

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

SEC(72) 2666 final

Bruxelles, le 26 juillet 1972

RAPPORT AU CONSEIL DES COMMUNAUTES

sur les conditions de mise en oeuvre et d'utilisation des aides
par les Etats associés, les pays et les territoires bénéficiaires

ANNEE 1971

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>Introduction</u>	1
I - <u>L'EXECUTION DES PROJETS</u>	2
A. Importance des délais	3
B. La coopération entre les services de la Commission et les Administrations nationales	4
C. Problèmes particuliers à l'assistance technique	7
D. Les conditions de concurrence	9
E. Influence des conditions économiques générales	10
II - <u>L'UTILISATION DES INVESTISSEMENTS</u>	12
A. Infrastructure routière	13
B. Hydraulique pastorale et humaine	23
C. Enseignement et formation	27
D. Santé	36
E. Edilité - Urbanisme	47

INTRODUCTION

Etabli en application de l'article 21 de l'Accord interne de 1969 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, le présent rapport a pour objet d'informer le Conseil des Communautés des conditions dans lesquelles ces aides sont mises en oeuvre par les Etats associés, les Pays et les Territoires bénéficiaires, et des conditions dans lesquelles les réalisations financées par le Fonds sont utilisées.

Ce document fait suite aux informations sur l'utilisation des aides qui ont été régulièrement communiquées au Conseil durant la période couverte par la 1ère Convention d'Association. Le domaine dont il rend compte est cependant plus large cette année puisque, conformément aux dispositions du nouvel Accord interne, il concerne également la mise en oeuvre des aides. De ce fait, c'est finalement dans ses aspects les plus concrets que l'aide communautaire doit être examinée.

L'intérêt de cet examen réside tout d'abord, pour la Commission, dans l'occasion qui lui est donnée, en procédant à une synthèse des observations faites au cours d'une année de gestion, de prendre ainsi la mesure aussi bien des problèmes rencontrés que des résultats obtenus dans l'exécution des projets, et, par là-même, de mieux discerner les possibilités d'accroître l'efficacité des procédures par lesquelles l'aide est mise en oeuvre. Mais au delà de ces préoccupations d'ordre opérationnel, la Commission continue d'accorder la plus grande importance à l'examen de l'utilisation des investissements réalisés afin, d'une part, de pouvoir éventuellement combler les lacunes existantes ou faire procéder aux redressements nécessaires, et d'autre part, de dégager des enseignements susceptibles d'orienter l'aide communautaire et de faciliter son insertion dans les stratégies de développement adoptées par les différents pays bénéficiaires.

C'est avec ce double souci d'amélioration constante du rendement de l'aide et d'adaptation de ses objectifs aux finalités concrètes du développement que sont examinées ci-après les conditions d'exécution des projets, puis celles qui ont trait à l'utilisation des investissements financés par le Fonds.

I - L'EXECUTION DES PROJETS

L'examen des conditions dans lesquelles sont mises en oeuvre les aides communautaires fait apparaître une grande diversité dans la nature des problèmes rencontrés. Cette diversité résulte bien sûr, pour une part, des conditions socio-économiques particulières qui règnent dans chaque Etat associé ; elle tient aussi à la variété des projets financés. Enfin, la durée, parfois fort longue, sur laquelle s'étendent certaines opérations, s'inscrit souvent comme un facteur de multiplication des difficultés en raison de l'allongement des procédures et du changement, parfois rapide, des conditions économiques.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles et, au cours de l'année 1971, les services de la Commission comme ceux des Etats associés se sont efforcés, comme les années précédentes, d'y porter remède. Parmi les problèmes qui se sont posés avec une particulière insistance, on trouve celui des dépassements qui ont été constatés depuis un certain temps dans l'exécution des projets financés par le FED. L'analyse d'ensemble de ce problème a déjà fait l'objet d'une étude particulière ⁽¹⁾, effectuée par les services de la Commission et transmise aux instances compétentes du Conseil des Communautés ; ses conclusions sont résumées dans le rapport sur la gestion de la coopération financière et technique pour l'année 1971.

L'influence qu'exercent les conditions de mise en oeuvre de l'aide sur l'exécution des projets n'est pas, toutefois, limitée à leurs seules incidences financières ; aussi est-ce du point de vue plus général de l'efficacité de l'aide que, après avoir rappelé l'importance des délais dans les procédures de financement, on examinera successivement les conditions de la collaboration des services de la Commission avec les Administrations locales, certains problèmes particuliers à l'assistance technique et au jeu de la politique concurrentielle qui règle l'adjudication des marchés et, enfin, l'influence des conditions économiques générales sur les résultats des projets.

./.

(1) Etude sur les dépassements enregistrés lors de l'exécution des projets financés par le Fonds Européen de Développement. Doc. VIII/1277(71)F-FED/5. L'incidence de la situation monétaire internationale sur les opérations du Fonds a fait, par ailleurs, l'objet de deux notes en date du 14 octobre 1971 (Doc. VIII/1283(71)F - FED/5) et du 29 mai 1972 (VIII-2/573(72)F).

A. Importance des délais

La réalisation d'un projet, de la phase préparatoire jusqu'à la fin de l'exécution, se déroule généralement - à condition que les opérations soient bien menées - sur un laps de temps qui est de quatre ans en moyenne pour la construction de bâtiments, de quatre à six ans pour un investissement routier et souvent plus important encore pour certains projets d'infrastructure générale (ports, chemins de fer) ou de développement agricole.

La longueur de ces délais s'explique par le déroulement d'un certain nombre de procédures qui, si elles ont pu parfois susciter des critiques, n'en sont pas moins justifiées aussi bien par les règles applicables en matière de gestion de fonds d'origine budgétaire que par les nécessités de l'instruction des projets.

S'il est patent que la meilleure façon d'assurer un déroulement satisfaisant des projets dans la phase d'exécution, et au delà de garantir leur utilité, est que la conception et la préparation de ceux-ci fassent l'objet d'examen approfondis, il est également clair que toutes les opérations de développement présentent, en fin de compte, un caractère d'urgence et que leur mise en oeuvre réclame à la fois célérité et régularité, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des effets qu'ont dans le court terme, les dépenses d'aide sur des économies aux structures encore fragiles.

Un compromis est donc ici nécessaire et la Commission s'efforce d'éviter, à l'occasion de chaque projet, qu'aux délais administratifs ne s'ajoutent des retards d'origine technique; une telle harmonisation n'est cependant pas toujours réalisable et on constate alors un allongement excessif de la procédure de financement, dont la première conséquence est généralement un décalage non négligeable entre les prévisions relatives aux coûts des projets et les conditions réelles d'exécution des marchés : des projets comme ceux du chemin de fer transcamerounais, de l'aéroport de Bamako ou du développement des télécommunications en Somalie, pour lesquels un délai de 2 ans en moyenne s'est écoulé entre l'estimation initiale des coûts et le dépouillement des offres, sont significatifs à cet égard, même si l'ampleur des dépassements enregistrés s'explique, pour une part, par d'autres considérations particulières à chacun de ces trois projets.

Les problèmes de délais prennent également une très grande acuité lorsqu'ils concernent certains projets comme les aménagements hydro-agricoles ou des opérations d'encadrement qui, en raison de leur importance et de leur complexité, sont parfois exécutés en plusieurs tranches, correspondant chacune à une convention de financement distincte. La répétition des procédures multiplie alors les risques de retard, ce qui peut se traduire sur le terrain par des discontinuités gênantes dans le calendrier des aménagements ou le déroulement du travail de vulgarisation. Par ailleurs, une telle pratique aboutit bien souvent à fractionner les vues à prendre sur la rentabilité des projets financés et fait que, par la suite, l'évaluation de leurs résultats économiques se révèle moins aisée; aussi la Commission évite-t-elle, dans la mesure du possible, d'y avoir recours désormais et préfère-t-elle agencer les différentes interventions nécessaires à la réalisation de tels projets dans le cadre de programmes dûment coordonnés ou d'opérations intégrées dont les orientations peuvent être éventuellement infléchies en fonction des conclusions d'examens périodiques des résultats obtenus.

D'une façon générale, l'expérience acquise depuis plus de dix ans conduit à la conviction que, dans le cadre des dispositions prévues par la Convention d'Association, la solution des problèmes qui viennent d'être évoqués dépend en grande partie de la qualité des rapports qui s'établissent entre les services de la Commission et ceux des EAMA ou des PIDOM.

B. La coopération entre les services de la Commission et les Administrations nationales

Cette collaboration est nécessaire afin de concilier avec efficacité les responsabilités que les administrations nationales exercent en qualité de maître d'oeuvre et celles qui incombent aux services de la Commission dans la gestion du Fonds. D'une façon générale, une telle coopération existe et elle est l'occasion de contacts humains dont la Commission, en ce qui la concerne, tient à souligner l'effet enrichissant pour ses services.

La préparation ou l'exécution d'un projet requiert généralement, outre les interventions de la Commission et de l'Etat bénéficiaire, celle d'un bureau d'études ou d'un organisme de réalisation, dont le rôle, bien que théoriquement limité aux tâches d'exécution, est souvent capital pour la bonne marche du projet. L'instauration de rapports fructueux entre ces trois partenaires n'est pas toujours chose aisée car, aux divergences de conception, viennent parfois s'ajouter des difficultés de communication tant géographique que linguistique.

Toutefois, un esprit de bonne collaboration a, dans la plupart des cas, prévalu dans les rapports entre les trois parties concernées et a généralement permis d'éviter les principaux écueils à tous les stades de réalisation des projets.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne la phase préparatoire, on peut citer le cas de l'abattoir de Tananarive dont les adjudicataires viennent d'être désignés, ainsi que ceux de l'hôpital de Jacob (Congo) et de l'internat d'enseignement secondaire prévu au Surinam (PTOM) dont l'instruction progresse à un rythme satisfaisant.

Dans le domaine des réalisations, l'exemple du chemin de fer transcamerounais est riche d'enseignements en ce qui concerne les effets d'une bonne collaboration entre les services de la Commission et l'Administration. Dans ce cas précis, le fait que, dans leurs rapports avec le maître d'oeuvre, les bailleurs de fonds (le FED, le FAC et l'aide bilatérale américaine) aussi bien que l'entreprise aient toujours eu affaire au même interlocuteur a certainement constitué un élément déterminant et, à vrai dire, exceptionnel pour une opération qui dure depuis plus de dix ans. Il en est résulté une continuité dans l'action dont les effets sont très favorables. Au fur et à mesure de l'avancement du projet, la qualité de la collaboration s'est progressivement améliorée et la construction du second tronçon n'a pas donné lieu pour l'instant à des difficultés analogues à celles qui furent rencontrées lors de la réalisation du premier.

Dans le secteur agricole, il faut noter également que, d'une façon générale, le rythme et la qualité d'exécution des projets agro-industriels atteint assez régulièrement, et parfois même dépasse, les objectifs inscrits dans les différentes conventions de financement. Il en est ainsi notamment pour les projets théicoles du Burundi et du Rwanda, où, en fonction des résultats obtenus, il semble que l'on puisse escompter des rendements nettement supérieurs aux prévisions initiales : à Mulindi, par exemple, on pense obtenir 1,8 t de thé sec à l'ha en moyenne alors qu'il n'était pas prévu de dépasser 1 t.

Un autre exemple de réussite sur le plan technique est fourni par la plantation de 32.000 ha de palmeraies sélectionnées en Côte d'Ivoire. Grâce à l'action de la SODEPALM, maître d'oeuvre délégué, le planning des plantations a été respecté et les prévisions de rendement ont été en général dépassées. Aussi, bien que le régime de croisière de cette opération ne doive être atteint que dans cinq ans environ, peut-on augurer que ses résultats seront nettement positifs, à condition toutefois que les prix de l'huile de palme, actuellement satisfaisants, n'entrent pas dans une phase de conjoncture défavorable.

A côté de ces projets dont l'exécution se déroule dans de bonnes conditions grâce à une coordination efficace des interventions, il existe malheureusement des exemples en sens contraire.

Tel est le cas du projet concernant l'hôpital d'Abéché (Tchad), dont l'appel d'offres n'a pu être lancé qu'en septembre 1971, soit plus de cinq ans après le début des études. Une coopération trop lâche à tous les échelons et une information insuffisante et peu claire du bureau d'études par les services nationaux compétents sont à l'origine de cet allongement anormal des procédures préparatoires.

Dans le domaine de l'infrastructure générale, le projet de construction du port d'Owendo, au Gabon, est certainement l'une des meilleures illustrations des inconvénients qui résultent d'une collaboration insuffisante, entre les services nationaux et ceux de la Commission. Dans ce cas particulier, du fait qu'à ces inconvénients se sont ajoutés les soucis de problèmes techniques particulièrement ardu, la poursuite du projet a même été menacée. Finalement, des accords sont intervenus comprenant un important financement complémentaire décidé par la Commission; après une longue interruption, le chantier a redémarré à la fin de l'année 1971, mais il est encore trop tôt pour pouvoir apprécier dans quelle mesure les conditions d'exécution du projet se trouvent, comme on l'espère, améliorées.

A l'origine de certains cas de mauvais déroulement des procédures, on trouve également des changements d'optique des Administrations nationales quant à la finalité ou à certaines modalités techniques de réalisation des projets dont le financement est demandé. C'est notamment le cas du "Programme hospitalier de la région du Fleuve" au Sénégal, dont le dossier d'appel d'offres devait être achevé au début de 1972, près de 10 ans après sa première présentation à la Commission. Dans le même ordre d'idées, il faut citer le "Collège agricole de Bambari" en R.C.A., dont le dossier doit être repris en fonction de nouvelles directives techniques alors que la convention de financement a été signée dès 1964.

S'ils sont à déplorer lorsqu'ils entraînent des délais exagérés, les changements d'optique ne sont pas toujours criticables; en ce qui concerne les projets d'encadrement agricole, ils sont même souvent la manifestation d'un souci d'adaptation des objectifs et des méthodes à une réalité particulièrement mouvante et difficile à apprécier. Dans cet ordre d'idées, il faut citer les réorientations décidées d'une part, en faveur de la culture du coton dans les projets régionaux du Togo (région des Plateaux et région Centrale) et, d'autre part, en faveur du développement du riz pluvial dans le projet de mise

Ces modifications n'ont d'ailleurs pas été toutes axées sur la priorité à accorder à une culture particulière : en Haute-Casamance, par exemple, l'introduction de la culture du riz pluvial en rotation avec celle du coton va être à l'origine d'un intéressant processus de diversification régionale, et un effort dans le même sens doit être entrepris en Côte d'Ivoire.

De telles mesures de réorientation relatives, soit à un projet déterminé, soit au développement agricole d'une région, sont autant de manifestations positives de l'esprit de coopération qui s'est développé entre les organes responsables des pays bénéficiaires et ceux de la Commission. Par contre, dans les cas - exceptionnels, il est vrai - où certains obstacles se sont opposés à une collaboration constructive, ils ont été généralement à l'origine de grands retards et de réactions négatives diverses dont l'importance ne doit pas être sous-estimée, qu'il s'agisse des dépenses supplémentaires que l'allongement des délais entraîne au moment des réalisations, de la perte économique qui en résulte pour les pays aidés, ou enfin des réserves qui ne peuvent manquer de se développer chez les populations concernées à l'égard de la coopération extérieure.

C. Problèmes particuliers à l'assistance technique

La réussite d'un projet dépend en grande partie de la qualité des prestations d'assistance technique qui sont mises en oeuvre pour sa préparation ou pour son exécution.

En ce qui concerne l'assistance technique préparatoire, il faut signaler que l'insuffisance de certaines études est l'une des raisons du nombre élevé des dépassements qui ont été constatés en 1971 dans l'exécution des projets d'infrastructure routière. Dans un autre domaine, les mécomptes enregistrés lors de la préparation du projet relatif à l'hôpital d'Abéché, précédemment cité, s'expliquent également, en partie, par le choix peu judicieux du bureau d'études chargé de l'établissement du dossier technique. Une sélection encore plus attentive des bureaux d'études et l'établissement de termes de référence définissant de façon plus précise les tâches à exécuter doivent permettre de réduire les défaillances constatées sur ce plan dans la préparation des projets.

En ce qui concerne la surveillance des travaux et, surtout, les projets d'encadrement, qui requièrent généralement la présence d'une équipe d'experts expatriés destinée à assurer le démarrage de l'opération ainsi que la formation d'agents locaux et de cadres de relève, il faut signaler que l'instabilité de carrière qui caractérise les fonctions d'assistant technique rebute en fait beaucoup de candidats qui, dans d'autres conditions, seraient normalement attirés par la pratique de tâches concrètes de coopération. En outre, parmi ceux pour lesquels les perspectives de carrière ne constituent pas une préoccupation essentielle, rares sont ceux qui ont le goût, ou la vocation, du travail en brousse : ils préfèrent généralement l'environnement social et le confort matériel des capitales. Par ailleurs, la possibilité d'assurer la relève des agents expatriés par des cadres nationaux n'a pu encore se vérifier dans les faits, ces derniers étant trop peu nombreux et préférant aussi faire carrière au sein des Administrations centrales de leur pays.

Les difficultés qui viennent d'être évoquées se rencontrent qu'il s'agisse d'experts individuels recrutés par l'intermédiaire de l'Association Européenne pour la Coopération (A.E.C.) ou d'agents proposés par les bureaux d'ingénieurs conseils spécialisés. On constate toutefois que les équipes formées par l'A.E.C. sont souvent moins homogènes et que le remplacement d'un de leurs membres pose des problèmes plus difficiles à résoudre en raison de l'absence d'une "réserve" d'experts rapidement disponibles.

Quelques expériences ont été faites, au Rwanda et au Gabon notamment, en ayant recours aux associations de volontaires du progrès : elles se sont révélées positives à la condition que ces jeunes volontaires fussent eux-mêmes solidement encadrés.

Ces problèmes posés par la coopération technique ont été l'un des thèmes de réflexion des services de la Commission au cours de l'année 1971. L'idée d'un corps d'experts "junior", qui serait composé de jeunes universitaires ayant préalablement reçu, en commun, une formation complémentaire appropriée, a été notamment avancée. Ces experts "junior" pourraient se voir offrir des perspectives de carrière d'une raisonnable stabilité dans l'accomplissement de tâches d'assistance technique. Une telle formule devrait permettre de faire face à des besoins concrètement ressentis au cours de l'exécution des projets. Elle ne saurait cependant constituer seule une réponse véritablement appropriée aux problèmes qui se trouvent posés aux E.A.M.A. en raison de la pénurie de cadres et de personnel qualifié qui freine leur développement. A long terme, la solution de ces problèmes apparaît inséparable d'un travail de formation persistant et bien orienté ; aussi, la Commission compte-t-elle également développer l'action déjà entreprise par l'Aide communautaire en ce domaine,

D. Les conditions de concurrence

Il convient de mentionner ici, au titre des aspects techniques de la mise en oeuvre des aides communautaires, certaines conséquences qui résultent de l'application des règles en vigueur en matière d'adjudication des marchés ⁽¹⁾.

Le Règlement Financier du Fonds stipule que l'offre choisie doit être celle qui est "économiquement la plus avantageuse, compte tenu notamment des qualifications et des garanties présentées par les soumissionnaires, de la nature et des conditions d'exécution...., du prix des prestations, de leur coût d'utilisation et de leur valeur technique" (article 49, § 3)". Un équilibre judicieux entre ces divers critères d'appréciation n'est pas toujours facile à réaliser et l'argument de prix l'a parfois emporté à tort au profit du moins-disant alors que l'offre de celui-ci n'était pas techniquement satisfaisante. Tel est, notamment, le cas de l'aménagement agricole du Bas-Mangoky. Dans le cas de cet important projet, le choix du soumissionnaire le moins-disant à l'appel d'offres international relatif aux travaux d'infrastructure a été en effet à l'origine de graves déboires au cours de la phase d'exécution.

L'inexpérience de cette entreprise en matière d'aménagements et de chantiers tropicaux était manifeste et la sincérité de son offre assez douteuse, mais la conformité formelle de sa soumission lui permit d'enlever la décision. Il en est résulté, dès le début de l'exécution du projet, un retard dans le calendrier des travaux, qui a fini par atteindre un an au terme contractuel du marché, et une réalisation défectueuse des ouvrages à tel point que la réception provisoire n'a pu être accordée. L'aventure s'est finalement terminée par la faillite de l'entreprise, ce qui a encore retardé de façon importante la mise en valeur du périmètre, avec toutes les conséquences financières que cela suppose.

./.

(1) En ce qui concerne les aspects purement financiers de l'exécution des projets, on voudra bien se reporter au Rapport sur la gestion de la coopération financière et technique (année 1971), ainsi qu'aux documents signalés en note au début de ce rapport (page 2).

On doit souligner qu'en dépit de ces difficultés, l'opération du Bas-Mangoky a finalement connu la réussite : le nombre de cultivateurs associés à la mise en valeur de ce périmètre est en effet passé de 100 en 1960 à 3.000 en 1970, la candidature de 900 autres colons ayant dû être refusée, faute de terres disponibles.

Une autre conséquence des procédures utilisées pour vivifier la concurrence est liée, cette fois, au rythme de lancement des marchés.

Ce rythme connaît parfois des dépressions qui affectent directement le plan de charge des entreprises. Dans le domaine de l'infrastructure routière notamment, il se dégage nettement l'impression que les entreprises spécialisées ont tendance, quand le volume des travaux mis en adjudication s'amenuise, à calculer leurs prix au plus juste, voire à pratiquer des "prix de combat". Dès lors, il suffit de peu pour qu'un chantier se solde par des pertes, ce qui provoque des réclamations et des litiges. Il y a là une situation malsaine, et il faut espérer que les entreprises reviennent à des pratiques plus saines dans l'évaluation de leurs offres. La Commission, pour ce qui la concerne, va s'employer à remédier à cette situation en renforçant et en élargissant la politique concurrentielle qu'elle a mise progressivement en place; à cet effet, elle a prévu d'une part, d'augmenter l'importance des lots mis en appel d'offres afin d'accroître l'intérêt des entreprises pour les projets financés par le Fonds, et d'autre part, de coordonner le lancement des travaux dans le temps et dans l'espace de façon à ménager, sur le plan régional, une certaine régularité du rythme d'activité des entreprises. Cette double orientation est d'ailleurs conforme aux dispositions adoptées par le Conseil, dans le Règlement Financier du 3ème Fonds (article 49, 1, c), sur le groupement des appels à la concurrence et la coordination de l'exécution des marchés.

E. Influence des conditions économiques générales

Au cours de l'année 1971, la situation inflationniste mondiale a continué, mais avec une acuité plus grande due à l'approche des bouleversements monétaires récents, de perturber l'exécution des projets financés par l'aide communautaire. Ses effets se font sentir à deux niveaux distincts : celui du coût des projets et celui de leurs résultats.

Les mouvements inflationnistes qui prennent naissance dans les pays les plus développés se traduisent par des hausses de prix qui affectent les fournitures et les matériels nécessaires à la mise en oeuvre des projets et, plus encore, les prestations de coopération technique liée. Les analyses effectuées par les services ont montré que la répercussion mécanique de ces hausses dans le coût des projets rendrait compte d'environ 38 % du montant total des dépassements financiers constatés pour les marchés actuellement clôturés ⁽¹⁾. Il s'agit là, probablement, d'une estimation un peu faible compte tenu du fait que les dépassements les plus importants concernent la période récente au cours de laquelle peu de marchés ont été clôturés. Le pourcentage cité traduit donc encore imparfaitement l'importance du phénomène auquel la Commission doit faire face.

Si l'inflation renchérit le coût des opérations de développement, il en compromet aussi gravement les résultats économiques. Face au renchérissement des produits industriels, on constate en effet que les prix des produits agricoles tropicaux restent stables ou marquent même une tendance à la baisse. Les conséquences que ne peut manquer d'avoir la dégradation des termes de l'échange, qui est ici en cause, sur la rentabilité des projets montre à quel point les résultats de l'aide sont dépendants des conditions économiques générales et de la situation qui est faite aux Etats associés dans le concert de l'économie mondiale.

./.

(1) voir note page 2.

II - L'UTILISATION DES INVESTISSEMENTS

Au cours de l'année 1971, la Commission a poursuivi l'examen des conditions dans lesquelles sont utilisés les investissements financés par l'aide communautaire durant la période couverte par les deux premiers Fonds. Les informations recueillies à cet effet permettent de brosser un panorama assez large des conditions d'utilisation des projets dans les différents domaines de l'infrastructure économique et sociale. Les projets du secteur productif, relevant principalement du développement agricole, font l'objet d'un examen spécialement attentif à partir de l'année 1972 ; leurs résultats seront traités de façon particulière dans un des rapports ultérieurs.

Dans les développements qui vont suivre, certaines des constatations que l'on sera amené à faire renverront à des problèmes qui ont déjà été évoqués dans la première partie de ce rapport. C'est ainsi que les déficiences enregistrées dans le fonctionnement de quelques projets s'expliquent en grande partie par les contraintes qui ont pesé sur leur conception, ou encore par la défaillance au stade de l'exécution, de financements complémentaires prévus sur d'autres sources. Par ailleurs, la pénurie de personnel qualifié et l'insuffisance des crédits de fonctionnement maintiennent dans bon nombre de cas, le rendement des investissements en-dessous des objectifs que les Gouvernements intéressés s'étaient fixés.

Mais c'est sans doute dans le domaine de l'entretien, où les déficiences qui viennent d'être évoquées combinent leurs effets, que les observations les plus générales peuvent être faites. Aussi, la Commission a-t-elle entrepris d'assurer, auprès des services compétents des Etats associés, une large diffusion de la déclaration que la Communauté a consacrée aux problèmes d'entretien lors de la session du Conseil d'Association d'avril 1971.

A. Infrastructure routière

Les projets routiers dont l'utilisation a été examinée en 1971 concernent des travaux de modernisation entrepris dans des pays de la zone sahélienne (Haute-Volta, Mali, Niger, Tchad, Somalie), le renforcement d'une partie de la route Cotonou - Porto Novo au Dahomey et la section Iracoubo - St Laurent de la route nationale 1 en Guyane ⁽¹⁾.

Dans les pays sahéliens, les opérations de modernisation dont les résultats ont été examinés avaient pour objet la transformation de routes en terre de qualité médiocre en routes revêtues. Dans le cas de la route Fort-Lamy - Massaguet, l'intervention du FED s'est toutefois déroulée en deux temps : transformation de l'ancienne piste en route en terre moderne, puis bitumage du nouvel axe (opération achevée en 1970).

Sur l'itinéraire Cotonou - Porto Novo, l'investissement a consisté en travaux de renforcement et de modernisation de l'ancienne route déjà bitumée, mais passablement détériorée. Enfin, en Guyane, le projet financé par le FED a consisté en la construction, entre Iracoubo et Saint-Laurent, d'une route en terre dont le bitumage a été, par la suite, entrepris sur les ressources du département.

Les conditions d'utilisation de ces investissements seront analysées en examinant successivement leurs effets sur le coût des transports, l'intensité et la croissance des trafics supportés par les routes, les effets indirects imputables aux projets et enfin les problèmes posés par l'entretien.

1. Effets des investissements sur le coût des transports

Ces effets doivent être appréciés au niveau des prix de revient du transport, puis à celui des tarifs. ⁽²⁾

Les calculs de prix de revient font apparaître que, dans les cas examinés, des économies importantes ont été réalisées grâce aux investissements : leurs résultats permettent de situer aux environs de 20 à 30 % pour les véhicules légers et de 35 à 40 % pour les véhicules de charge,

(1) Voir, en annexe, la liste des projets examinés

(2) voir tableau 1, donné en annexe

l'ordre de grandeur des économies d'exploitation permises par la modernisation et le revêtement d'un itinéraire médiocre en zone sahélienne. Cette assez bonne concordance des observations est d'autant plus remarquable qu'elle se manifeste en dépit de certains facteurs locaux qui affectent diversement, selon les pays, les conditions d'utilisation des véhicules.

En ce qui concerne plus particulièrement les transports de marchandises, l'investissement permet généralement, en outre, l'utilisation de camions disposant d'une charge utile plus importante, ce qui se traduit par une nouvelle baisse des coûts.

Comme on a eu déjà l'occasion de le mentionner dans les précédents rapports sur l'utilisation des aides, il apparaît que l'abaissement du coût du transport n'est que très rarement répercutée au niveau des tarifs nominaux : sauf dans le cas du Mali, où l'on a pu noter une diminution substantielle des tarifs publics (passagers et marchandises) à la suite de la modernisation de la route Segou - Bla - San, les tarifs demeurent en effet inchangés après la réalisation de l'investissement.

Cette stabilité des tarifs se prolongeant toutefois, le plus souvent, durant plusieurs années, il en résulte une diminution sensible, en valeur réelle, des prix effectivement consentis aux usagers des services de transport. Ce qui se trouve finalement en cause est, non pas le principe même de la répercussion des avantages de l'investissement au niveau des usagers, mais la vitesse de cette répercussion : en effet, dans les cas où les tarifs demeurent stables, les bénéfices procurés par l'investissement ne sont transmis aux acheteurs de services de transports que progressivement, au fur et à mesure que s'élève le niveau moyen des prix des autres biens et services. Toutefois, il apparaît que ce sont les propriétaires de voitures particulières et les transporteurs qui bénéficient en premier lieu des avantages directs de l'investissement.

2) Intensité et croissance des trafics (tableau 2)

Sur la plupart des routes dont l'utilisation a été examinée, l'intensité journalière du trafic approche et le plus souvent dépasse le chiffre de 100 véhicules/jour. C'est ainsi que le trafic sur la route Scialambot aurait atteint environ 500 véhicules/jour en 1971 ; à l'opposé, le trafic

constaté sur la route reliant Bobo-Dioulasso à la frontière du Mali, en passant par Faramana, ne dépasse pas 47 véhicules /jour, mais il faut souligner que, dans ce dernier cas, le nombre de véhicules a été multiplié par 2,4 entre 1962 et 1970 et que, sur le plan politique et humain, l'investissement a bien répondu aux objectifs qui lui étaient assignés dans le cadre du développement régional de l'ouest africain.

D'une façon générale, la croissance du trafic sur les routes financées par l'aide communautaire apparaît rapide ; elle se traduit par des taux de croissance qui sont de près de 12 % sur la route Bobo Dioulasso - Mali déjà citée, de 12,5 % environ sur les tronçons de la route Segou - Bla - San au Mali, de 18 % sur Afgoi - Soialambot en Somalie. Sur certains tronçons de l'axe Niamey - Zinder, des augmentations de trafic encore plus considérables ont été constatées entre 1965 et 1969 : + 157 % sur Niamey - Dosso, + 363 % entre Gidan Roumji et Maradi ; ces résultats exceptionnels s'expliquent, dans une certaine mesure, par le fait qu'une partie des transports extérieurs du Niger, concernant notamment la zone de Maradi et transitant normalement par Lagos, a dû, en raison des événements du Nigéria, être déournée vers le Dahomey et le port de Cotonou.

Dans deux cas seulement, la croissance du trafic apparaît plus modérée : si elle est encore convenable sur la route Fort-Lamy - Massaguet (près de 7 % par an), elle apparaît faible sur la route Cotonou - Porto Novo où elle est limitée à 3,7 % ; il faut toutefois remarquer que, dans ce dernier cas, l'investissement du FED avait consisté en travaux de renforcement d'une partie d'un itinéraire déjà bitumé : dans ces conditions, il paraît normal que la réalisation de ces travaux n'ait pas été suivi de phénomènes d'engendrement de trafic qui expliquent très largement le rythme soutenu des évolutions constatées par ailleurs.

3) Effets indirects des investissements

Les trafics engendrés traduisent l'existence d'effets indirects de l'investissement qui, bien qu'ils soient parfois difficiles à déceler ou quantifier, n'en sont pas moins très importants. A cet égard, une différence fondamentale existe entre le trafic de voyageurs et le trafic de marchandises : alors que la modernisation d'une route entraîne, de façon quasi instantanée, une augmentation des déplacements de voyageurs en raison de l'amélioration des conditions de confort et de coût,

les mouvements de marchandises ne sont affectés de façon sensible que si l'investissement aboutit au désenclavement, même partiel, d'une région ou s'il est accompagné (ou suivi) d'actions de mise en valeur concernant la zone d'influence de la route. C'est ainsi que l'on constate que, sur les routes dont l'utilisation a été examinée, le taux de croissance du trafic de marchandises s'est généralement situé entre 3 et 6 % par an, c'est-à-dire à un niveau très inférieur à celui du trafic total (cf. tableau n° 2).

L'importance de ce phénomène est, par ailleurs, renforcée dans les chiffres de trafic par le fait que la modernisation d'un axe routier permet l'utilisation de véhicules disposant d'une charge utile plus élevée dont le prix de revient, ramené à la tonne/kilomètre, est plus bas; il en résulte que, sur le nouvel axe, la croissance du trafic lourd apparaît régulièrement plus faible que celle des tonnages effectivement transportés. Sous cet aspect, les chiffres de trafic ne reflètent donc qu'imparfaitement, en le minorant, l'intérêt réel de l'investissement.

Si l'on excepte le cas des routes du Niger, où les trafics ont été perturbés par le détournement de l'habituel transit par le Nigeria, on constate que seule la route Afgoi - Scialambot (Somalie) a bénéficié d'un important accroissement du trafic de véhicules lourds (camions et cars). Ceci est dû aux actions de mise en valeur lancées en 1970 par le Gouvernement somalien dans la zone de desserte de cette route (mise en exploitation de 5.000 ha, transferts de main-d'oeuvre, etc...). Le trafic lourd est ainsi passé de 180 véhicules/jour en 1967 à 400 environ en 1971.

En dehors de cet exemple particulier, les effets des investissements routiers sur la production et la commercialisation ne peuvent se faire sentir que progressivement. On peut cependant remarquer que la modernisation de la route Ségou - Bla - San, en même temps qu'elle facilite la commercialisation des produits d'élevage des porcs noirs dans la région de San, va considérablement améliorer les conditions d'évacuation de la production rizicole dont le développement est prévu dans les zones de Mopti (sur financement de la BIRD) et de Ségou (sur financement du FED). De même, au Tchad, le bitumage de la route Fort-Lamy - Massaguet a eu pour conséquence un abaissement des coûts de commercialisation du bois et du charbon de bois, ce qui a provoqué une extension de la demande et finalement un accroissement de la production. Enfin, en Guyane, la réalisation d'un axe routier permanent

entre Cayenne et Saint-Laurent permet désormais une mise en valeur plus rationnelle du département qui se trouve amorcée par la construction de routes pénétrantes dans la région de Saint-Laurent ; d'intéressantes perspectives semblent offertes en matière d'arboriculture dans cette zone.

En ce qui concerne les mouvements de population, les informations recueillies ne permettent pas de se prononcer sur l'influence qu'exercent les investissements routiers réalisés sur le freinage de l'exode rural. On peut cependant espérer qu'ils pourront favoriser la consolidation de certains centres urbains secondaires comme San au Mali et Saint-Laurent en Guyane.

4) L'entretien des routes

Divers facteurs comme la conception technique de la route, la qualité de la réalisation, l'intensité et la composition du trafic qu'elle supporte entrent en jeu pour fixer l'importance des besoins en matière d'entretien. Le cas de la route en terre Kaedi - Kiffa (en Mauritanie) est probablement un exemple rare où l'absence totale d'entretien jointe à des défaillances techniques multiples a sérieusement réduit les effets économiques de l'investissement. La plupart des investissements examinés en 1971 étant des routes bitumées, les problèmes posés par l'entretien courant ont revêtu, au moins apparemment, une acuité moins grande que s'il s'agissait d'une route en terre. On doit toutefois constater que ces tâches courantes n'ont été assurées trop souvent que de façon épisodique ; ceci a pour conséquences des dégradations du revêtement et une forte érosion des accotements en terre qui affectent finalement la qualité des services rendus par l'investissement et rendent souvent nécessaire un renouvellement anticipé du tapis bitumineux.

Le renouvellement périodique de la couche d'usure d'une route représente une dépense importante pouvant dépasser un million de FCFA par km, ce qui en situe le coût total au même niveau que celui de bien des investissements nouveaux dans les autres secteurs. Ceci ne peut manquer de créer des dilemmes quant à l'affectation de ressources budgétaires déjà limitées. Jusqu'à maintenant, aucune des routes revêtues dont l'utilisation a été examinée en 1971 n'a encore été l'objet d'opérations d'entretien périodique : pour la plupart d'entre elles, il s'agit là d'une situation normale, compte tenu de leur date de construction relativement récente (entre 1967 et 1970). Au Dahomey, le renouvellement du revêtement de la route Cotonou - Porto Novo (renforcée en 1963) devrait être effectué rapidement à la suite de l'appel d'offres lancé à cet effet par le Gouvernement en 1971 ; par contre, aucune mesure n'a encore été prise par la Somalie en ce qui concerne la réfection de la couche d'usure de l'axe Afgoi - Scialambot (bitumée en 1964). Dans l'ensemble, on peut constater, à travers les décisions arrêtées et mises en oeuvre par différents Etats associés (création de Fonds routier notamment), que ceux-ci prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'assumer les charges d'entretien différé qui leur incombent. Ces efforts sont d'autant plus méritoires que les échéances en ce domaine doivent se révéler de plus en plus lourdes en raison même du rythme rapide auquel s'est effectuée la modernisation de leurs réseaux routiers au cours de la dernière décennie, grâce notamment aux financements accordés par le FED.

Tenant compte de cette situation, les diverses sources d'aide ont commencé de financer des opérations d'entretien routier. La Communauté pour sa part, tout en réaffirmant "son intention de ne financer à l'avenir des investissements que dans la mesure où leur entretien est garanti", s'est déclarée disposée à examiner favorablement la possibilité de financer des opérations de formation du personnel, d'assistance technique temporaire et de fourniture d'équipements qui seraient nécessaires au fonctionnement des services d'entretien ; elle n'exclut pas, par ailleurs, de participer au "financement de réparations majeures ou exceptionnelles des investissements d'infrastructure réalisés par le FED" (1).

./.

(1) Déclaration de la Communauté sur l'entretien et le fonctionnement des investissements financés par le Fonds Européen de Développement.
Tanariva - 22 avril 1971 (CER - WAMA/62/71 (CA 29).

Il conviendrait que les possibilités ainsi offertes soient accompagnées, dans certains pays bénéficiaires, d'un effort tendant à mettre en place un système rationnel de taxation des activités de transport permettant d'affecter à l'entretien une partie raisonnable des gains procurés par les investissements réalisés.

Le raffermissement qui a pu être constaté dans les politiques d'entretien routier mises en oeuvre par les Etats associés est dû, pour une part, aux incitations qui ont, dans ce domaine, été prodiguées par les services de la Commission aussi bien au stade de l'instruction des projets qu'à travers la définition des conditions particulières accompagnant les décisions de financement ou encore au moyen des observations résultant de l'examen des conditions d'utilisation des investissements réalisés. La Commission compte poursuivre son action en ce sens en veillant à ce que les interventions de l'aide communautaire concernant l'infrastructure routière de chaque pays s'intègrent dans un programme d'ensemble, englobant à la fois les travaux neufs et l'entretien, afin que puissent être menées de front, d'une part, l'extension et la modernisation du réseau, et d'autre part, son maintien en bon état de fonctionnement.

Tableau n° 1 - Effets des investissements sur les coûts et les tarifs
du transport routier

Prix de revient	Variation	Observations
- Route Afgoi - Scialambot (Somalie) . personnes . marchandises	- 22 % - 42 %	en termes réels
- Tronçons de Niamey - Zinder et Takieta - Nigeria (Niger) . camion 7 tonnes . semi-remorque	- 34 % - 37 %	idem
- Route Bobo-Dioulasso - Faramana - Frontière Mali (Haute-Volta)	- 28 %	idem
Tarifs		
- Route Bobo-Dioulasso - Faramana - Frontière Mali (Haute-Volta)	stable	nouvelle tarification à l'étude
- Route Fort-Lamy - Massaguet (Tchad)	stable	Investissements réalisés en 1970 - Ailleurs : hausse
- Route Segou - Bla-San (Mali) . personnes . marchandises	- 21 % - 50 %	Tarifs publics de la société d'Etat (SNPM)
- Route Cotonou - Porto Novo (Dahomey)	stable	- 30 % en termes réels

Tableau n° 2 - Intensité et croissance du trafic

	Intensité actuelle du tra- fic (véhicules/ jour)	Taux de croissance annuelle		Observations
		Trafic total	Transports marchandises	
<u>MALI</u>				
Segou - Bla	152	12,5 %	4,5 %	{ 1965/67 - 1969/71
Bla - San	67	12,3 %	5,7 %	
<u>HAUTE-VOLTA</u>				
Bobo Dioulasso - Paramana	47	11,7 %	3,0 %	1962 - 1970
<u>TCHAD</u>				
Fort Lamy - Massaguet	120	6,7 %	3,6 %	1963 - 1970
<u>SOMALIE</u>				
Afgoi - Scialambot	490	18 %	22 % ⁽¹⁾	1967 - 1971
<u>DAHOMÉY</u>				
Cotonou - Porto Novo	2349	3,7 %	-	1962 - 1970
		Accroissements globaux 1965 - 1969		
<u>NIGER</u>				
Niamey - Dosso	171/201	+ 157 %	+ 146 %	Trafics 1969 fortement ampli- fiés en direction du Dahomey, en rai- son des évènements du Nigeria
Gidan Roumji - Maradi	176	+ 363 %	+ 432 %	
Maradi - Tchadaoua	76	+ 192 %	+ 121 %	
Takieta - Zinder	82	+ 106 %	+ 43 %	
Takieta - Nigeria	140	+ 263 %	+ 169 %	

(1) Trafic lourd, y compris les cars

Liste des projets d'infrastructure routière dont l'utilisation a été examinée en 1971

	<u>Intitulé des projets</u>	<u>Dépenses</u>
12.21.307 211.011.02	Mali : Route Segou - Bla - San	3.436.000 u.c. 2.938.000 u.c.
211.009.16	Haute-Volta : Route Bobo Dioulasso - Faramana - Frontière Mali	4.333.000 u.c.
12.21.207	Mauritanie : Route Kaedi -Kiffa	1.517.000 u.c.
12.31.002	Somalie : Route Afgoi - Scialambot	3.640.000 u.c.
211.017.24	Tchad : Route Fort-Lamy - Massaguet	3.132.000 u.c.
12.21.802	Niger : Routes Niamey - Zinder (trois tronçons) et Takieta - Nigeria	11.578.000 u.c. (1)
12.21.601	Dahomey : Route Cotonou - Porto-Novo	814.000 u.c.
12.26.201	Département de la Guyane: Route Iracoubo - Saint-Laurent	1.862.000 u.c.

(1) Montant de l'engagement initial : projet non clôturé, mais les dépenses ont été inférieures aux prévisions.

B. Hydraulique pastorale et humaine

Dans ce domaine, les conditions d'utilisation des points d'eau réalisés au Niger, en Mauritanie et en Côte d'Ivoire dans le cadre de quatre projets financés sur les ressources du FED, ont été examinés en 1971.

- 1) De cet examen, il se dégage un jugement tout à fait positif sur l'utilité de ces investissements. Leur réalisation a grandement contribué, dans toutes les zones qui ont été ainsi dotées de puits, à l'amélioration de l'approvisionnement en eau, qui est un des problèmes les plus vitaux pour le bien-être des populations et la mise en valeur des ressources naturelles, notamment du troupeau.

Les effets bénéfiques de ces projets consistent principalement dans :

- la réduction des distances à parcourir pour la corvée d'eau ;
- la suppression de l'exhaure de nuit, notamment dans la zone sahélienne ;
- l'amélioration de la santé des populations ;
- le développement quantitatif et qualitatif des troupeaux ;
- enfin, la possibilité de mettre en valeur plus complètement certaines terres arables, plus particulièrement dans la zone sud du Niger.

- 2) Du point de vue de la conception des projets, une distinction avait été opérée à l'origine, dans les deux programmes réalisés en Côte d'Ivoire, entre hydraulique humaine et hydraulique pastorale. Or on constate que les puits pastoraux sont, en fait, principalement utilisés, eux aussi, pour l'alimentation en eau des populations (les abreuvoirs servant seulement pour le lavage du linge). Il semble donc indiqué, pour l'avenir, de ne construire en Côte d'Ivoire que des puits destinés principalement à l'usage des hommes ; il conviendrait toutefois, dans cette hypothèse, de conserver certaines des caractéristiques techniques des puits pastoraux, notamment les regards et les margelles surélevées qui diminuent les risques de pollution de l'eau.

En ce qui concerne la Mauritanie et le Niger, il semble par contre que, compte tenu de l'importance de l'élevage dans les zones sahéliennes ou semi-sahéliennes, l'exigence fondamentale soit une bonne répartition des puits dans l'espace, qui permette une utilisation rationnelle des pâturages et l'instauration d'un régime de transhumance bien réglé.

Pour parvenir à ce résultat, une collaboration entre les différentes sources de financement est indispensable car elle seule peut permettre, grâce à des actions dûment coordonnées, d'améliorer nettement la situation hydro-pastorale peu satisfaisante de ces pays. En Mauritanie, une telle coordination reste à mettre en oeuvre ; au Niger, elle semble au contraire largement amorcée grâce à l'OFEDES (Office des Eaux et des Ressources du sous-sol) qui établit le programme des constructions nouvelles et qui réalise lui-même un certain nombre de puits avec la participation en travail des populations intéressées.

- 3) L'utilisation effective des puits dépend de leur débit potentiel et de l'entretien qu'ils ont reçu.

D'une façon générale, le débit des puits dépasse les besoins des hommes et des animaux. Les possibilités d'approvisionnement sont évidemment augmentées de façon notable là où ont été installés des moyens mécaniques d'exhaure, à condition toutefois que les pompes puissent être maintenues en bon état de fonctionnement, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. C'est ainsi qu'en Côte d'Ivoire, sur 43 puits visités dans la région du Nord, 26 pompes ne fonctionnaient pas, ce qui a entraîné la fermeture de 16 puits afin d'éviter qu'ils ne deviennent inutilisables (dans les 10 autres puits, l'eau est puisée à la main). Cet exemple montre bien que, si l'équipement en moyens mécaniques d'exhaure présente des avantages certains pour l'approvisionnement des populations, il crée aussi, en matière d'entretien, des servitudes dont seul le respect permet une utilisation normale de l'investissement.

- 4) L'entretien des puits dépend, en premier lieu, de l'importance des crédits qui lui sont réellement affectés. Dans les cas où les dotations budgétaires dont bénéficient les services régionaux responsables de cet entretien constituent une masse indivise, on constate généralement que les crédits disponibles, déjà très limités, sont utilisés en priorité pour conserver en état de fonctionnement d'autres investissements comme les adductions d'eau. L'entretien des puits en souffre, ainsi que celui des équipements de surface qui, faute de pièces de rechange, demeurent parfois inutilisés pendant de longues périodes. La solution qui consiste à faire supporter l'intégralité des charges d'entretien par les utilisateurs se révèle impraticable en raison du faible revenu monétaire

des populations concernées. Il semble par contre qu'une organisation efficace évitant les inconvénients qui viennent d'être signalés, ait été mise sur pied au Niger, où l'entretien des puits est confié à l'OFÉDES : l'Office conclut avec chaque arrondissement un contrat d'entretien, par lequel il s'engage à entretenir les puits situés sur le territoire de cet arrondissement moyennant le versement annuel d'une contribution forfaitaire par puits.

À l'opposé des difficultés qui viennent d'être évoquées, il faut souligner que l'entretien courant est, d'une façon générale, très bien assuré par les utilisateurs : les puits sont, dans la plupart des cas, bien gardés et préservés de toute souillure et leurs abords régulièrement nettoyés ; le graissage des pompes est effectué dans des conditions plutôt satisfaisantes.

Ces dernières constatations sont la preuve la moins contestable de l'intérêt que les populations accordent à ces investissements et, sans doute, la meilleure illustration de leur utilité.

Afin, toutefois, d'améliorer leurs conditions d'utilisation, les services de la Commission prévoient d'inclure des programmes de formation dans les futurs projets d'hydraulique financés par l'aide communautaire, notamment si ces projets doivent comporter l'installation de systèmes d'exhaure mécanique. Dans ce dernier cas, une attention particulière sera accordée à la définition des spécifications techniques des dossiers d'appel d'offres afin d'obtenir un matériel robuste et d'éviter ainsi aux utilisateurs des charges récurrentes trop importantes ; enfin, la fourniture d'un lot important de pièces de rechange devra toujours être prévue.

Liste des projets d'hydraulique dont l'utilisation a été examinée en 1971

COTE D'IVOIRE

11.21.501	Hydraulique humaine (158 puits)	(1.708.000 u.c.)
12.21.504	Hydraulique humaine et pastorale (130 puits)	(3.359.000 u.c.)

MAURITANIE

12.21.206	Puits pastoraux Hodh Oriental	(1.021.000 u.c.)
-----------	-------------------------------	------------------

NIGER

12.21.801	Points d'eau (395 puits)	(4.902.000 u.c.)
-----------	--------------------------	------------------

C. Enseignement et formation

Dans ce domaine, l'examen de l'utilisation des investissements financés par l'aide communautaire a concerné des programmes de constructions scolaires réalisés au Niger, en Haute-Volta, dans les Antilles Néerlandaises et en Polynésie Française. Ces projets concernent surtout l'enseignement primaire, mais aussi, dans certains de ces pays, l'enseignement secondaire et la formation technique. Leurs coûts respectifs sont indiqués en annexe (p. 35).

1) NIGER

Les deux programmes de constructions scolaires examinés comprenaient la construction et l'équipement de :

- 166 écoles primaires rurales, comportant chacune une classe et un logement de maître,
- 15 collèges d'enseignement général, totalisant 99 classes et 60 dortoirs, répartis sur toute l'étendue de la zone méridionale du pays,
- un lycée pour 250 jeunes filles à Niamey, comprenant également un internat de 180 à 190 places.

Dans l'ensemble, la conception et la réalisation des bâtiments financés par le FED apparaissent satisfaisantes. Grâce à leur conception simple et robuste, les écoles primaires, qui ont maintenant de 4 à 8 ans d'âge, sont en assez bon état malgré un manque presque total d'entretien ; l'entretien des C.E.G. a été réduit, lui aussi, au strict minimum, mais les bâtiments continuent de rendre de bons services. Le lycée de jeunes filles est, par contre, remarquablement entretenu ; il constitue une incontestable réussite sur le plan technique.

L'équipement scolaire fourni dans le cadre de ces projets est généralement bien utilisé, à l'exception toutefois, de celui prévu pour les travaux manuels, dont l'enseignement n'est assuré dans aucun C.E.G.

- a) Dans l'enseignement primaire, les investissements financés sur le FED constituaient en 1971 environ un cinquième des classes primaires "en dur" existant dans le pays et ont contribué de façon substantielle au développement de la scolarisation en milieu rural, où doit être

surmontée une certaine méfiance des populations : sur l'ensemble du territoire, le nombre d'enfants scolarisés a quintuplé entre 1960 et 1971, le taux de scolarisation passant de 3,9 % à 11,3 % ⁽¹⁾ au cours de la même période.

La fréquentation de l'école est assez irrégulière dans les villages, sauf dans le cours moyen qui prépare le certificat d'études.

Ce fait est l'un de ceux qui expliquent le nombre élevé de redoublements : ceux-ci affectent, en effet, un élève sur cinq. Les élèves ayant suivi huit années d'études sans obtenir le certificat sont exclus. Les exclusions et les abandons volontaires entraînent un taux de pertes de 70 % en cours de scolarité.

Parmi les élèves qui effectuent le cycle complet d'études primaires, la moitié obtient le certificat de fin d'études. En 1970, il y eut environ 5.000 nouveaux certifiés pour l'ensemble du pays.

Il se pose donc un sérieux problème d'amélioration de la qualité et du rendement de l'enseignement primaire, après la forte expansion quantitative des années 60, à laquelle les investissements du FED ont contribué. Le Gouvernement nigérien s'est attaqué à ce problème, principalement par la formation de maîtres qualifiés et par le perfectionnement des éléments valables parmi les moniteurs recrutés et formés auparavant dans des conditions hâtives.

Les débouchés des études primaires consistent principalement dans l'enseignement secondaire général et dans l'enseignement professionnel. Cependant, un peu plus d'un tiers seulement des élèves certifiés réussissent un des concours d'entrée dans ces cycles d'études. Une petite partie des autres trouvent directement un emploi ; mais le plus grand nombre reste en chômage au moins pendant un certain temps, car le travail agricole est considéré, à ce stade de la scolarité, comme le dernier des sorts souhaitables. Aussi le nombre grandissant de certifiés ne trouvant pas d'emploi salarié est-il une cause de déception dans les familles et de méfiance à l'égard de l'école primaire.

./.

(1) Les écoles primaires publiques comptaient 84.000 élèves en 1971 contre 19.000 en 1960.

- b) En ce qui concerne l'enseignement secondaire, les 15 collèges d'enseignement général et le lycée construits sur les crédits du FED comp-
taient ensemble, en 1971, à peu près les 2/3 de tous les élèves de ce
cycle ⁽¹⁾. Ceci montre bien l'importance de ces investissements pour le
développement de cet enseignement dans un des pays d'Afrique où le
taux de scolarisation est encore relativement bas malgré les gros
efforts consentis dans ce domaine sur les ressources nationales. Les
C.E.G., en particulier, ont permis de décentraliser très largement
cet enseignement au niveau des départements et même de nombreuses
sous-préfectures.

Le taux d'utilisation des C.E.G. est très variable selon les ré-
gions. Cinq d'entre eux dépassaient les 300 élèves en 1971, dont
trois ont déjà dû être agrandis (sur crédits FAC) ; sept étaient utili-
sés de façon normale ou à peu près ; les trois derniers étaient nette-
ment sous-utilisés, mais le développement des effectifs devrait per-
mettre une utilisation normale de ces établissements dans deux ou
trois années.

Les effectifs féminins dans les C.E.G. ont augmenté rapidement
ces dernières années, mais ils ne représentent encore, en moyenne,
d'un quart des effectifs masculins ; dans les régions haoussa, leur
importance relative est nettement la plus faible : 14 %.

Quant au lycée pour jeunes filles, son taux d'utilisation est ac-
tuellement bon, mais il se situe encore en-deçà de la capacité de
l'établissement.

L'utilisation des internats dont la construction a été financée par
le Fonds dans les 15 C.E.G. est moins satisfaisante : en effet, cinq
d'entre eux n'ont jamais été ouverts et un autre ne l'a été que pendant
quelques mois. Cette situation est due principalement à l'insuffisance
de l'allocation d'entretien fournie par le Gouvernement aux élèves
non originaires des chefs-lieux et dont les familles ne peuvent assurer
les frais d'hébergement. Elle s'explique aussi par le fait qu'aucun
personnel spécial n'est prévu pour assurer les tâches de gestion, de
surveillance et d'éducation ; celles-ci reposent entièrement sur les
épaules du directeur, qui se trouve normalement accaparé par des tâches
plus générales. Les services de la Commission envisagent de remédier à
cette situation au moyen d'actions de formation visant à doter les dif-
férents collèges concernés du personnel qualifié nécessaire au fonction-
nement des internats.

./.

Le personnel enseignant est généralement en nombre suffisant dans les différents établissements sauf dans deux collèges. En 1970/71, il était composé, pour les 2/3, de coopérants étrangers, fournis en majeure partie par l'assistance technique française. Un système d'"animation pédagogique" a été mis en place afin d'améliorer la qualification professionnelle des maîtres nigériens, dont dépend l'avenir de l'enseignement dans le pays.

En ce qui concerne les résultats scolaires, on constate que le rendement des C.E.G. marque un certain déclin par rapport aux résultats obtenus il y a quelques années : actuellement, 20 % des élèves entrant en sixième suivent les quatre années d'études du 1er cycle au terme duquel 56 % des candidats sont reçus au brevet (contre 75 % en 1960/64). Soucieux d'améliorer le rendement de ces établissements, le Gouvernement a freiné depuis 1970 l'accroissement des effectifs admis chaque année en sixième afin de pouvoir concentrer son effort sur la qualité de l'enseignement dispensé.

En dépit de la déperdition d'effectifs que révèlent les chiffres qui viennent d'être cités, la promotion de brevetés du 1er cycle a atteint, en 1970, le chiffre de 292, ce qui correspond pratiquement à l'objectif fixé par le Gouvernement (300 à 350 brevetés par an). Le projet a largement contribué à la réalisation de cet objectif particulièrement important en ce qui concerne la formation des cadres moyens nécessaires au pays.

En ce qui concerne les débouchés ouverts aux élèves sortant des C.E.G., on a pu constater en 1970 que 30 % des élèves sortis de 3ème ont poursuivi leurs études dans le second cycle, une part égale d'entre eux s'est orienté vers l'enseignement pédagogique et une troisième vers la formation professionnelle. Les derniers 10 % ont trouvé un emploi directement.

- c) D'une façon générale, le problème des débouchés se trouve posé, au terme des deux cycles d'enseignement, pour tous les élèves qui se mettent directement à la recherche d'un emploi. Le caractère trop académique de la formation reçue aussi bien par les certifiés que par les brevetés, constitue bien souvent un obstacle à leur insertion dans la vie active, notamment dans le secteur rural où leur trop jeune âge les vouent à une situation de dépendance économique totale à leur sortie de l'école ou du collège. Ceci soulève le problème de l'adaptation

des programmes d'enseignement aux besoins du développement rural et aux exigences des activités professionnelles. Le Gouvernement nigérien qui en est conscient envisage de compléter ces programmes par une "initiation technologique" qui serait dispensée, dans un premier temps, dans toutes les classes du premier cycle d'enseignement secondaire.

2) HAUTE-VOLTA

Dans ce dernier pays, deux projets concernant l'enseignement et la formation ont été examinés en 1971 : il s'agit d'un programme de construction de cinquante classes primaires et d'un centre de formation artisanale féminine.

a) Ecoles primaires

Les cinquante écoles primaires qui ont été construites et équipées par le FED au titre de ce projet ont été achevées en 1962. Elles se trouvent réparties sur l'ensemble du territoire voltaïque.

Chaque école comprend une classe et un logement. Leur conception, modeste et solide, a été mise au point par le Ministère des Travaux Publics ; elle donne d'excellents résultats. Les maîtres eux-mêmes veillent à l'entretien, avec l'aide des autorités locales : les bâtiments visités sont en majorité très propres et bien entretenus.

Dans certains cas, l'école a été étendue par la construction d'une classe supplémentaire réalisée par la collectivité locale.

Le taux d'utilisation des classes est très élevé : il y a en moyenne entre 40 et 50 élèves dans chaque classe construite sur les crédits du FED ; dans une sur trois, leur nombre dépasse la soixantaine. Pourtant, le taux de scolarité est encore très bas : il ne dépasse guère 5 % en brousse, contre environ 50 % dans les villes.

Après leurs études primaires, environ un cinquième des enfants accède à l'école secondaire ou à l'enseignement technique. La majorité des autres attendent au village l'occasion de s'expatrier pour trouver un emploi salarié s'ils ne peuvent en trouver en ville. Les emplois qui leur sont offerts sont généralement d'un niveau très bas, étant donné leur manque de formation professionnelle. Cette situation montre tout l'intérêt de l'effort fait par les autorités voltaïques pour mettre au point et développer un enseignement primaire adapté et pratique

dans les centres d'éducation rurale (1). Il est frappant de constater, en effet, que 80 % des garçons et 85 % des filles sortis de ces centres en 1971 sont restés travailler au village.

b) Centre de formation artisanale féminine à Ouagadougou

Ce centre a été construit en 1969 et utilisé à partir de 1970. C'est le seul qui existe dans le pays. Les élèves y reçoivent une formation élémentaire de base et une formation technique en couture, broderie et tapisserie ; ce programme doit être progressivement complété dans les domaines de la puériculture, de l'éducation sanitaire et des arts ménagers.

Ce centre, prévu pour 100 élèves environ, comptait en 1971, 82 élèves âgées de 15 à 19 ans. Il assure, non seulement la formation artisanale, mais aussi la commercialisation de la production des élèves et des anciennes élèves. Le produit de ces ventes permet de couvrir les charges salariales, ainsi que les frais d'entretien et de fonctionnement du centre, et même de rémunérer le travail des élèves à partir de la 2ème année de formation. En fait, la demande excède l'offre du centre.

La réussite manifeste de ce projet tient évidemment en bonne partie à son excellente gestion, qui a été confiée par le Gouvernement à des religieuses spécialisées.

3) ANTILLES NÉERLANDAISES

a) Le projet examiné comportait la construction et l'équipement d'environ 80 locaux d'enseignement, répartis entre 7 écoles nouvelles et 5 agrandissements d'écoles existantes, dans l'île d'Aruba. Ces diverses écoles appartiennent aux enseignements primaire, secondaire, technique et professionnel, ainsi qu'à l'éducation de l'enfance inadaptée. Les bâtiments et équipements financés par le FED sont en service depuis l'année scolaire 1968/69.

Ils sont maintenus en bon état, notamment grâce à l'attention des enseignants. Une seule école professionnelle a été mal entretenue au début, mais une démarche du contrôleur délégué du FED a provoqué une nette amélioration de la situation.

Les constructions donnent pleine satisfaction à leurs utilisateurs ; quant aux équipements, quelques difficultés sont apparues à l'usage, par suite de la qualité défectueuse de certaines fournitures locales et du service après-vente insuffisant pour celles qui ont été importées.

- b) Les écoles concernées par le projet sont, pour la plupart, pourvues en personnel enseignant en nombre suffisant, grâce en partie à l'assistance technique néerlandaise. Les seules difficultés existantes concernent les enseignants spécialisés pour les deux écoles techniques ; dans celles-ci, la charge d'élèves par professeur dépasse nettement la norme.

Dans les écoles dont la construction a été financée par le FED, le taux d'occupation est en général satisfaisant : on compte en effet, de 25 à 40 élèves par classe dans les écoles primaires et 25 élèves en moyenne dans chaque classe des écoles moyennes et familiales. Dans les établissements pour enfants inadaptés, le nombre d'enfants par classe s'établit à 15 environ, ce qui ne semble pas trop faible, compte tenu des conditions particulières dans lesquelles l'enseignement doit être dispensé. Seul le taux d'occupation des écoles ménagères s'est révélé nettement insuffisant : inférieur à 18 élèves par classe en 1969/70, il s'est abaissé encore très nettement au cours de l'année suivante. Aussi le Gouvernement en a-t-il entrepris, au moins partiellement, la reconversion en y ouvrant, en 1970/71, une section de formation professionnelle orientée vers le tourisme, qui a attiré une cinquantaine de garçons.

Enfin, les deux écoles techniques pour garçons sont surpeuplées et doivent refuser des candidats : dans ce secteur d'enseignement, les besoins dépassent déjà nettement les équipements disponibles tels qu'ils ont été complétés par le projet du FED.

Quant aux résultats de l'enseignement dispensé, il est évidemment trop tôt pour les évaluer, puisque deux années scolaires seulement se sont écoulées depuis l'occupation des locaux dont la construction a été financée par le FED.

4) POLYNESIE FRANCAISE

- a) Le projet en question a permis la construction de 91 classes d'enseignement primaire et de 32 logements de maître. Sa réalisation a présenté quelques difficultés, du fait de la dispersion des bâtiments à construire sur 16 îles différentes, réparties sur 4 millions de km² d'océan. Les travaux, dont une partie a été effectuée en régie, ont été achevés à la fin de 1970.

Les dépenses totales du projet se sont élevées à 88 millions de FCFP sur lesquels près de 10 millions ont été financés par le budget du territoire.

- b) Toutes les classes construites sont actuellement utilisées, à raison d'un maître et de 30 à 40 élèves par classe. Certains des bâtiments réalisés n'ont d'ailleurs fait que remplacer des locaux trop vétustes.

Pratiquement, tous les élèves d'âge scolaire sont effectivement scolarisés. L'absentéisme est rare, même dans les milieux dont les adultes n'ont pas été eux-mêmes scolarisés.

Les conditions de fonctionnement de ces écoles apparaissent très satisfaisantes. Les seuls problèmes qui se posent concernent le contrôle pédagogique régulier des maîtres et le recrutement d'enseignants locaux pour les îles éloignées ou isolées où l'enseignement est actuellement dispensé par 50 maîtres de l'assistance technique.

Liste des projets d'enseignement et de formation
dont l'utilisation a été examinée en 1971

NIGER

- 11.21.801 Constructions scolaires 1er programme - (3.157.000 u.c.)
11.21.803 Constructions scolaires 2ème programme- (6.196.000 u.c.)

HAUTE-VOLTA

- 11.21.703 Construction de 50 écoles primaires (1.131.000 u.c.)
211.009.17 Construction d'un centre de formation féminine
artisanale à Ouagadougou (324.000 u.c.)

ANTILLES NEERLANDAISES

- 11.41.204 Ecoles à Aruba (1.952.000 u.c.)
11.41.205 Premier équipement des écoles d'Aruba (347.000 u.c.)

POLYNESIE FRANCAISE

- 311.037.01 Constructions scolaires (794.000 u.c.)

D. Santé

L'examen des projets terminés dans ce secteur a porté, en 1971, sur les formations sanitaires réalisées grâce à l'aide communautaire au Cameroun, au Burundi, au Dahomey et au Togo, ainsi que sur l'hôpital de Port-Dauphin à Madagascar et celui de Papeete en Polynésie française.

1) Formations sanitaires réalisées au Cameroun

Dans le domaine de la santé, les investissements financés par la Communauté au Cameroun ont porté sur la construction et l'équipement de :

- huit hôpitaux
- treize extensions d'hôpitaux (dont trois pavillons d'hospitalisation)
- vingt et un dispensaires de brousse
- une école d'infirmiers et de sages-femmes à Bamenda
- une pharmacie centrale d'approvisionnement à Victoria
- dix-neuf logements de médecin.

Le coût global de ces investissements représente un montant de l'ordre de 8 millions d'u.c., soit environ 20 % de l'aide accordée au Cameroun sur les ressources des deux premiers Fonds.

Cet effort a permis la mise en place de 1.190 lits d'hôpital sur les 13.200 existant actuellement dans l'ensemble de la Fédération en dehors des villes de Yaoundé et de Douala. Il représente un apport moyen de 2 lits pour 10.000 habitants alors qu'on compte actuellement en moyenne, pour l'ensemble du Cameroun, 26 lits pour 10.000 habitants. Son importance est particulièrement marquée au Cameroun occidental où, sur 1.100 lits existant actuellement, 490 environ ont été installés par l'aide communautaire (soit 41 % du total).

Les dispensaires de brousse financés par le FED représentent, quant à eux, 170 lits ce qui correspond à la moitié de la capacité d'accueil des dispensaires du secteur public et au tiers de celle de l'ensemble des dispensaires du pays.

Toutes ces formations sanitaires ont été mises en service entre 1962 et 1971. Elles sont actuellement toutes occupées et utilisées conformément à leur destination et il est évident qu'elles ont contribué de façon décisive à l'amélioration quantitative et qualitative de soins de santé

dans le pays, notamment dans les régions rurales. Toutefois elles n'atteignent pas toujours leur pleine efficacité en raison de la faiblesse des effectifs du personnel médical et de la modicité des crédits de fonctionnement.

Si on peut espérer que les établissements existants pourront être dotés de médecins en nombre suffisant au cours des prochaines années, il n'en est pas de même en ce qui concerne les infirmiers. En effet, les écoles d'infirmiers du pays ont une capacité très faible par rapport aux besoins à satisfaire. En fait, il faudrait plus que doubler leurs possibilités d'accueil pour pouvoir combler, sans trop de retard, le déficit actuel. L'insuffisance des dotations budgétaires constitue le second obstacle à une utilisation entièrement satisfaisante de ces formations sanitaires; l'augmentation des crédits inscrite dans le cadre des prévisions budgétaires du Gouvernement ne permettra sans doute que d'assumer les charges supplémentaires qui résulteront du nécessaire accroissement du personnel.

Les problèmes qui se trouvent ainsi posés ont conduit les services de la Commission à préciser et parfois à redéfinir sur le plan pratique certaines des orientations de l'aide communautaire dans le domaine de la santé. C'est ainsi que les crédits de formation, jusqu'alors principalement utilisés pour la satisfaction des besoins en cadres supérieures ⁽¹⁾, doivent être désormais, en accord avec le Gouvernement camerounais, consacrés en priorité à la formation des cadres moyens (infirmiers, sages-femmes, aides anesthésistes etc...). Par ailleurs, afin de préserver les équipements mis en place par le FED et garantir leur bon fonctionnement, un technicien a été envoyé en mission au Cameroun pour effectuer les réparations nécessaires, et assurer la formation du personnel chargé de leur entretien. Enfin, en ce qui concerne l'instruction des nouveaux projets, le cadre en a été élargi de façon à tenter d'appréhender dans leur totalité les besoins à satisfaire, à pouvoir ainsi prévoir les moyens nécessaires pour y répondre aussi bien en matière de constructions que d'actions de formation, et apprécier les possibilités qui seront données aux nouvelles formations de faire face à des charges normales de fonctionnement.

2) Formations sanitaires réalisées au Burundi

Quatre formations sanitaires ont été financées par le FED au Burundi: il s'agit des hôpitaux ruraux de Cibitoke et de Kayanza, de l'hôpital de Rutana et de la maternité de N'Gozi.

Un examen des conditions d'utilisation de ces formations sanitaires a montré que les hôpitaux de Cibitoke et de Rutana donnent actuellement toute satisfaction tant en ce qui concerne leur fonctionnement que l'entretien des bâtiments et des équipements.

Certaines difficultés ont été, par contre, relevées à Kayanza et à

N'Gozi. A Kayanza, l'absence d'approvisionnement en eau constitue un handicap majeur pour le bon fonctionnement de l'hôpital : la Commission s'attache actuellement à faire corriger cette lacune par le Gouvernement du Burundi. A N'Gozi, la mise en service de la maternité a été retardée par des déficiences dans les systèmes d'alimentation en eau et en électricité. Des travaux complémentaires ont été entrepris afin de corriger ces défauts, et la réception définitive des travaux devrait pouvoir être prononcée rapidement.

3) Formations sanitaires réalisées au Dahomey

Au Dahomey, les investissements réalisés grâce à l'aide communautaire dans le domaine de la santé ont porté sur les groupes hospitaliers de Savalou et de Lokossa et sur l'extension de l'établissement hospitalier de Parakou.

a) Le groupe hospitalier de Savalou dessert une circonscription comptant 65.000 habitants, dont 18.000 résident à Savalou même. Réalisé sur financement conjoint du FED et de l'aide bilatérale allemande, cette formation sanitaire compte actuellement 119 lits et l'activité de son personnel médical s'étend à 15 postes de santé installés en brousse. Il est prévu de l'étendre et de l'ériger en hôpital régional.

Les investissements financés par le FED ont consisté en l'installation d'une maternité, d'un bloc opératoire et d'un centre de protection maternelle et infantile (P.M.I.). Les bâtiments ont été achevés en 1962, mais n'ont été occupés qu'en janvier 1966, après l'installation des équipements.

La maternité compte 24 lits et est pleinement utilisée : près de 1.100 accouchements y sont pratiqués chaque année, ce qui correspond à une occupation maximum des installations, compte tenu d'une durée moyenne d'hospitalisation de 8 jours. En outre, 300 à 400 consultations sont données chaque mois.

En ce qui concerne le bloc opératoire, il a fonctionné en 1971, au rythme d'une intervention par jour en moyenne.

Enfin, le centre de P.M.I. dispense actuellement environ 1.500 consultations par mois.

Dans l'ensemble, une très bonne impression se dégage de l'examen de l'utilisation du Centre de Santé de Savalou. Les bâtiments construits par le FED, de conception simple et robuste, se sont révélés tout à fait adaptés

aux besoins. Leur entretien est, grâce à l'aide bilatérale allemande, assuré dans de parfaites conditions⁽¹⁾.

b) Maternité de Lokossa

Cette maternité, initialement prévue à Athiémé, a été, avec l'accord de la Commission, réalisée à Lokossa qui est depuis 1960 le chef-lieu d'un département qui compte actuellement 400.000 habitants.

Les travaux de construction ont été achevés à la fin de 1961, toutefois les bâtiments n'ont été effectivement occupés qu'en 1966, après que la maternité ait été raccordée au réseau de distribution d'eau de la localité. L'alimentation en électricité est assurée actuellement par un groupe électrogène fourni par l'Etat; le raccordement au réseau général, alimenté par deux groupes, est prévu.

Les 32 lits de la maternité sont toujours occupés : on compte environ 1.000 accouchements par an, ce qui fait apparaître une durée moyenne du séjour en maternité de l'ordre de 12 jours par parturiente. Ce chiffre un peu élevé s'explique, d'une part, par le fait que les femmes de cette région ont l'habitude d'accoucher en maternité (et même d'y séjourner avant l'accouchement) et, d'autre part, par la gratuité des soins.

L'entretien des bâtiments est assuré de façon tout à fait satisfaisante par le service départemental des Travaux publics.

Le seul problème soulevé par l'utilisation de cet investissement est celui de l'absence de médecin résidant à Lokossa : ceci a notamment pour conséquence que la salle d'opérations et l'équipement de radiologie ne sont pas utilisés. A la suite des observations de la Commission, il semble que cette situation devrait être modifiée à brève échéance si, comme le prévoit l'Administration préfectorale, une villa de fonction est rapidement édifiée dans la localité.

Ce problème, comme celui de l'absence d'alimentation en eau qui a retardé de plusieurs années l'ouverture de la maternité, s'explique par la défaillance de financements complémentaires prévus à la charge du Dahomey.

./.

(1) L'alimentation en électricité, qui n'était prévue que pour le fonctionnement du bloc opératoire, devait être, à la fin de 1971, renforcée par l'adjonction d'un second groupe électrogène fourni également par l'aide bilatérale allemande.

Il reste que, dans son fonctionnement actuel, l'investissement financé par le FED apparaît parfaitement adapté à son objet et est utilisé dans de très bonnes conditions. La maternité existante constituera sans doute la première cellule d'un futur hôpital départemental.

c) Hôpital secondaire à Parakou

A Parakou, le FED a financé la transformation d'un centre médical existant en hôpital secondaire. Outre l'aménagement des locaux existants, les investissements ont porté sur la création d'un service de chirurgie (bâtiments et équipements pour bloc opératoire et salles d'hospitalisation) et l'extension du service de maternité et de protection maternelle et infantile.

Les bâtiments ont été achevés en 1963 et occupés dès l'année suivante.

L'hôpital a constitué le principal support de l'action sanitaire qui s'est développée dans le nord du pays, région où l'on compte actuellement plus de 500.000 habitants : devenu aujourd'hui l'hôpital départemental du Borgou, il dessert également le département de l'Atakora, ce qui permet d'éviter le transfert des malades vers Cotonou.

La capacité d'accueil de cet établissement qui dispose de 222 lits n'est, toutefois, encore utilisée qu'à 53 %, ce qui s'explique, en partie, par le faible taux d'occupation des lits de la maternité où de nombreux accouchements ne sont pas suivis d'hospitalisation. L'activité de l'hôpital devrait normalement augmenter et son entretien, jusqu'alors nettement insuffisant, être sensiblement amélioré à la suite de la convention récemment signée entre la France et le Dahomey : cette convention prévoit en effet la prise en charge de l'hôpital par l'assistance technique française.

Il convient de souligner que l'efficacité des trois projets d'infrastructure sanitaire qui viennent d'être examinés a été notablement renforcée par la création de l'école d'infirmiers et d'infirmières de Cotonou, également réalisée sur les ressources du 1er Fonds⁽¹⁾.

./.

(1) Projet n° 11.21.601

4) Formations sanitaires réalisées au Togo

Trois formations sanitaires ont été mises en oeuvre au Togo sur les crédits du 1er Fonds. Comme au Dahomey, ces projets comportent tous la création d'une maternité, ce qui est caractéristique de l'orientation privilégiée qu'a prise dans plusieurs EAMA l'aide dispensée par la Communauté dans le domaine de la santé. Par ailleurs, comme le Cameroun (à Bamenda) et le Dahomey (à Cotonou), le Togo a été également doté d'une école d'infirmiers.

a) Maternité d'Anecho

La construction de cet établissement a été achevée à la fin de 1961. Sa mise en service est intervenue en décembre 1963. Il compte 43 lits dont 14 sont réservés aux cas d'interruption de grossesse. Un millier d'accouchements y est pratiqué chaque année, ce qui correspond à un taux d'occupation satisfaisant pour le nombre de lits prévus à cet effet. La maternité dispense, en outre, environ 700 consultations par mois.

La maternité dépend de l'hôpital voisin qui dispose des crédits de fonctionnement ; grâce à une gestion énergique, les bâtiments sont correctement entretenus et maintenus dans un état de propreté exemplaire.

b) Maternité et pavillon d'hospitalisation de Palimé

A Palimé, le FED a financé la construction d'un pavillon d'hospitalisation de 48 lits et d'un pavillon de maternité de 30 lits, qui sont venus compléter l'hôpital existant.

Les bâtiments ont été achevés à la fin de 1961 et mis en service en 1963.

Le pavillon d'hospitalisation est toujours pleinement occupé. La capacité d'accueil de la maternité est utilisée, pour le moment, à près de 70 % avec 1.400 à 1.500 accouchements par an, atteignant le chiffre de 700 à 800 par mois.

Les bâtiments construits par le FED sont très propres et bien entretenus.

c) Ecole d'infirmiers et maternité de Lomé

A Lomé, le FED a financé la construction et l'équipement de bâtiments pour l'extension du service de maternité (dont la capacité d'accueil est passée ainsi de 60 à 148 lits), l'installation d'un ensemble chirurgical de 67 lits et d'une école d'infirmiers qui est devenue, depuis le début de 1972, l'Ecole Nationale des Sciences Paramédicales.

Ces bâtiments ont été construits dans l'enceinte de l'hôpital national de Tokoin, qui fonctionne depuis 1955: ils ont été mis en service au fur

Les conditions d'utilisation de la maternité (850 entrantes et 650 accouchements par mois) et du pavillon de chirurgie (1.300 opérations par an) paraissent, dans l'ensemble, satisfaisantes ; mais il est à noter que le fonctionnement de ce dernier s'insère dans un ensemble hospitalier dont la capacité d'accueil est devenue aujourd'hui insuffisante : initialement prévu pour 500 lits, l'hôpital en compte actuellement 754 mais doit accueillir un nombre bien plus grand de malades (lors de la visite effectuée en décembre 1971, on comptait plus de 1.000 hospitalisés).

En ce qui concerne l'Ecole Nationale des Sciences Paramédicales qui forme des infirmiers, des assistants et des techniciens de laboratoires, son enseignement est suivi par 135 élèves, dont 27 filles. Les locaux paraissent déjà de dimensions trop modestes. L'internat est pleinement utilisé (76 internes, tous de sexe masculin).

L'équipement fourni par le FED est satisfaisant, mais est parfois incomplet ; dans de rares cas, son fonctionnement requiert du personnel une formation que celui-ci n'a pas reçue.

Du point de vue de leur conception, les bâtiments peuvent être considérés comme des réussites, notamment l'Ecole Nationale des Sciences Paramédicales ; leur entretien est très bien assuré, grâce à l'emploi judicieux des crédits octroyés par le Gouvernement.

5) Madagascar : Hôpital de Fort-Dauphin

L'hôpital de Fort-Dauphin est l'une des trois formations sanitaires qui ont été réalisées à Madagascar sur les crédits du 1er Fonds.

Le projet a porté sur la construction et l'équipement d'un hôpital de 96 places, y compris notamment l'installation d'un bloc chirurgical.

Compte tenu du fait qu'une partie des bâtiments de l'ancien hôpital doit être désaffectée, la capacité hospitalière théorique de Fort-Dauphin se trouve actuellement portée à 130 lits, pour une population urbaine de 13.300 habitants, la préfecture comptant près de 470.000 habitants.

Les conditions actuelles d'utilisation de cet hôpital illustrent malheureusement les conséquences que peuvent avoir, sur le rendement d'un investissement de ce type, l'insuffisance de moyens de fonctionnement et une implantation non rationnelle. Actuellement, en effet, le fonctionnement

de l'hôpital est paralysé par l'insuffisance des crédits et l'impossibilité d'une gestion correcte qui en est la conséquence, ainsi que par la concurrence d'un hôpital privé tout proche. Il résulte de cette situation que les bâtiments et les équipements, qui n'ont pourtant que quelques années d'existence, sont dans un état peu satisfaisant et que la qualité des soins dispensés aux patients s'en ressent. Les clients payants qui pourraient améliorer la situation de l'établissement le fuient au profit de l'hôpital privé étranger ; finalement, seuls les nécessiteux viennent encore se faire soigner à Fort-Dauphin, sans qu'on puisse voir là le résultat d'une politique sociale dont les moyens font, de toute façon, défaut.

L'activité de l'hôpital reflète cet état de fait : le nombre de journées d'hospitalisation qui était de 24.000 en 1969 est en effet tombé à 12.000 en 1970, ce qui ne correspond plus qu'à un taux d'occupation de 25 %.

Il est à craindre que les conditions d'utilisation de cet ensemble hospitalier ne se dégradent encore et que sa remise en état ne devienne chaque année plus onéreuse si des crédits de fonctionnement correspondant à des normes plus usuelles ne lui sont pas accordés. Les services de la Commission ont attiré l'attention du Gouvernement malgache sur la situation de cet établissement en lui demandant de préciser les fonctions qui lui sont dévolues au sein du dispositif hospitalier malgache, de réexaminer éventuellement le cadre de sa gestion, et, enfin, de le doter de moyens financiers à la mesure des besoins à satisfaire.

6) Polynésie française : Hôpital général de Papeete

La création de cet établissement a été financée sur les ressources du 1er Fonds avec la participation du FIDES⁽¹⁾ et du budget local. L'aide communautaire n'est intervenue qu'au stade de la réalisation de l'investissement, les études ayant été financées par le FIDES et le Territoire.

Destiné à recevoir les malades de toutes les îles de l'archipel et à constituer le dernier recours pour le traitement des cas graves, cet hôpital devait être doté d'une capacité d'accueil tenant compte, d'une part, de la nécessité de disposer toujours d'un nombre de lits suffisant pour faire face à toute éventualité et, d'autre part, du fait que la durée des hospitalisations est, dans ce territoire, fonction à la fois des soins à apporter aux malades et des difficultés de communication avec les autres îles.

./.

(1) Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social des

A cette première contrainte, s'en ajoutait une autre, d'ordre financier; les limitations qu'elle a imposées font que si l'hôpital compte finalement 406 lits, la superficie disponible par lit s'est trouvée réduite à 34 m², alors que la norme fixée par l'Administration de la Santé Publique est de 67 m² par lit.

Du point de vue technique, la réalisation du bâtiment donne, dans l'ensemble, satisfaction. Après l'achèvement du projet, certains aménagements ont dû cependant être effectués pour remédier à quelques imperfections qui résultaient soit d'une sous-estimation, par le bureau d'études, des caractéristiques de certains équipements généraux (station d'épuration, transformateurs d'énergie électrique) ou d'une connaissance insuffisante des conditions climatiques régnant dans le territoire : couverture et protection des ouvertures peu adaptées aux fortes pluies tropicales, climatisation insuffisante.

En ce qui concerne les équipements spécialisés, leur qualité et leur conception très moderne sont, par contre, particulièrement appréciés par les praticiens.

Le personnel médical en place, composé de médecins du corps de santé des armées, est suffisant pour les besoins de l'hôpital. Il n'en est pas de même pour les infirmiers diplômés d'Etat : les ressources locales, limitées, ne permettent pas d'augmenter le nombre des infirmiers européens (1/6 des effectifs), ni d'accélérer le recrutement du personnel formé par l'Ecole des Infirmiers du Territoire.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, les résultats obtenus montrent que, moyennant une gestion attentive, ils permettent de faire fonctionner correctement l'établissement.

De fait, l'amélioration des soins, ainsi que du confort offert aux malades, n'est pas douteux. A cet égard, on enregistre une satisfaction quasi générale des usagers et des compliments décernés par les visiteurs étrangers.

Il résulte finalement que ces observations qu'en dépit de contraintes qui ont pesé sur sa conception, l'hôpital général de Papeete répond bien aux objectifs qui étaient assignés à sa réalisation : il est devenu

l'élément essentiel de la couverture médicale de la Polynésie Française. Son extension, prévue pour 200 lits environ, est déjà inscrite au VIe Plan.

*

*

*

D'une façon générale, les investissements du FED dans le secteur de la santé apparaissent pleinement justifiés sur le plan médical et social, à l'exception du "cas" de mauvaise implantation que constitue l'hôpital de Fort-Dauphin. La conception et la réalisation des bâtiments, ainsi que le choix des équipements répondent également bien, dans la plupart des cas, aux besoins à satisfaire. L'utilisation des formations sanitaires reste toutefois conditionnée, d'une part, par les crédits de fonctionnement dont l'insuffisance a parfois des conséquences alarmantes notamment en matière d'entretien et, d'autre part, par des problèmes d'effectifs du personnel (médecins et infirmiers).

Si un effort financier des Etats ou des pays bénéficiaires apparaît, dans de nombreux cas, souhaitable pour assurer la conservation et le fonctionnement des investissements, des actions de formation semblent également nécessaires et la Commission s'efforce d'y pourvoir afin d'accroître l'efficacité des réalisations financées dans ce domaine.

Liste des projets terminés
dont l'utilisation a été examinée en 1971 dans le domaine de la santé

<u>Intitulé des projets</u>		<u>Coût</u> <u>proj</u> <u>(000</u>
<u>CAMEROUN</u>		
11.22.201	- Construction d'un pavillon d'hospitalisation à Meiganga	
11.22.202	- Construction d'un pavillon d'hospitalisation à N'Tui	
11.22.204	- Formations sanitaires du Nord Cameroun	2.7
211.002.04	- Formations sanitaires du Sud Cameroun Oriental et du Cameroun Occidental.	5.2
		<hr/> 8.1
<u>BURUNDI</u>		
11.12.002	- Hôpitaux ruraux de Cibitoke et de Kayanza	1
11.12.007	- Hôpital de Rutana et maternité de N'Gozi.	3
		<hr/> 4
<u>DAHOMÉY</u>		
11.21.602	- Groupe hospitalier de Savalou	
11.21.603	- Groupe hospitalier de Lokossa (initialement prévu à Athiéné)	
11.21.604	- Hôpital secondaire à Parakou	
		<hr/>
<u>TOGO</u>		
11.22.101	- Maternité d'Anecho	
11.22.102	- Maternité et pavillon d'hospitalisation à Palimé	
11.22.110	- Ecole d'infirmiers et maternité de Lomé	
		<hr/>
<u>MADAGASCAR</u>		
11.24.110	- Hôpital de Fort-Dauphin	
		<hr/>
<u>POLYNÉSIE FRANÇAISE</u>		
11.24.601	- Construction d'un hôpital général à Papeete	4.

E. Edilité - Urbanisme

Dans ce secteur, qui regroupe plus particulièrement les actions visant à l'amélioration des conditions d'existence des populations urbaines des pays et territoires associés, quatre réalisations financées par le FED ont été examinées en 1971 du point de vue de leurs conditions d'utilisation. Ces projets concernent les principales agglomérations de Madagascar, du Congo, du Surinam et de la Guadeloupe.

1) Madagascar - Digue de protection de Tananarive

- a) Ce projet avait pour but de protéger les quartiers bas de Tananarive contre les inondations provoquées par les crues cinquantennaires de la rivière Ikopa.

Cette protection a été réalisée en renforçant et en rehaussant l'ancienne digue qui longeait la rive droite de la rivière. Un système de vannes permet cependant aux eaux de gagner certaines zones où la culture du riz est pratiquée, entre l'Ikopa et la ville de Tananarive.

Sur le sommet de la digue, d'une longueur de 16 km environ, une voie de raccord de 7 mètres de large a été construite, qui permet une liaison directe entre l'aéroport d'Ivato et la route nationale Tananarive - Majunga.

Le coût du projet s'est élevé, pour le FED, à 297 millions de FMG, auxquels il convient d'ajouter le coût de la chaussée revêtue dont la construction a été financée sur fonds locaux, soit 15 millions de FMG.

L'exécution des travaux a posé quelques problèmes en raison de l'existence de zones tourbeuses et de la forte teneur en eau des sols.

- b) Actuellement, l'ouvrage est en excellent état sur la totalité de sa longueur. Il a assuré jusqu'à présent, et notamment en 1971, une protection efficace contre les crues de l'Ikopa. Sa réalisation a permis, par ailleurs, l'aménagement du secteur urbain d'Anony qui est désormais le principal centre administratif de la capitale. Enfin, la voie de rocade constitue un indispensable itinéraire de dégagement entre Tananarive et l'aéroport d'Ivato.

Toutefois, la situation des berges, en amont des protections réalisées, n'exclut pas totalement la possibilité d'inondations sur la rive droite en cas de crues supérieures à 200 m³/seconde. Afin de parer à cette éventualité, le Gouvernement malgache a demandé au FED de financer la réalisation d'un système de protection renforcée assurant le déversement d'une partie du cours de l'Ikopa dans la plaine inondable de la rive gauche.

2) Congo - Assainissement de Brazzaville

- a) Au titre de ce projet, le FED a financé la réalisation, dans la capitale du Congo, d'opérations d'assainissement concernant le quartier de Poto-Poto, les bassins de Makelekele et de Moumbouni, ainsi que la construction de dix ouvrages d'art.

Les travaux ont été exécutés entre juillet 1966 et août 1968 et la mise en service a été effectuée par lots, au fur et à mesure des réalisations.

- b) Les installations mises en place fonctionnent normalement, à l'exception de quelques éléments défectueux qui représentent environ 10 % du projet. Les défauts constatés proviennent soit de défauts de conception (débouchés insuffisants de certains aménagements, mauvaises caractéristiques hydrauliques des sections, pente trop faible), soit de l'insuffisance de l'entretien. La Commission a chargé un bureau d'études de l'examen de ces difficultés et de la mise au point des solutions qui permettront d'assurer un fonctionnement correct de l'ensemble du projet.

Grâce à l'investissement financé par le FED, de nombreux quartiers de Poto-Poto et de Makelekele sont maintenant complètement assainis et exondés. Aussi la réalisation du projet a-t-elle été très bien accueillie par la population ; toutefois celle-ci n'a aucune idée des exigences d'une bonne utilisation du dispositif mis en place : presque partout, les collecteurs servent de tout-à-l'égout, ce qui provoque la formation de bouchons, favorise l'ensablement et réduit finalement, de façon sensible, le rendement du réseau d'assainissement.

Une telle situation fait que de lourdes sujétions pèsent sur le service de la voirie de Brazzaville qui est chargé de l'entretien. Faute de crédits et de personnel suffisants, ce service ne peut assurer un entretien rationnel des installations. De ce fait, seuls les collecteurs à forte pente sont relativement propres.

En définitive, il apparaît que le projet a produit les effets escomptés dans tous les cas où les travaux à exécuter constituaient des ensembles cohérents ou l'aboutissement de collecteurs existants. L'étude complémentaire qui est prévue devrait permettre de remédier aux insuffisances constatées dans d'autres cas et d'assurer ainsi le bon fonctionnement de l'ensemble des installations.

3) Surinam - Marché central de Paramaribo

- a) L'objet de ce projet était de remplacer les bâtiments de l'ancien marché central qui étaient insuffisants, vétustes et peu adaptés aux exigences modernes de l'hygiène et aux nécessités d'un approvisionnement rationnel et efficace de la population urbaine.

A l'occasion de cette opération, on se proposait, par ailleurs, de procéder à une réorganisation d'ensemble du marché.

L'investissement a porté sur la construction d'un hall central comportant un étage (avec deux ascenseurs) et d'un second hall destiné à la vente du poisson, de la viande et de la volaille, ainsi que sur la réalisation des installations de stockage (y compris les équipements frigorifiques), d'un secteur réservé au commerce de gros et des voies d'accès indispensables.

Les bâtiments ont été achevés en 1968 et les équipements mis en place au cours de l'année 1969. L'ouverture du nouveau marché a eu lieu en mars 1970.

b) La réalisation de cet investissement n'a pas permis de résoudre l'ensemble des problèmes qui se trouvaient posés antérieurement. Ce résultat s'explique en grande partie par le choix peu judicieux de l'emplacement retenu pour le nouveau marché : imposé par le Gouvernement, cet emplacement offrait une superficie trop restreinte, interdisant la création d'aires de stationnement suffisantes pour les véhicules et obligeant, par contre, à adopter une conception parfois peu rationnelle pour certains bâtiments (l'existence d'un étage dans le hall central est notamment très critiquée).

Par ailleurs, les mesures de réorganisation qui devaient accompagner la réalisation de l'investissement n'ont pas été prises : en dépit des rappels des services de la Commission, l'organisme autonome qui devait être chargé de la gestion et de l'entretien du marché n'a pas été créé ; de même, la réglementation des métiers de marchand forain et d'intermédiaire n'a pas, non plus, vu le jour, ce qui fait que le monopole d'approvisionnement dont jouissent les intermédiaires demeure entier.

Actuellement, la gestion du marché dépend entièrement du ministère des Affaires économiques qui a fait procéder à quelques aménagements supplémentaires. En ce qui concerne l'entretien, il est difficile pour le moment d'en apprécier l'efficacité, compte tenu de la mise en service encore récente des installations.

Les inconvénients qui découlent des contraintes qui ont pesé sur la conception de ce projet ne peuvent cependant affecter l'utilité de l'investissement : tous les usagers s'accordent en effet pour reconnaître que le nouveau marché rend des services très appréciables et que sa création a entraîné une amélioration sensible des conditions d'hygiène et de commercialisation dans le principal centre d'approvisionnement de la capitale.

4. Département de la Guadeloupe : Adduction d'eau potable

- a) Cet investissement a consisté à étendre à des quartiers éloignés ou très élevés le réseau d'alimentation en eau de la principale agglomération urbaine du département, qui englobe les villes de Pointe-à-Pitre et des Abymes, et à créer de nouvelles adductions dans les communes du Gosier et de Saint-François.

Les installations, ont été mises en service en 1967-1968, au fur et à mesure de leur réalisation. Leur coût total s'est élevé à 3,33 millions de FF.

L'investissement du FED a été complété par la mise en place de réseaux de distribution financés par les municipalités des Abymes, du Gosier et de Saint-François pour un montant total de 3,5 millions de FF.

- b) Les quatre communes bénéficiaires de l'investissement sont membres d'un syndicat intercommunal qui a confié la gestion du système d'adduction et de distribution d'eau à une entreprise privée. Une partie des recettes procurées par les ventes d'eau est affectée au remboursement des emprunts contractés pour l'extension des réseaux de distribution.

Actuellement, les réservoirs, les stations de traitement et les réseaux sont en bon état. Toutefois, on doit signaler un nombre d'incidents concernant les canalisations en amiante-ciment nettement supérieur à celui qui est habituellement enregistré sur les autres réseaux du département, généralement réalisés en fonte.

La mise en service de l'investissement a permis jusqu'ici le raccordement de 200 abonnés aux Abymes, de 550 à Saint-François et de 420 au Gosier.

Outre son incontestable utilité sociale, ce projet a été d'un grand intérêt pour les deux communes littorales du Gosier et de Saint-François en assurant la mise en place d'un élément essentiel de l'infrastructure générale nécessaire au développement de leurs possibilités touristiques, dont l'exploitation est actuellement amorcée.

Liste des projets d'édilité et d'urbanisme
dont l'utilisation a été examinée en 1971

	<u>Intitulé des projets</u>	<u>Coût en</u> <u>000 u.c.</u>
11.24.108	- Digue de protection de Tananarive (Madagascar)	1.203
11.23.206 211.005.04	- Assainissement de Brazzaville (Congo)	3.028
11.41.102	- Marché central de Paramaribo (Surinam)	1.319
11.26.101	- Adduction d'eau potable (Guadeloupe)	673