

IR 4.300/VO-bs

Lima, 18 de Mayo de 1982

LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
DE LA SUISSE AVEC LE PEROU

Pourquoi une coopération avec le Pérou?

Depuis plus de 15 ans la Suisse finance des activités de coopération au développement avec le Pérou. Mais si le Pérou, pays dont le revenu par tête d'habitant atteint environ 900 dollars, est classé dans la catégorie des pays en développement, appartient-il également à la catégorie des pays pauvres aux termes de la loi fédérale de coopération au développement et d'aide humanitaire? On peut dire qu'en termes relatifs et comparativement à d'autres pays, notamment d'Afrique et d'Asie, le Pérou est peut-être un pays relativement riche. Mais cette situation ne saurait en aucun cas cacher les immenses problèmes de sous-développement qui y frappent de grandes régions et d'amples groupes de sa population.

Le Pérou a une superficie de presque 1,3 millions de Km² et une population de 17,8 millions d'habitants. Il se divise en trois grandes régions géographiques:

- la côte, étroite bande semi-désertique de 3,000 Km le long de l'Océan Pacifique, entrecoupée de vallées fertiles où prédominent des cultures intensives de coton, sucre et riz. La capitale, Lima, se trouve sur la côte et concentre la plupart des activités industrielles et commerciales, ainsi qu'une population de plus de 5 millions d'habitants;
- la région de montagne correspondant à la cordillère des Andes qui traverse le pays du sud au nord à une altitude variant entre 2,000 et plus de 5,000 m et qui occupe 30% de la superficie nationale. Y prédominent les activités agricoles à un faible niveau de productivité et l'exploitation minière;
- la région amazonienne à l'Est des Andes et couvre 60% du territoire, tout en étant très peu peuplée (10% de la population du pays). Elle se subdivise à son tour dans une zone de haute forêt (500 à 1500 m d'altitude) et une zone de basse forêt. La première zone est relativement riche en ressources agricoles et forestières, la deuxième en ressources pétrolières et forestières.

Depuis l'indépendance politique du Pérou au début du siècle passé, l'économie capitaliste s'est développée longtemps dans

un cadre néo-colonial et n'a pénétré que partiellement dans l'économie nationale. De vastes espèces ont été mis en réserve (Amazonie) ou négligés (domaines agraires de la région andine) et leur population, d'origine indienne, reste insérée dans des rapports de production pré-capitaliste de nature communautaire (héritage pré-colombien), reléguée sur des terres aux pentes parfois vertigineuses, cultivant avec des instruments et une technique archaïques. La productivité du travail y est par conséquent très faible. Ainsi en 1980 l'agriculture continuait d'employer une proportion importante de la population économiquement active (environ 40%), mais participait seulement un 12% au produit intérieur brut. Cette majorité de la population, qui voit ses moyens de subsistance régresser, en raison de la stagnation de l'agriculture jointe à l'essai démographique, est à l'origine des migrants qui affluent vers les centres urbains côtiers (en particulier Lima) et y constituent l'armée de réserve d'une hypothétique industrialisation.

Contraints de quitter leurs parcelles insuffisantes pour assurer leur subsistance, ces migrants urbains ne sont qu'une minorité à devenir ouvriers salariés. Le plus grand nombre qui compose les "marginiaux" tente de survivre dans les villes et leurs banlieues par le commerce de détail ou la fourniture de services qui ne requièrent ni qualification professionnelle ni capitaux.

Quant à l'industrie, elle s'est relativement développé et diversifiée à partir de 1945, mais sa localisation ne concerne que Lima et quelques autres villes et sa capacité d'absorption de main d'oeuvre reste fort limitée (actuellement 17% de la population économiquement active).

Dans les 10-15 dernières années ni le gouvernement militaire (1968-1980) ni le gouvernement civil qui a pris le pouvoir en Juillet 1980 à la suite d'élections démocratiques, n'ont pas réussi à modifier en profondeur cette situation de sous-développement et celle des couches sociales défavorisés (soit la majorité de la population). Ainsi en 1980 le chômage et le sous-emploi affectaient encore 55% de la population des villes; la ration alimentaire quotidienne des familles à faibles revenus de Lima était nettement inférieure aux normes minimales (1700 contre 2400 calories); et le taux d'analphabétisme était supérieur à 25%.

Quant à l'agriculture, dans les dix dernières années la production agricole destinée au marché interne était en stagnation, voire en nette diminution; en revanche les importations d'aliments (blé, maïs, sorgho, produits laitiers, huile de soya, etc.) avaient considérablement augmenté (presque 20% des importations totales dans un pays où 40% de la population économiquement active travaille dans l'agriculture). Compte tenu de cette problématique et des disparités internes dans la répartition des activités économiques et des revenus, la coopération au développement de la Suisse a toujours privilégié

les régions marginales, ainsi que les couches défavorisés de la société péruvienne.

La Coopération Suisse: que fait-elle?

Les activités de la coopération suisse au Pérou ont commencé au milieu des années '60 déjà, d'abord par le financement du projet de développement de l'élevage de bétail bovin et de colonisation de Jenaro Herrera, sur les terres basses de l'Amazonie (Département de Loreto) et ensuite par le projet d'appui à la recherche agronomique en matière de sciences des sols, microbiologie et fourrages au niveau de l'Université San Cristóbal de Huamanga à Ayacucho, dans la région andine centrale. Au début des années '70 prenait naissance le projet fromager avec le but de promouvoir la création de petites fromageries rustiques, d'élever les revenus des petits éleveurs et d'accroître la production nationale de fromages de qualité.

Le début de ces activités s'inscrivait dans une stratégie visant à accroître la production de protéines d'origine animale à travers le développement de l'élevage bovin dans la région andine et l'Amazonie.

A partir du milieu des années '70 ces activités se sont passablement développées et le nombre de projets a augmenté jusqu'à atteindre à la fin de 1981, 18 projets dont 11 réalisés directement par la DDA, 4 par des organisations privées suisses (Caritas, Swisscontact, Swissaid et l'Association des Guides Suisses) avec le co-financement de la DDA et 3 par des institutions internationales (le Centre International d'Agronomie Tropicale de Cali/Colombie, le Centre International de la Pomme de Terre à Lima et l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel).

La priorité a été et continue d'être constituée par le développement de la production agricole et forestière, ainsi que le développement rural notamment dans les domaines suivants: recherche agro-forestière en milieu tropical et colonisation agricole (Jenaro Herrera); appui au développement rural au profit des communautés paysannes (Ayacucho); production de fromage au niveau de petites fromageries rustiques de montagne; production laitière dans des coopératives de la région côtière (Pisco et San Felipe); santé publique rurale (Puno); appui institutionnel à l'institution officielle s'occupant de la formation paysanne; formation et divulgation de techniques adéquates en matière de sylviculture et d'exploitation forestière en milieu tropical (Pucallpa); développement de l'élevage d'alpacas au niveau de la recherche, formation, vulgarisation et appui aux communautés de petits éleveurs (Puno).

Le Pérou est d'ailleurs l'un des pays de concentration de la coopération suisse en Amérique Latine depuis 15 ans. Les activités et les projets suisses sont supervisés par un Bureau

de coordination avec siège à Lima.

Modeste au départ, le volume des versements financiers a considérablement augmenté: il est actuellement de presque 7 millions de francs par an, ce qui fait de la Suisse le quatrième pays parmi les sources de coopération bilatérale.

Le nombre d'experts/dconseillers engagés dans les dernières années a varié entre 20 et 30; au début de 1982 il est de 24. A cela s'ajoutent les experts des organisations privées suisses (8), ainsi que le personnel peruvien de niveau supérieur et intermédiaire engagé sur place et rémunéré par la Suisse (une vingtaine de personnes).

Evolution de la Conception de la Coopération

Jusqu'au début des années '70 les projets financés étaient de type plutôt "clasique": appui spécifique à un secteur ou à une activité technique bien déterminée (élevage bovin et production de fromage); transferts de technologies considérées comme "éprouvées" (bétail de la race brune des Alpes, lait et fromage); rôle prépondérant des experts suisses dans la planification, réalisation et gestion des projets; sous-estimation de certains facteurs sociaux et culturels et des spécificités écologiques de certaines zones d'influence. Cela correspondait à la conception initiale de la coopération au développement, mais aussi à des aspirations profondes d'un groupe cohérent d'experts suisses qui ont réussi à mettre en marche une série de projets qui ont pu "survivre" jusqu'à maintenant en s'adaptant naturellement aux nouvelles contingences du pays et aux nouvelles orientations définies par la loi fédérale de coopération au développement et d'aide humanitaire de 1976.

L'un des apports remarquables de ce groupe de pionniers a été celui de réaliser dès le départ, les projets dans les régions marginales et pauvres du pays, là où les conditions de travail étaient particulièrement difficiles et ces besoins indiscutables. Cet aspect constitue en quelque sorte, le fil conducteur entre les projets initiaux et ceux qui ont été planifiés et réalisés à partir de 1974-75.

Dès ce moment et jusqu'en 1979 on peut dire que les projets agricoles ont été conçus et réalisés en tenant compte des nouvelles réalités du pays, suite à la mise en oeuvre de la loi de réforme agraire de 1969. Cette réforme visait à résoudre le problème de l'opposition entre la grande propriété terrienne (latifundium, de plusieurs dizaines, voire certaines de milliers d'has.) et la très petite propriété, à favoriser une redistribution des revenus au profit des paysans qui permettrait d'élargir le marché interne et de calmer leur revendication de la terre.

C'est ainsi que par exemple, l'accord d'aide financière de 10 millions de francs signé au début de 1976 pour le développement

de l'économie laitière dans la région côtière prévoyait que les bénéficiaires prioritaires étaient les coopératives créées par la réforme agraire en substitution des grands domaines privés. Et vers la fin des années '70 la coopération suisse acceptait de financer de nouveaux projets qui pouvaient être considérés comme assez "novateurs" soit sous l'angle de la nature du projet (par ex.: développement de l'élevage des alpacas, soit d'un élevage typiquement andin parfaitement adapté aux conditions écologiques des zones à plus de 4,000 m d'altitude), ou des objectifs du projet (l'amélioration, avec la participation des bénéficiaires, des conditions de vie de la population paysanne d'une zone d'Ayacucho à travers de la promotion de programmes communaux de développement) ou encore des bénéficiaires (communautés indiennes de l'Amazonie).

De même, la Suisse finançait aussi deux projets non agricoles, tels que par exemple dans le domaine de la médecine rurale (Puno) et de la technologie alimentaire (Université Technique du Callao). Il est fort probable que cette tendance se renforcera à l'avenir.

Succès?

Il est toujours difficile de désigner à coup sûr des projets qui peuvent être considérés comme des succès et d'autres qui, en revanche, constituent des échecs. Un tel jugement est toujours quelque peu subjectif. De plus il ne faut pas oublier que plusieurs facteurs externes aux projets déterminent souvent leur succès ou leur échec.

Dans un but avant tout pédagogique, nous présentons donc un projet qui peut être considéré comme un succès: le projet fromager. Son succès peut être traduit par quelques chiffres: il existe actuellement et après une dizaine d'années d'activités, une quarantaine de fromageries dispersées dans 13 des 24 départements du pays; leur production annuelle est estimée à 400-500 tonnes. Les fromageries ont été créées dans des zones où un approvisionnement en lait relativement régulier était garanti (au minimum 200 à 300 l par jour) et où la fabrication du fromage n'entraîne pas en concurrence avec la collecte du lait par des grandes entreprises de la branche. Voilà pourquoi toutes les fromageries sont localisées dans les vallées à plus de 1,200 m d'altitude ou sur les hauts plateaux.

L'impact d'une fromagerie sur l'économie de la zone qui l'entoure peut se mesurer au niveau de l'emploi: elle donne du travail à 1-3 personnes suivant sa capacité de transformation. Du côté du revenu, les bénéficiaires touchent un plus grand nombre de personnes, puisque la fromagerie assure l'écoulement de la production laitière à un prix plus élevé.

Pet-être que l'une des clés du succès, à part la sélection rigoureuse des bénéficiaires, a résidé dans l'identification de techniques de fabrication simples et peu coûteuses qui sont maîtrisables par le personnel péruvien. Et le matériel utilisé a été, à l'exception de certains ferments, entièrement d'origine nationale. L'expérience accumulée a permis de dominer un processus de transformation du lait qui implique peu de risques: les fromages qui présentent des défauts peuvent toujours être fondus.

Au moment où l'apport de la Suisse à ce projet est en nette diminution et que son retrait est prévu pour la fin de 1982, il ne faudrait pas oublier que le succès du projet est un concept relatif: d'une part, parce que le prix élevé des fromages à pâte dure en fait des produits réservés à la consommation des couches supérieures des centres urbains; et, d'autre part, parce que les perspectives futures des fromageries dépendent en définitive de facteurs sociaux internes, mais aussi de la politique d'importations de fromages (actuellement fort libérale, avec le résultat que les fromages étrangers concurrencent les nationaux) et des mesures de promotion de l'élevage bovin, etc., qui se situent hors de portée de la sphère d'influence directe d'un projet de coopération.

Les Partenaires

Traditionnellement les partenaires péruviens de la coopération suisse ont été et sont avant tout, des entités publiques (ministères, organismes publics et semi-publics, etc.), soit au niveau central que régional. Parmi ces entités le partenaire principal a toujours été le Ministère de l'Agriculture, ainsi que les organismes officiels faisant partie du secteur agraire responsables du crédit; vulgarisation et recherche agricole; projets d'irrigation; projets forestiers; agro-industrie; commercialisation agricole; etc.

La collaboration avec le secteur public, et en particulier le secteur agraire, n'est pas toujours facile et cela pour les raisons suivantes:

- les crises financières périodiques de l'Etat fait que les partenaires aient dans bien des cas, seulement les moyens financiers leur permettant de payer les rémunérations du personnel et les frais de fonctionnement courants;
- la lourdeur de l'appareil bureaucratique, la centralisation des décisions et son inefficacité dans la périphérie où agissent les projets;
- le fait que les priorités de la coopération suisse (aide aux régions et aux populations défavorisées) coïncident peu avec les priorités réelles du gouvernement péruvien;
- les réorganisations administratives fréquentes de l'appareil bureaucratique local et le manque de stabilité et continuité au niveau institutionnel.

Comme conséquence de ce qui précède, l'instabilité et l'insuffisante motivation de certains cadres et des techniciens intermédiaires, en particulier pour le travail sur le terrain.

Certes, ce panorama quelque peu décevant souffre des exceptions. De plus, dans les cas où les projets ont réussi à nouer des liens de coopération réelle avec le personnel péruvien de contrepartie, ces difficultés ont été bon gré - mal gré dépassées. Dans ces cas, le travail commun du personnel péruvien et suisse agissant au nom d'un projet et non pas d'une institution déterminée a permis d'obliger l'administration locale à modifier certaines procédures et à financer les prestations de contrepartie minimales. Dans d'autres cas et dans le but de ne pas dénaturer les objectifs d'un projet, la Suisse a été amenée à prendre à sa charge le financement d'une partie importante du personnel péruvien de contrepartie, personnel dont la rémunération incombe normalement à nos partenaires.

En revanche, la collaboration institutionnelle a mieux fonctionné avec les institutions universitaires (Université d'Ayacucho, Université Technique du Callao, Institut Vétérinaire de Recherches Tropicales et d'Altitude) en raison de l'intérêt concret de certains professeurs-chercheurs pour les activités des projets. Cela en dépit de la situation financière précaire des universités en général.

On peut remarquer enfin qu'au Pérou l'apport de la Suisse est apprécié. Au niveau gouvernemental on apprécie spécialement le fait que la Suisse a été l'un des premiers pays à signer avec le Pérou, en 1964, un accord-cadre de coopération technique et que l'aide suisse s'adresse avant tout à des régions défavorisés. Quant aux partenaires techniques, ils apprécient la flexibilité dans la gestion des projets (décentralisation des décisions au niveau des chefs de projet et du coordonnateur) et le caractère non formel de leurs relations avec le personnel suisse.

La Coopération Future

Il est en principe prévu que la coopération suisse concentrera ses activités dans les régions andine et amazonienne dans les domaines suivants:

- appui au développement rural;
- accroissement de la production agricole et amélioration des méthodes d'élevage, ainsi que commercialisation;
- petite industrie et activités artisanales rurales;
- électrification rurale (minicentrales hydroélectriques);
- formation et recherche agricoles appliquée en fonction des besoins des petits producteurs.

Compte tenu de la situation économique difficile du Pérou, il faudra veiller à ce qu'une partie des projets favorisent des activités éminemment productives qui permettent d'augmenter les revenus et de créer des emplois. Il est en effet évident que dans une période de crise pendant laquelle les services offerts par l'Etat seront très déficients, voire inexistants, il faudra que la Suisse appuie des projets qui valorisent les moyens de production dont disposent les bénéficiaires, leur permettant ainsi d'améliorer leur sort ou du moins de survivre en comptant sur leur propres forces.

C O T E S U

Pietro Veglio

cc. - DDA, DFAE, 3003 Berne (t.311 Pérou)