politique de coopération sont en effet sujettes à l'approbation indirecte du peuple. On se souvient que les citoyens avaient rejeté en 1976, à la suite d'un référendum, une contribution à l'Agence internationale de développement (AID). La volonté d'affecter des fonds publics à l'aide en faveur de pays souvent fort éloignés exige du peuple un degré peu commun de conscience politique doublé d'un sentiment de compassion. Cette attitude n'est pas toujours facile à susciter, surtout en période de récession.

En particulier, il faut une bonne dose de réflexion pour saisir l'argument faisant valoir que chaque citoyen améliore en fin de compte sa propre situation en évitant que l'économie des pays en développement s'effondre. Il suffit de quelques mots d'ordre pour briser net les meilleures volontés. Si l'on veut donc que le peuple suisse continue à soutenir l'aide au développement, il faudra que le Parlement joue un rôle dirigeant à cet égard. La récente approbation, à une écrasante majorité, d'un crédit-cadre de 1,8 milliard de francs, peut à ce titre être considérée comme un vote en faveur de cette aide.

3 Opinion de la Commission des affaires étrangères

La Commission des affaires étrangères a adopté la même attitude en approuvant unanimement l'enveloppe susmentionnée. Elle est convaincue de la nécessité de poursuivre l'aide, malgré les difficultés apparemment insurmontables auxquelles le tiers monde est confronté. Elle la considère comme un élément essentiel de la politique extérieure de la Suisse. Il peut donc sembler à première vue contradictoire que la grande majorité des membres de la commission aient approuvé l'initiative de la Commission de gestion du Conseil national visant à charger un expert extérieur à l'administration de superviser le projet intégré de développement rural dans la région des collines au Népal (PIDC). Tel n'est pas le cas. Le rapport Basler a eu le mérite de fournir un apport précieux au débat, même s'il n'a pas

procuré d'informations vraiment nouvelles. Les entretiens qui ont eu lieu à divers niveaux ont en outre permis de conclure à l'unanimité que le projet devait être poursuivi. La discussion qui a suivi et qui a abouti, sans qu'il faille exercer de pression, à l'adoption d'un crédit, a contribué au nécessaire processus d'apprentissage au sein de l'administration et du Parlement. C'est à ces derniers qu'il incombe de persuader le peuple de la nécessité de l'aide publique au développement. C'est pourquoi la Commission des affaires étrangères estime hautement souhaitable que l'ensemble des députés se montrent favorables à cette aide.

La commission ne s'est pas bornée ces dernières années à faire l'examen préalable des crédits de programme d'aide au développement. Elle a contribué à favoriser le processus d'apprentissage auquel il était fait allusion précédemment. En 1981, après l'approbation de l'enveloppe de 1,65 milliard de francs, destinée à la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière, elle a organisé une séance de réflexion de deux jours à laquelle elle a invité des experts. Cette séance a coïncidé avec le débat public concernant la «nouvelle organisation des tâches d'exécution de la coopération au développement» envisagée par le Conseil fédéral. Les principaux sujets abordés ont été, outre la question des rapports de la Confédération avec la «nouvelle organisation», notamment les problèmes liés au blocage du personnel et la capacité de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) de superviser des projets. La discussion a aussi porté sur les possibilités et les limites de la collaboration avec le secteur privé. Cette séance a permis pour la première fois de mener à loisir un débat touchant des questions fondamentales et notamment d'élaborer une conception améliorée de la «nouvelle organisation», dorénavant appelée «intercoopération». Par la suite, la Confédération n'est pas devenue membre, comme cela avait été initialement prévu. L'Etat fédéral s'est contenté du rôle de mandant de projets et d'organe de supervision.

En 1983, la commission a demandé à la DDA de la renseigner, par le biais d'un exemple choisi, sur le mode d'évaluation qu'elle applique.

Depuis 1982, la Direction de la coopération fait, à l'intention de la commission, un tour d'horizon annuel réservé chaque fois à une question particulière. L'an dernier, il a porté sur l'évolution démographique.

4 Coordination entre les commissions

On a aussi amélioré ces dernières années la coordination entre les différentes commissions parlementaires s'occupant de développement. On s'est mis d'accord sur la répartition des tâches suivante:

- Commissions des affaires étrangères: principes fondamentaux de la politique du développement,
- Commission des affaires économiques ou Commission du commerce extérieur: politique commerciale à l'égard des pays en développement,
- Commissions des finances et Délégation des finances: gestion budgétaire et affectation des crédits,

– Commissions de gestion: exécution adéquate du mandat formulé dans la loi.

Une séance de coordination a lieu chaque année à laquelle participent les présidents des commissions précitées. La suite à donner aux recommandations, formulées par la Commission de gestion, au sujet du rapport Basler, a été discutée dans ce cadre.

5 Avis sur les recommandations de la Commission de gestion

La Commission des affaires étrangères estime, comme la Commission de gestion, qu'il faut encore approfondir et clarifier certains critères de base en matière d'aide au développement. On a fait allusion aux problèmes de la rencontre des cultures, de la croissance démographique, des atteintes à l'environnement, et du commerce avec les pays du tiers monde. Comme déjà dit, la Direction de la coopération s'est penchée dans son dernier tour d'horizon sur l'évolution démographique et sur les incidences de celle-ci sur l'aide au développement. Notre commission s'est prononcée à ce sujet lors de sa séance des 9 et 10 avril 1985. La DDA en profitera sûrement pour examiner par la suite d'autres thèmes parmi ceux que nous venons d'énumérer.

Notre commission est favorable aux recommandations de la Commission de gestion, exception faite de celle portant le numéro 5. Le principal défaut du rapport Basler est de mettre l'accent sur un problème isolé et d'en tirer des conclusions générales pour la politique du développement dans son ensemble. Pour cette raison, entre autres, il sera difficile de mettre à exécution la recommandation de la Commission de gestion concernant l'établissement de règles fondées sur les expériences concluantes. Notre commission est d'avis que la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire contient suffisamment de directives générales pour permettre à l'administration d'agir en fonction des situations. Si toutefois de telles règles devaient être exigées, elles devraient, pour avoir une utilité pratique, tenir suffisamment compte de la nature complexe de la coopération au développement.

6 Contrôle de la réalisation des projets

Concernant le contrôle de l'efficacité des projets, la question fondamentale est celle de la plus grande mise à contribution d'experts désignés par le Parlement, afin notamment d'éviter le risque de partialité des contrôleurs internes. Le blocage du personnel restreint aussi les moyens de contrôle de la DDA.

Notre commission est d'avis qu'il faut maintenir le système actuel d'évaluation et de suivi des projets par l'administration. Mais rien ne s'oppose à un recours accru aux experts indépendants. Le plafonnement du personnel se fait sentir aussi bien sur le contrôle de l'exécution que sur la capacité de la DDA de superviser les projets. La création du système d'intercoopération

auquel nous faisons allusion précédemment a permis pour la première fois de décharger la Direction de la coopération de telles tâches.

7 Conclusions

Notre commission se félicite du débat et du processus de conscientisation provoqués par le rapport de la Commission de gestion. Le 19 mars 1986 marquera le dixième anniversaire de l'approbation par le Parlement de la loi sur la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Afin d'apporter sa contribution au nécessaire cheminement des esprits, notre commission dépose le postulat suivant:

Le Conseil fédéral est prié de présenter aux Chambres 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.

Développement

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1976, la Commission des affaires étrangères s'est occupée maintes fois et avec la plus grande attention de l'ensemble des questions afférant à l'aide au développement. L'expérience de plusieurs années a fait ressortir les thèmes suivants:

- évolution démographique,
- cheminement des esprits, faisant plutôt préférer aux grands projets des opérations d'entraide à petite échelle,
- compatibilité des projets avec l'environnement,
- expériences faites avec les crédits mixtes,
- coopération entre la Direction de la coopération (DDA) et l'Office des affaires économiques extérieures (OFAEE),
- collaboration entre l'administration et le secteur privé.

Il serait intéressant d'avoir par ailleurs une vue d'ensemble des projets d'aide patronnés par les cantons et les communes. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure ces projets s'accordent avec les principes fixés par la loi fédérale.

Ces thèmes doivent être compris comme un simple aperçu des sujets à traiter. Ce qui importe pour la commission c'est d'avoir une vue d'ensemble des principaux aspects de l'aide suisse au développement.