COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
Direction générale du développement

FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT 1960-1975

Quinze années de coopération au développement

X/444/75-F

LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

1960 - 1975

– quinze années de coopération au développement –

SOMMAIRE

	pages
Introduction	I
1ère partie : L'évolution des partenaires Les pays associés et l'aide communautaire européenne de 1957 à 1975	2
Chap. I - La mutation de l'Afrique	3
1) le point de vue politique	3
2) le point de vue économique et social	12
Chap. II - L'évolution du FED	20 bis
1) la place du FED dans la politique communautaire d'aide au développement	20 bis
2) de la Convention d'application à la Convention de Lomé	22
3) procédures et caractéristiques du FED	42
2ème partie : Les réalisations du FED	63
Chap. I - la production rurale	67
Chap. II - les transports et communications	94
Chap. III - le développement social	120
A. les infrastructures sociales	120
1) les infrastructures d'enseignement	120
2) les infrastructures de santé	125
3) l'hydraulique, l'édilité et l'habitat	132
B. La formation	138
1) les bourses	140
2) la formation spécifique	144
Chap. IV- L'industrie et le tourisme	148
1) l'industrie	148 bis
2) le tourisme	159
Chap. V - Interventions diverses	161
1) les études	161
2) le soutien des prix	162
3) les avances aux caisses de stabilisation	163
4) la promotion commerciale	166
5) les aides exceptionnelles	168
3ème partie : la politique du FED	169
les fondements de la politique du FED	170
les constantes de la politique du FED	176
Chap. I - la répartition par pays	181
Chap. II - la politique sectorielle du FED	201
1) la politique de développement rural	207
- la primauté du facteur humain	210
- la variété des objectifs à réaliser	220
- les moyens utilisés	228

./.

2) la politique sociale 242
- l'enseignement et la formation 242
- la santé 253
- les projets socio-économique (urbanisme, hydraulique ...) 257
3) la politique des transports 260
4) la politique industrielle 275

Chap. III - Les moyens mis en oeuvre 289
1) la concertation 289
- avec les gouvernements intéressés 289
- avec les autres sources d'aide 290
- avec les organisations non-gouvernementales 293
2) L'adaptation aux besoins 294
- sur le plan humain 294
a) l'assistance technique 294
b) les aides d'urgence 297
- la technologie 305
- les moyens financiers 309
a) les modes de financement 309
b) la participation du pays 315
c) la liaison de l'aide 317
3) la coopération régionale 318

Conclusion 321

ANNEXES : voir cahier séparé .

INTRODUCTION

L'année 1975 est pour le FED une année-charnière : la Convention de Yaoundé II, qui régissait ses relations avec ses partenaires, principalement africains, est venue à expiration le 31 janvier. Une nouvelle Convention, celle de Lomé, signée le 28 février, n'a cependant pas encore remplacé la précédente car elle n'entrera en vigueur qu'après des délais de ratification impossibles à prévoir avec quelque exactitude, mais qui vraisemblablement ne seront pas inférieurs à un an. Cependant, l'entrée dans les organismes des Communautés Européennes de trois nouveaux membres dont l'un au moins - la Grande-Bretagne - a une expérience longue et spécifique de la coopération au développement, le nombre considérablement accru des Etats et Pays qui sont désormais partenaires de la CEE, le fait que la nouvelle Convention contienne des innovations importantes par rapport au régime précédent, conduisent à penser que le 4ème Fonds diffèrera bien davantage des Fonds qui l'ont précédé que ceux-ci ne se distinguaient entre eux. Quoique le 3ème Fonds n'ait pas été, du point de vue financier, complètement épuisé à la date théorique de son expiration, le 31 janvier 1975, et qu'il soit donc appelé à continuer ses opérations pendant encore quelque temps, la préparation du 4ème Fonds a déjà en fait commencé. Les responsables du FED estiment, en effet, qu'il ne doit pas y avoir, pour les "anciens" Associés (ceux à qui s'appliquait la Convention d'association de Yaoundé II), de solution de continuité dans le domaine de l'aide communautaire, et qu'envers les "nouveaux" ACP(1) il est bon de s'efforcer dès le début d'imprimer à cette même aide une vitesse de croisière satisfaisante.

./.

(1) ACP = Afrique, Caraïbes, Pacifique - C'est ainsi que l'on désigne l'ensemble des 46 Etats signataires, avec les Neuf de la CEE, de la Convention de Lomé.

Le fait que l'on se trouve ainsi à une époque de transition entre deux Fonds qui, vraisemblablement, seront sensiblement différents l'un de l'autre incite à jeter un regard en arrière. Certes, les bilans[1] n'ont pas manqué, pour faire périodiquement le point sur les réalisations du FED, mais il s'est agi en général, soit de publications d'un volume réduit présentant, sous une forme assez résumée, les divers aspects de l'Association[2], soit d'analyses portant sur une période de temps limitée[3], soit de statistiques comptables[4].

Pourtant, le temps écoulé depuis le début des activités du FED dépasse maintenant les quinze années : c'est une période assez longue pour que l'on puisse, à partir d'une description des réalisations auxquelles elle a servi de cadre, tirer des conclusions, discerner des tendances, examiner une politique et - pourquoi pas - tenter d'expliquer ses échecs aussi bien que ses succès.

A cette nécessité interne que ressentent les services du FED de faire le point, on pourrait dire historiquement, sur l'évolution de leurs activités, se superpose un désir de réflexion plus profonde : essayer de voir si ces activités ont été efficaces, bien orientées, si elles eussent pu l'être davantage - et, lorsqu'on parle avec les fonctionnaires du FED, on constate une sorte d'accord assez surprenant sur la réponse : on aurait pu faire mieux, le FED n'est pas idéal, c'est seulement une approche, une amorce de solution. Ceci est à rapprocher de l'attitude du FED dans les pays dans lesquels il intervient, attitude relativement modeste comparée à celle d'autres sources d'aide qui se livrent à un véritable matraquage publicitaire pour le moindre camion livré ou le moindre expert dépêché sur place. A bien y regarder, cette modération se comprend si on réfléchit

./.

(1) Sur l'idée de "bilan" du FED, voir J. Ferrandi : Un bilan de l'association eurafricaine : pour quoi faire ? in Marchés Tropicaux, n° spécial "25ème anniversaire - 1945-1970", supplément au n° 1306 du 21.11.1970.

(2) cf. par exemple : Commission des Communautés Européennes : L'aide européenne au développement, Bruxelles, s.d.

(3) cf. pour l'année 1973 : Commission des Communautés Européennes : Fonds Européen de Développement, Bruxelles 1974.

(4) cf. Commission des Communautés Européennes : Fonds Européen de Développement - 1er FED - Situation annuelle des projets en exécution, Bruxelles, publication annuelle.

à la limitation de l'aide vis-à-vis des immenses besoins à satisfaire en matière de développement, surtout parmi les partenaires du FED dont la liste regroupe une bonne partie des pays qui sont généralement considérés comme les moins avancés. Si on compare le FED avec d'autres sources d'aide, il semble se classer très favorablement, par exemple par le large éventail de ses possibilités d'action, par la libéralité de ses modes de financement où domine la subvention pure et simple, par son effort de concertation avec ses partenaires - mais cette base de comparaison est-elle valable ? Lorsqu'il y a toujours des besoins, des besoins vitaux, des besoins urgents, auxquels il faut répondre, on ne peut guère se satisfaire de l'action passée : il faut chercher les insuffisances de celle-ci, en déterminer les limites et les blocages, pour toujours tenter de l'améliorer. Les crédits ont-ils été dépensés à bon escient, tel pays a-t-il eu sa juste part de subventions, telle route était-elle prioritaire, telle plantation a-t-elle donné une impulsion au développement régional, tel hôpital dispose-t-il d'un nombre suffisant de médecins et d'infirmiers, telle école est-elle utilisée et entretenue ... ? Ce sont quelques unes des questions que suscite toute aide extérieure. Pour aider à chercher une réponse à ces questions en ce qui concerne l'aide communautaire européenne, le propos de la présente étude est de fournir des éléments d'information sur le FED, ses réalisations et sa politique. Cependant, préalablement, on examinera les transformations considérables que les deux partenaires - l'aide communautaire européenne et le groupe des pays associés à la CEE - ont connues pendant la période en cause : d'une part, parce que chacune de ces transformations explique au moins partiellement l'orientation ou les réorientations successives de l'aide au développement telle que l'a pratiquée le FED, d'autre part parce que les interactions sont continuelles et que sans cesse les évènements ou les activités de l'un des partenaires ont suscité une réponse ou une initiative de l'autre. Ainsi, à des calamités climatiques (par exemple : sécheresse au Sahel) ont correspondu diverses actions communautaires, et inversement un projet FED réussi dans un Etat (par exemple : une campagne de masse pour le traitement des semences) a entraîné des demandes de financement de projets analogues dans d'autres Etats.

./.

Sur un plan plus général, il aurait été inconcevable que le FED demeurât longtemps ce qu'il était en 1960, face au bouleversement historique qui se produisait en particulier en Afrique, continent groupant la plupart de ses partenaires. Et ce, d'autant plus que ce bouleversement n'a pas été limité à un seul domaine, le domaine politique, mais s'est étendu à la vie économique et sociale.

On ne peut donc apprécier les quinze années d'activité du FED sans évoquer dans une première partie la situation en 1957, date de naissance de l'Association, et les divers changements intervenus depuis, tant en ce qui concerne la véritable mutation opérée par l'Afrique que l'évolution de l'aide communautaire de la CEE et en particulier du FED.

C'est sur la base de cette analyse que l'on examinera, dans une 2ème partie, les réalisations du FED, tant par un essai de bilan chiffré dans les divers secteurs d'intervention que par des études de projets précis; dans une 3ème partie sera étudiée la politique du FED, au point de vue dela répartition des crédits par pays et par secteur et des moyens utilisés dans l'action quotidienne.

PREMIERE PARTIE

"Quelle aventure exaltante que
la coopération entre les peuples !"
(Mohammed Diawara)

L'EVOLUTION DES PARTENAIRES :

LES PAYS ASSOCIES ET L'AIDE COMMUNAUTAIRE EUROPEENNE DE 1957 A 1975

Chapitre I

La mutation de l'Afrique

1) Le point de vue politique

Beaucoup d'Européens ont maintenant oublié que, lorsque la France a signé le Traité de Rome, M. Houphouët-Boigny, actuel Président de la République de Côte d'Ivoire, était alors Ministre dans le Gouvernement français, et que parmi les parlementaires français auxquels a été soumise la ratification de ce Traité figuraient environ cinquante députés africains, dont M. Sékou Touré, représentant de la Guinée, et maintenant son Président.

Le destin national qu'eurent ultérieurement ces deux hommes symbolise un aspect primordial - et le premier historiquement - de la mutation de l'Afrique, celui de l'indépendance. Il s'en est ajouté presque immédiatement deux autres, ceux de l'unification nationale et de la recherche de l'unité africaine.

'indépendance

Deux cartes suffisent à exprimer le bouleversement politique de l'Afrique depuis 1957 en ce qui concerne l'accès au statut d'Etat indépendant. (voir cartes A et B).

/Carte A : L'Afrique politique en 1957, montrant les TOM et les "zones d'influence" belge, française, anglaise, italienne, portugaise et espagnole (avec les noms des capitales)

Carte B : L'Afrique politique en 1975, (avec les nouveaux noms) sur 2 pages se faisant face/

Au 25 mars 1957, date de signature du Traité de Rome, neuf Etats africains étaient indépendants, dont l'Ethiopie "depuis l'Antiquité" comme disent les livres d'histoire, le Libéria depuis 1847, l'Egypte depuis 1922 et la République Sud-Africaine depuis 1931. La déclaration d'indépendance du Ghana date pratiquement de la veille de la signature du Traité de Rome (6 mars 1957) et les quatre autres pays sont devenus indépendants entre 1950 et 1957 : la Libye le 24 décembre 1951, le Soudan le 1er janvier 1956, le Maroc le 2 mars 1956 et la Tunisie le 20 mars 1956.

Tous les autres pays africains étaient en 1957, soit partie intégrante de la métropole comme l'Algérie qui était un département français, soit des colonies comme les colonies portugaises, soit des territoires à autonomie interne plus ou moins poussée comme les territoires d'outre-mer français depuis la loi-cadre de 1956 (loi Defferre), soit des territoires sous tutelle comme la Somalie sous tutelle italienne.

La première manifestation de la mutation politique opérée depuis cette époque concerne donc les déclarations d'indépendance qui, en vagues successives, ont fait de 1957 à 1968 accéder 34 pays au statut d'Etat et, en 1974, la Guinée Bissau (voir à l'encart pp. 5-6 les dates d'indépendance).

Unification nationale

A partir de leur indépendance, et progressivement, les jeunes Etats africains ont pris en charge leur destin politique et cherché à affermir leur unité nationale. Quelquefois non sans souffrance(1), non sans coups d'Etat, rébellions et même guerres civiles : soit en raison de clivages hérités de la période coloniale (ethnies écartelées arbitrairement entre plusieurs territoires, telles que les Ewé entre le Ghana et le Togo), soit à cause de l'existence de minorités ethniques ou de rivalités régionales à l'intérieur d'un même pays (rivalités entre le nord et le sud, qui d'ailleurs affectent aussi bien les pays européens que les pays africains), soit pour des différences de langage, soit pour des motifs économiques (désir d'une région plus riche de faire sécession), soit pour des antagonismes entre tribus (particulièrement dans les cas de nomadisme) relevant peut-être autant de l'irrationnel que de l'histoire.

De nombreux Etats, confrontés à ces problèmes, ont dû leur chercher une solution et l'ont fait dans des voies diverses. On insistera sur un seul exemple, celui de la Somalie, qui, héritant d'un territoire qui avait été divisé entre deux dominations étrangères et en avait subi les contrecoups pendant plusieurs années après l'indépendance, a su progresser vers l'unité nationale par un choix spécifique: en 1970, en effet, une nouvelle équipe accédant au pouvoir a décidé de fonder ses efforts sur la diffusion d'une langue nationale unique. Malgré les pressions exercées en faveur de leur langue par les pays arabes dont la Somalie se veut très proche - elle est devenue, le 14 février 1974, le 20ème membre de la Ligue Arabe - le Gouvernement choisit le somalien, langue parlée dans tout le pays mais non encore écrite. Des trois possibilités d'alphabet les plus ./.

(1) Ce qu'un numéro spécial de la revue Esprit appelait "les maladies infantiles" de l'indépendance.

ENCART

Les déclarations d'indépendance de 1957 à 1974

2.10.1958	Guinée
1.1.1960	Cameroun
27.4.1960	Togo
26.6.1960	Madagascar
30.6.1960	République Démocratique du Congo
1.7.1960	Somalie
13.7.1960	République Centrafricaine
1.8.1960	Dahomey
3.8.1960	Niger
5.8.1960	Haute-Volta
7.8.1960	Côte d'Ivoire
11.8.1960	Tchad
15.8.1960	République Populaire du Congo
17.8.1960	Gabon
20.8.1960	Sénégal (1)
22.9.1960	Mali (1)
1.10.1960	Nigéria
28.11.1960	Mauritanie
27.4.1961	Sierra Leone
9.12.1961	Tanzanie

(1) La Fédération du Mali, déclarée indépendante le 20.6.1960, se scinda presque aussitôt entre le Sénégal et le Mali.

1.7.1962	Burundi
1.7.1962	Rwanda
3.7.1962	Algérie
9.10.1962	Ouganda
12.12.1963	Kénya
6.7.1964	Malawi
24.10.1964	Zambie
18.2.1965	Gambie
11.11.1965	Rhodésie(1)
30.9.1966	Botswana
4.10.1966	Lesotho
12.3.1968	Maurice
6.9.1968	Nwgane
10.12.1968	Guinée Equatoriale
19.9.1974	Guinée Bissau

<u>Les Indépendances prévues en 1975</u> :

25.6.1975	Mozambique
5.7.1975	Iles du Cap-Vert
7.1975	Sao Tome et Principe
11.11.1975	Angola
25.11.1975	Surinam

(1) déclaration unilatérale.

réalisables qui s'offraient à lui (latin, arabe ou alphabet à créer), il choisit l'alphabet latin pour tenir compte du fait que la partie alphabétisée de la population connaissait déjà soit l'italien, soit l'anglais, donc l'alphabet latin qui permet de les écrire.

Actuellement, dans toute la Somalie, est utilisé le somalien écrit : administration, commerce, écoles, etc ..., seuls les documents destinés aux étrangers utilisent une autre langue.

A partir de ce puissant facteur d'unification, une politique de mobilisation de la population pour le développement a été menée, avec le souci d'intégrer population rurale et urbaine, qui a conduit par exemple à fermer les écoles secondaires en juillet 1974, pour un an, afin d'envoyer les étudiants en brousse - en particulier chez les nomades - pour connaître leur mode de vie, participer à leurs travaux, faire de l'alphabétisation, et jeter les bases du recensement de la population prévu pour février 1975.

Il s'agit là d'une expérience spécifique, faisant supporter à l'individu des contraintes que d'autres pays ne pourraient ou ne voudraient pas accepter. Ces pays ont donc recherché des solutions moins drastiques, et l'on se bornera à citer les efforts du Togo pour unifier le pays par le biais des voies de communication reliant le nord au sud, ceux de la Côte d'Ivoire (riziculture, secteur social, etc ...) pour développer le nord, ou ceux du Gouvernement camerounais pour essayer de combler le retard de la région nord par rapport au pays bamiléké (routes vers Ngaoundéré et la frontière tchadienne, choix du tracé du chemin de fer transcamerounais vers Ngaoundéré, projets de développement rural, écoles, hôpital de Nanga-Eboko, etc...).

Cette recherche de l'unité nationale s'est souvent accompagnée d'un mouvement de retour aux sources, depuis l'exaltation de la négritude par le Président Senghor jusqu'à l'abandon des noms de lieux ou des prénoms occidentaux en faveur de noms et prénoms africains, depuis un effort d'adaptation des façons de penser étrangères à la mentalité

./.

locale[1] jusqu'à la recherche de l'indépendance économique par le développement d'abord mais aussi par le relâchement des liens privilégiés de toute nature[2] avec l'ancienne métropole.

Ainsi, chacun sur le chemin qu'il a choisi, on constate actuellement que, dans la plupart des Etats, les progrès dans le sens de la recherche et de l'affirmation de l'unité nationale ont été notables de telle sorte que, sur la scène internationale, les Etats africains font plus que disposer chacun d'une voix : ils font écouter cette voix, et c'est là une autre manifestation de la mutation politique de l'Afrique. Il suffit, pour le prouver, de rappeler que c'est un Sénégalais, M. M'Bow, qui le 14 novembre 1974 a été élu au poste de Directeur Général de l'UNESCO, ou d'évoquer comment le Japon, accusé par les Africains d'entretenir des liens trop étroits avec l'Afrique du Sud, a dû prendre une certaine distance vis-à-vis de cette dernière afin de se concilier les nombreuses voix africaines capables d'appuyer sa position aux Nations-Unies lors des réunions de la Conférence Internationale sur le Droit de la Mer ; ou encore, quelle importance ont eue ces mêmes voix lors de discussions portant sur des sujets tels que l'affrontement israélo-arabe ou la querelle entre la Chine Populaire et la Chine Nationaliste[3].

./.

---

(1) voir par exemple l'attitude des évêques africains au Synode d'octobre 1974 à Rome : "Les Africains .... souhaitent adapter à la mentalité locale la liturgie, mais aussi l'enseignement doctrinal ... Ils veulent maintenant une "recherche théologique africaine" ...." (art. d'Alain de Penanster : Un Synode centrifuge, in l'Express, 4 - 10 novembre 1974, p. 68).

(2) cf. la création de la Banque des Etats d'Afrique Centrale en 1972, celle de la nouvelle monnaie mauritanienne (l'ouguiya) en 1973 et celle de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) le 14 novembre 1973 entre la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, le Niger, le Sénégal et le Togo avec ses deux instruments, la BOAD (Banque ouest-africaine de développement) dont le but est de "concourir à l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest" et la BCEAO (Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest) qui est l'institut d'émission de l'UMOA; cf. aussi la sortie de Madagascar de la zone franc le 22 mai 1973, malgré l'exemple des difficultés qu'un précédent de ce genre avait entraînées pour le Mali, et dans la plupart des pays francophones les demandes de révision des accords de coopération avec la France dans les années 1972-1973.

(3) Sur les 41 membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, 26 ont voté pour l'admission de la Chine populaire aux Nations-Unies en octobre 1971.

La volonté africaine a d'ailleurs su infléchir la politique de grandes puissances, politique qui, d'effort de pénétration idéologique faisant appel à la violence et à la subversion[1], s'est transformée en recherche d'intensification des échanges commerciaux et de diversification des relations appuyée sur l'octroi d'une aide d'ailleurs assez localisée. A la volonté proclamée de "non-alignement" de la part des Africains, fondée principalement sur la crainte de servir d'instruments à une rivalité entre ces grandes puissances, fait maintenant suite un choix délibéré de relations extérieures, variable selon les pays, qui s'inspire non seulement d'un souci de tactique et d'équilibre politique[2] mais aussi de considérations économiques et commerciales.

C'est ainsi que certains pays entretiennent (en janvier 1975) des relations avec la Chine nationaliste (Côte d'Ivoire), d'autres avec la Chine populaire (Tchad), d'autres avec les deux Vietnam à la fois (Sénégal), ou les deux Corée (Togo) ou l'Allemagne Fédérale et la RDA (Zaïre). Le nouveau régime malgache - et il n'est pas le seul - a, quant à lui, défini une "politique tous azimuts" n'excluant pratiquement que l'Afrique du Sud comme partenaire possible pour l'avenir.

Indépendance, unification intérieure et affirmation de la personnalité nationale ont ainsi été les premières conquêtes politiques de l'Afrique des années 60. Une dernière manifestation importante de la mutation politique du continent africain est constituée par son lent cheminement vers son unité.

nité
fricaine

Ce cheminement est marqué, d'une part, de rapprochements bilatéraux entre voisins géographiques (échec de la Sénégambie mais constitution de la Tanzanie entre le Tanganyika et Zanzibar, Communauté est-africaine, Communauté du Bénin) ou pays éloignés l'un de l'autre dans l'espace mais idéologiquement rapprochés (Togo-Zaïre), d'autre part, de création d'organismes multilatéraux économiques (OMVS : Organisation pour la mise en valeur de la Vallée du Sénégal) ou politiques (groupes de Casablanca ou de Monrovia puis OUA)[3]. Il s'agit d'une progression

./.

(1) Le Chef de l'Etat zaïrois raconte lui-même que Mao-Tsé-Toung lui aurait avoué : "J'ai perdu beaucoup d'argent et d'armes pour vous renverser" (cité dans le Bulletin d'Afrique de l'AFP, n° 8461 du 26.8.1974).

(2) Voir par exemple ce passage du rapport de politique générale présenté au 2e Congrès de l'Union Nationale Camerounaise en février 1975 par le Président national du Parti, M. Ahmadou Ahidjo : "A un monde divisé en 2 blocs entre lesquels on était obligé de choisir, se substitue un monde multi-polaire où l'on peut rester soi-même. Ainsi, le non-alignement, qui consistait naguère en une opération de prestidigitation tendant à se maintenir dans un équilibre instable entre 2 conceptions du monde, apparaît désormais comme une affirmation de notre personnalité sur le plan international" (Agence Camerounaise de presse).

(3) Organisation de l'Unité Africaine, créée en 1963.

difficile, marquée de périodes fastes mais aussi de retours en arrière : si l'Afrique peut se féliciter de la création, dès le 29 mai 1959, du Conseil de l'Entente entre la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta et le Niger, auxquels s'est joint le Togo en 1966, ou encore de la BAD(1), de l'UDEAC(2) et de la CEAO(3), il faut signaler en sens inverse les renonciations successives à l'OCAM(4), les retraits d'Air-Afrique, l'éclatement de la FESAC(5), l'abandon de l'Accord sucrier.(6)

A l'actif de l'Afrique, il faut cependant noter que les conflits armés entre Etats sont très rares à l'exception de quelques conflits frontaliers assez limités.

Les discussions concernant le renouvellement des conventions avec la CEE paraissent d'ailleurs avoir eu une influence certaine sur les relations inter-africaines et, au moins indirectement, sur la recherche de l'unité du continent. Les participants à la négociation de Yaoundé I se souviennent qu'à cette époque, les pays associés à la CEE se connaissaient assez peu entre eux, et que c'est pendant la négociation que se sont forgés des liens, nouées des amitiés, esquissés des rapprochements. Ce mouvement s'est accentué lors de la négociation de Yaoundé II, puis encore affermi tout en modifiant sa nature lors des discussions sur la Convention de Lomé entre les 45 Etats dits ACP. Ainsi, s'il est exact que dans le passé l'Association ait renforcé les relations de l'Afrique avec l'Europe et - dans un premier temps - entre pays francophones, il l'est beaucoup moins d'écrire(7) que les liens ont été renforcés "avec les anciennes métropoles" et en aggravant à la fois le partage entre anglophones et francophones et la séparation entre les Etats orientés de préférence vers l'Occident et les

./.

(1) Banque Africaine de Développement, créée en 1963.
(2) Union Douanière et Economique d'Afrique Centrale, créée en 1964.
(3) Communauté Economique d'Afrique de l'Ouest, créée en 1972. En mai 1975 le projet de CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) devait aboutir à la signature officielle par les chefs d'Etat concernés de l'acte constitutif de cette Communauté groupant la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Gambie, le Ghana, La Guinée, la Guinée-Bissau, la Haute-Volta, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra-Leone et le Togo. Son objectif est l'intégration économique et financière de ces Etats.
(4) Organisation Commune Africaine et Malgache créée en 1955.
(5) Fédération pour l'enseignement supérieur en Afrique.
(6) Il est curieux de constater que des auteurs comme P.F. Gonidec insistent sur ces difficultés mais ne parlent pratiquement pas des efforts incontestables accomplis sur le chemin de l'unité (P.F. Gonidec : les systèmes politiques africains, tome 2 = les réalités du pouvoir. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1974).
(7) cf. Roberto Aliboni, Liliana Magrini, Esteban Tomic : I rapporti fra l'Africa e l'Europa nel contesto internazionale -pp. 9 à 27 in : Una Nuova Associazione fra Europa dei Nove e Africa - Atti del Convegno organizzato dall'IPALMO, Milano 20-30 marzo 1974 (Roma, IPALMO, 1974).

autres. En fait, en raison du caractère communautaire de l'Association, c'est bien avec l'Europe en tant qu'entité que les liens ont été renforcés, et ce sans considération d'orientations idéologiques ni de langue : il suffit de consulter la liste des Etats africains partenaires de la CEE en 1975[1] pour s'en convaincre. En particulier, on peut signaler que, dès la négociation de la convention de Yaoundé I, les EAMA[2], réunis en décembre 1961, avaient désigné l'un d'aux - la Côte d'Ivoire - comme leur porte-parole pour toute cette négociation, avec cette conséquence que l'un des derniers points restant à régler (l'aide d'urgence) fut discuté avec acharnement avec le ministre luxembourgeois G. Thorn par le ministre ivoirien K. Bédié quoique la Côte d'Ivoire ne pût s'attendre à bénéficier de cette catégorie d'aide, en principe destinée aux pays les moins avancés. En outre, un protocole interne fixait l'organisation d'institutions de coordination des EAMA, qui furent un Conseil et un Comité de coordination assistés d'un Secrétariat[3]. Ces institutions furent utilisées pour la négociation de Yaoundé II, et de nouveau, pour la préparation de la Convention de Lomé, les ACP n'ont discuté avec leurs partenaires européens qu'après avoir, lors de plusieurs conférences ministérielles réunies en Afrique, au préalable coordonné et harmonisé leurs positions qui d'ailleurs avaient déjà été fixées dans leurs grandes lignes lors d'une réunion tenue par les Chefs d'Etat à Addis-Abeba sous les auspices de l'OUA.

Cette harmonisation - en ce qui concerne les pays déjà associés antérieurement - leur a été facilitée par leur expérience des discussions au sein des institutions paritaires de l'Association[1]. Le Secrétaire Général du Conseil de coordination déclare lui-même[4] : "Les EAMA ont tellement cultivé cet élément de solidarité qui les unit pour la lutte contre le sous-développement qu'ils jouent aujourd'hui le rôle de "fer de lance" du monde sous-développé vis-à-vis d'un groupe de pays développés

./.

(1) voir § ci-après traitant de l'évolution du FED, p. 20.
(2) Etats Africains et Malgache Associés.
(3) cf. Thaddée Ntakabuzimvano : Rôle et utilité des organes de coordination des EAMA in Courrier de l'Association, n° 20, juillet-août 1973, pp. 38 à 40.
(4) Entretien avec M. Seydou Djim Sylla, in Courrier de l'Association, n° 17, janvier-février 1973, p. 28.

Pour le rôle de "fer de lance" des EAMA : voir par exemple leur action à la 3e CNUCED, p. 341.

en l'occurrence l'Europe des Six, qui est le principal partenaire commercial du Tiers-Monde. C'est au travers de nos organes de coordination que nos Etats ont appris à se connaître mieux et donc à apprécier l'ampleur des efforts déployés par les uns et les autres pour résoudre des problèmes aussi étendus que variés". Et le Secrétaire adjoint d'ajouter[1] : "Personne n'a jamais dit que la coopération inter-africaine viendrait de Bruxelles, mais il est permis de penser que l'Association CEE-EAMA peut contribuer à la cohésion africaine".

Quant aux rapports entre Africains anglophones et francophones, le "Financial Times" écrit le 4 février 1975 : "Certainly, the political atmosphere generated by the 18 months of negotiations could be the most important legacy. The ACPs began as the associates and the associables, French- and English-speaking respectively. They ended up as a bloc of remarkable cohesion and units, confounding the sceptics who declared they would fall apart when the negotiating with the Community got tough. Politically, even more than economically, the enlarged Community has done the Third World, and particulary independent Black Africa, a great service by promoting this unity," faisant ainsi écho à "Marchés Tropicaux" d'après lequel "les représentants des ACP ont appris à constituer un bloc monolithique dont la cohésion a été la force principale. Il n'est plus permis aujourd'hui de parler... du clivage entre francophones et anglophones"[2].

2) Le point de vue économique et social

Quant à l'évolution économique et sociale de l'Afrique depuis 1957, on tentera seulement, en se fondant sur les statistiques disponibles, d'en rappeler les principales caractéristiques.

Importance de la Démographie

Une première remarque s'impose : c'est l'importance de la démographie comme facteur d'appréciation dans la comparaison des situations économiques. Le taux moyen de croissance annuelle de la population africaine est en effet de 2,5 % (voir encart p. 13). Si les plus puissants et riches des pays africains peuvent relativement faire face à l'accroissement démographique considérable qui s'est donc produit pendant la période considérée, d'autres se voient confrontés à des problèmes difficiles en raison de l'épuisement des terres cultivables disponibles, de l'insuffisance des emplois offerts par les secteurs autres qu'agricoles, et des coûts budgétaires que représente le simple maintien de la situation sociale acquise en ce qui concerne par exemple l'enseignement ou la santé (maintien du taux de scolarisation, du nombre de lits d'hôpitaux par millier d'habitants, etc..). En outre, un phénomène d'urbanisation a encore aggravé certaines de ces difficultés (voir encart p. 15).

(1) Thaddée Ntakabuzimvano : op. cit. p. 40
Voir dans le même sens une interview de l'Ambassadeur du Gabon, Courrier de l'Association, n° 7, mai-juin 1971, p. 11, une autre de l'Ambassadeur de Côte d'Ivoire, Courrier de l'Association, n° 24, mars-avril 1974, p. 11, ainsi qu'un entretien avec le Commissaire Cheysson, Courrier de l'Association, n° 23, janvier-février 1974, p. 4.

(2) n° du 7.2.75, article : "La convention CEE-ACP de Lomé est conclue".

Encart

L'évolution démographique de quelques pays africains de 1957 à 1972 (estimations)

	Population totale (en milliers)	
	1957	1972
Burundi	2.100	3.615
Cameroun	4.700	5.786
Congo	800	1.123
Côte d'Ivoire	2.482	5.227
Dahomey	1.615	2.783
Ethiopie	20.000	25.250
Gabon	400	494
Ghana	4.700	8.856
Guinée	2.500	4.080
Guinée Equatoriale	200	295
Haute-Volta	3.236	5.497
Kenya	6.200	11.670
Libéria	1.300	1.570
Madagascar	4.900	7.220
Mali	3.643	5.123
Mauritanie	616	1.190
Niger	2.336	4.132
Nigéria	31.800	56.510
Ouganda	5.600	10.148
RCA	1.100	1.586
Rwanda	2.300	3.786
Sénégal	2.230	4.019
Sierra Leone	2.100	2.668
Tchad	2.600	3.716
Togo	1.100	2.009
Zaïre	12.800	19.326
Zambie	2.200	4.250

Sources : 1) pour 1957 : Ministère de la France d'outre-mer Outre-mer 1958 (Paris 1959)
2) pour 1972 : World Bank Atlas (Washington 1974)

Cependant, le facteur démographique n'est pas le seul à considérer pour apprécier l'évolution économique de l'Afrique. Il faut rappeler, d'une part, que cette évolution ne peut qu'être différenciée en fonction des conditions prévalant dans chaque pays au début de la période, d'autre part, que l'économie africaine a ressenti - souvent durement - les conséquences d'événements extérieurs.

Spécificité des Situations

En premier lieu, les différences de situation géographique et de ressources naturelles ont imprimé au développement de chaque Etat une allure propre, difficilement maîtrisée par la volonté des équipes dirigeantes. Les problèmes particuliers des pays sans accès direct à la mer (République Centrafricaine) et ceux des Etats du Sahel (Niger ...) sont bien connus. Inversement, il est évident que les pays dotés d'une agriculture relativement diversifiée (Madagascar) ou de ressources minières facilement exploitables (Gabon) étaient "mieux partis" que les autres.
Il faut d'ailleurs remarquer que partout des recherches sont en cours et que les virtualités de l'Afrique dépassent peut-être ses richesses actuellement connues(1).

Cependant, l'allure du progrès économique dépend en partie de la volonté des Gouvernements. Quelle que soit leur orientation idéologique, nombreux sont les efforts de mobilisation des masses africaines et de prise en main des économies. On a déjà cité l'exemple de la Somalie, on pourrait en citer bien d'autres, tels que la diffusion du slogan "Salongo"(2) au Zaïre et le cas des Etats qui, sans proclamer de mots d'ordre, travaillent néanmoins efficacement à l'amélioration ou au redressement d'une situation compromise(3).

Contrecoup des crises extérieures

Si l'ensemble de ces facteurs influe sur l'évolution économique de l'Afrique, celle-ci subit cependant les contrecoups d'événements extérieurs qui peuvent, soit favoriser, soit gravement contrarier ses efforts.

./.

---

(1) cf. Michel Beaulieu : La place du continent africain dans la confrontation est-ouest, in Marchés Tropicaux, n° 727 du 17.10.1959.

(2) Salongo = Travail. Le samedi après-midi et certains jours fériés, la population zaïroise est mobilisée pour effectuer des travaux collectifs d'utilité publique : défrichement, rechargement d'une piste, entretien des écoles, etc..

(3) cf. Intendant Militaire Marc Tiemoko Garango : Le redressement financier de la République de Haute-Volta (Presses africaines, Ouagadougou, septembre 1971).

Encart

Evolution de la population de quelques villes des EAMA , 1957 - 1973 (en nombre d'habitants)

	1957	1973
Abidjan	127.500	800.000
Bamako	68.200	170.000
Conakry	27.900	143.000
Cotonou	57.300	140.000
Dakar	230.900	600.000
Niamey	18.100	90.000
Nouakchott	(1)	130.000
Ouagadougou	32.000	110.000

(1) En 1957, Nouakchott était une bourgade de quelques centaines d'habitants. La ville la plus importante de Mauritanie était Kaédi (8.500 hab.). En 1963, Nouakchott avait 6.000 habitants.

Sources : 1) pour 1957 : Haut-Commissariat de la République Française Afrique Occidentale Française : AOF 1957 - Tableaux économiques (Paris 1957)

2) pour 1973 : P. Biarnès, P. Decraene et P. Herreman : L'année politique et économique africaine 1973 (Dakar, Société africaine d'édition, 1974)

Les plus importants de ces événements sont les différentes tandances des cours mondiaux des produits exportés et importés par l'Afrique. Pendant longtemps, la baisse des cours des matières premières a été un thème éculé de discussion entre économistes et jusqu'à maintenant, les efforts suscités par les Nations-Unis pour arriver à la conclusion d'accords mondiaux sur les matières premières ont abouti à peu de réalisations concrètes, telles que les accords sur le cacao ou le blé. On a pu parler à ce propos d'"exceptions à la faillite générale de la réorganisation du commerce mondial". La crise pétrolière et ses conséquences remplacent maintenant les préoccupations antérieures.

Bien avant cette crise d'ailleurs, la Communauté européenne avait proposé des accords (cf. le Memorandum précité) et plus spécialement un plan de stabilisation des recettes d'exportation connu à Bruxelles sous le nom de "Plan Deniau"(1), qui devait aboutir au système STABEX de la Convention de Lomé (voir ci-après).

A vrai dire, d'autres évènements avaient précédé cette crise et influencé négativement le développement de l'Afrique : la dévaluation du dollar, par exemple, effectuée en août 1971, pratiquement de façon unilatérale par les Etats-Unis sans considération de ses répercussions sur les économies des autres pays et en particulier des pays moins développés(2).

Les répercussions sur les économies africaines de la crise pétrolière et des bouleversements de prix qu'elle a entraînés sont de deux sortes : d'une part, la hausse des importations, d'autre part, la hausse de certaines exportations. Des calculs ont été effectués sur ces deux facteurs et montrent que, sans parler des pays africains producteurs de pétrole pour lesquels le résultat peut être bénéfique (Gabon, Nigéria), le rapport dépenses supplémentaires pour l'achat de pétrole/recettes supplémentaires sur la vente d'autres matières premières peut atteindre 40/230 pour le Zaïre, 30/170 pour la Zambie, 50/130 pour la Côte d'Ivoire et 50/60 pour le Ghana(3). Cependant, pour la plupart des autres pays, l'évolution est beaucoup moins favorable, en particulier pour les pays ayant des perspectives d'exportation limitées. Même la Côte d'Ivoire a connu en 1974 un ralentissement de son activité économique, dû en grande partie aux difficultés des importateurs européens de ses produits et à l'encadrement du crédit en Europe, alors qu'en 1974, elle devait payer près de trois fois plus qu'en 1972 pour ses importations d'hydrocarbures. Le Sénégal, qui en raison de ses exportations de phosphates et d'arachides et des taxes ad valorem qu'il prélève sur elles, a vu ses recettes douanières augmenter de plus de 80 % de juillet à septembre 1974 par rapport à la même période de 1973, a dû effectuer une opération "vérité des prix" en octobre 1974 en cessant de subventionner certains produits tels que le riz, le sucre et l'huile,

(1) M. Deniau était à cette époque le Membre de la Commission chargé de l'aide au développement.
(2) cf. Samir Amin : Organiser de nouvelles relations entre l'Europe et le Tiers-Monde, in Le Monde Diplomatique, novembre 1974 -
(3) Etude parue dans Afrika Verein, n° de mai 1974 (Afrika Verlag, Pfaffenhof/Ilm).

et en essayant par des hausses de salaire et une augmentation des prix d'achat au producteur décidées parallèlement de limiter l'effet de ces mesures sur les consommateurs.

Dans l'ensemble, une étude des Nations-Unies(1) estime que parmi les pays dont la balance des paiements risque d'être le plus affectée par la crise pétrolière figurent en particulier le Cameroun, la RCA, le Tchad, le Dahomey, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Kénya et la Haute-Volta dont le déficit prévu, en pourcentage des importations CAF, s'aggravera encore en 1975 par rapport à 1974 (cf. encart p. 17 bis).

En outre, les effets de l'inflation se font sentir sur l'aide extérieure. Si la situation de la dette publique se trouve relativement allégée, les pays africains qui font surtout appel aux subventions auront plus de mal à en obtenir, en raison des difficultés des puissances industrielles et du fait que l'aide augmente toujours moins vite que le niveau des prix(2).

C'est en fonction de tous ces éléments : situation de départ plus ou moins difficile, efforts propres, crises extérieures, qu'il faut apprécier l'évolution économique et sociale qu'ont réussi à réaliser les pays africains.

olution
onomique et
ciale de
Afrique

Cette évolution peut être décrite par un certain nombre d'indicateurs statistiques portant sur le produit intérieur brut, les productions rurales (cultures vivrières, cultures industrielles, élevage, pêche et forêt), minières, énergétiques et industrielles et les infrastructures économiques et sociales.

Les annexes A 1 à A 4 présentent des données chiffrées sur l'évolution de ces indicateurs dans la plupart des Etats associés à la CEE depuis 1957 - pour ne pas multiplier à l'ex[illegible] les statistiques, on se bornera à ce groupe d'Etats.

./.

(1) citée in Marchés Tropicaux du 1.11.1974 - voir la liste des pays "les plus sérieusement affectés" par la crise pétrolière à la 3ème partie, p. 200. Cett[illegible] liste a été établie en prenant pour critères un revenu national per capita inférieur à 400 $ pour 1971, et un déficit prévisionnel de la balance des paiements pour 1974 égal ou supérieur à 5 % de la valeur des importations.

(2) cf. les statistiques du CAD sur l'évolution de l'aide en 1973, montrant qu'en termes réels, le volume de l'aide a baissé de 5 % et que par rapport au PNB, l'aide officielle a baissé de 0,34 % en 1972 à 0,31 % en 1973. En outre, les conditions de l'aide totale se sont durcies, par suite de la hausse générale des taux d'intérêts.

Encart

Les conséquences de la crise économique de 1973-1974 sur la balance des paiements de plusieurs PVD

Balance des paiements : Déficits prévus en 1974 et 1975

	Déficit global prévu (en $ millions)		Déficit prévu en pourcentage des import. caf	
	1974	1975	1974	1975
Bangla Desh	375	407	28,3	30
Cameroun	25	42	5,6	8,2
R.C.A.	19	25	21,6	25
Tchad	16	30	10,1	17,1
Dahomey	9	14	5,5	7,7
El Salvador	48	-	10	-
Ghana	23	82	3,6	10,9
Guinée	21	+ 10	13,9	+ 5,8
Guyane	16	16	5,9	5,2
Haïti	8	+ 8	7,4	-
Honduras	33	44	8,9	10,2
Inde	820	880	16,8	15,7
Côte d'Ivoire	57	77	5,7	6,7
Kenya	84	137	8,9	12,3
Madagascar	32	25	10,3	7,6
Mali	42	32	30,9	24,6
Mauritanie	17	16	9,6	8,3
Niger	30	22	21,1	19,6
Pakistan	155	78	8,6	3,8
Sénégal	69	67	13	11,5
Sierra Leone	31	20	14,8	8,7
Somalie	27	29	18,6	18,7
Sri Lanka	69	100	9,7	13
Soudan	46	30	8,5	4,9
Tanzanie	120	124	16,4	16,5
Haute-Volta	10	17	7,4	12,6
Yémen	11	-	5	-
Yémen (Rép. pop. dém.)	45	-	12,2	-
Total	2.257	2.293		

Source : Nations Unies, 1974

Il s'agit souvent d'estimations plus que de données absolument sûres, mais elles font ressortir des tendances assez nettes.

De 1960 à 1969 , le produit intérieur brut total (cf. annexe A 1) paraît avoir partout augmenté ; le produit per capita également. Entre les pays, les différences sont néanmoins très sensibles : dans certains cas, le produit par tête n'a fait qu'un peu mieux que se maintenir ; dans d'autres, il s'est très sensiblement accru ; dans d'autres encore, il a connu des variations en sens contraires pendant la période.

Par contre, de 1969 à 1972, la croissance du PNB total fait place à une baisse dans 4 pays, le Mali, le Niger, le Tchad et le Zaïre. Sans exclure la possibilité d'erreurs statistiques (et en particulier d'une surévaluation du PNB de 1969 au Mali), il semble qu'il faille attribuer cette évolution négative, pour partie au moins, aux dévaluations européennes et américaine et aux premières manifestations de la crise mondiale de 1973, manifestations qui se sont fait sentir dès 1971. En outre, la sécheresse au Sahel a commencé également dès 1971, bien avant que son aggravation en 1973 ait fait l'objet de l'élan de solidarité internationale qui s'est prolongé en 1974, et ceci s'est répercuté en 1971 et 1972 sur la vie économique du Mali, du Niger et du Tchad en particulier.

Le PNB par habitant, en fonction de l'évolution démographique et de la situation du pays, a baissé en 1972 dans bon nombre de pays par rapport au niveau de 1969. D'après la Banque Mondiale, l'évolution 1960-1972 de ce PNB par habitant serait négative au Niger, au Sénégal, au Rwanda, en Somalie et à Maurice - tous pays ayant eu une forte croissance démographique (cf. encart p. 18 ter). Par contre, elle serait forte pour le Gabon, la Mauritanie, le Togo, la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Zaïre, faible pour la RCA, le Burundi et le Mali et juste positive pour le Congo, le Dahomey, la Haute-Volta, Madagascar et le Tchad.

En fait, l'évolution du PIB ne paraît traduire qu'imparfaitement les changements dans les économies africaines et il faut l'étayer par l'examen des tendances des diverses productions et infrastructures.

En ce qui concerne les cultures vivrières (cf. annexe A 2, a) de 1956 à 1971 elles ont dans l'ensemble sensiblement augmenté avec - il est vrai - des différences assez fortes selon les pays. Cependant, la tendance générale est nette dans le sens de l'accroissement et il n'est donc pas exact de conclure, comme on l'a trop souvent fait, à une stagnation des cultures vivrières en termes absolus. Ce qui est exact, c'est que la production vivrière ne paraît pas avoir suivi le rythme de la croissance démographique - mais ici encore, il faudrait peut-être corriger par l'observation ce que les chiffres ont d'incomplet. En particulier, il semble que les statistiques ne prennent pas en compte les cultures de case, qui assurent pourtant à beaucoup d'Africains des zones rurales une part importante de leur alimentation.

Les cultures industrielles ont connu pendant la période étudiée un très grand développement (cf. annexe A 2,b) - parallèle à une amorce de diversification - de même que l'élevage, la pêche et l'exploitation des forêts (annexe A 2, c).

Encart

Estimations du taux de croissance du PNB par habitant dans les EAMA de 1960 à 1972 (en %)

Burundi	1,1
Cameroun	4,0
R.C.A.	2,2
Congo	0,9
Côte d'Ivoire	4,2
Dahomey	0,9
Gabon	7,0
Haute-Volta	0,9
Madagascar	0,4
Mali	2,1
Maurice	- 0,2
Mauritanie	5,2
Niger	- 0,4
Rwanda	- 0,4
Sénégal	- 0,8
Somalie	- 0,6
Tchad	0,5
Togo	4,9
Zaïre	3,3

Source : World Bank Atlas (Washington 1974).

La production minière s'est également fortement accrue - et de façon spectaculaire dans certains pays - (cf. annexe A 2, d) ainsi que la production d'électricité (cf. annexe A 2, e) et la production industrielle (cf. annexe A 2, f), cette dernière avec de fortes variations selon les pays.

Les infrastructures économiques (cf. annexe A 3, a) routes, b) ports, c) chemins de fer) se sont considérablement développées. C'est pendant la période étudiée que se sont construites dans plusieurs pays associés les premières routes revêtues et qu'ont été lancés (sans parler de l'adaptation ou de la construction d'aérodromes de classe internationale pour répondre à la généralisation de l'emploi des quadri-réacteurs) les travaux de deux importants chemins de fer, le Transcamerounais et le Transgabonais, et de deux ports en eaux profondes (Cotonou et Lomé) et un wharf (Nouakchott).

L'enseignement (cf. annexe A 4, a) a connu dans la plupart des pays un véritable "bond en avant" d'autant plus remarquable que dans presque tous les cas, à l'afflux des élèves en chiffres absolus, a correspondu un maintien, sinon une augmentation, du taux de scolarisation, en dépit de la croissance démographique. Pour la santé (cf. annexe A 4, b) également, le développement a été très important dans presque tous les pays.(1)

Ce tableau montre donc une évolution économique et sociale considérable dont sont bien conscients ceux qui, d'année en année, ont vu sur place l'Afrique se transformer. En examiner les composantes cas par cas, voir si dans ce mouvement la ville a laissé la brousse loin en arrière, tenter de déterminer comment s'est modifiée la répartition des revenus et comparer les résultats atteints par les pays africains avec ceux d'autres pays en voie de développement d'Asie ou d'Amérique Latine sortirait du cadre de cette étude. Dans l'ensemble, l'évolution a été telle depuis 1957, tant au point de vue politique qu'économique et social, que l'on peut presque parler d'un changement de nature et non plus seulement de degré, même si - en grande partie à cause du drame du Sahel - la situation en 1975 est encore dans plusieurs pays très difficile, comparée à d'autres pays africains et aux autres pays en voie de développement en général.

(1) A titre d'exemple, on peut citer le cas du Mali qui a vu en novembre 1974 la sortie de la première promotion de médecins entièrement formés au Mali, à l'Ecole de Médecine de Bamako, et la quasi-éradication de la variole en Afrique (cf. les déclarations du Dr Quenum, directeur de l'OMS pour la région africaine, rapportées dans le Bulletin d'Afrique de l'AFP, n° 8648 du 8.4.1975).

A ce point de l'analyse, une remarque s'impose, que tendent à formuler de plus en plus nombreux ceux qui - futurologues ou non - réfléchissent sur l'avenir de l'homme = c'est qu'en vérité le progrès matériel peut bien être mesuré par des indices de production, mais non par le progrès tout court (1), qui fait entrer en ligne de compte des valeurs - et des satisfactions subjectives - impossibles à appréhender par des chiffres = la solidarité, la beauté, la créativité la qualité de l'environnement... Cette optique est déjà depuis longtemps celle d'un certain nombre de dirigeants africains et les préoccupations qu'elle implique paraissent devoir être incluses dans des travaux comme ceux que s'apprête à entreprendre le Club de Dakar, créé en décembre 1974 dans le but de réfléchir sur les grands problèmes contemporains et, entre autres, de définir une stratégie visant à assurer un développement équilibré de l'Afrique. Ce Club, qui groupe à côté des personnalités africaines un certain nombre de représentants européens et américains des milieux politiques, administratifs et d'affaires, se propose par exemple d'élaborer une nouvelle division internationale du travail industriel mais celle-ci, a indiqué le Président Senghor, doit aboutir "à réhabiliter les finalités humaines de l'économie"(2)

Ainsi, des bouleversements politiques au développement économique et social appuyé sur une réflexion humaniste, c'est une Afrique en véritable mutation qui a été, de 1958 à 1975, la partenaire de la CEE, obligeant celle-ci à une adaptation constante.

Aussi la politique de la CEE en matière de développement a-t-elle subi une évolution qu'il importe de décrire avant de parler du FED proprement dit, afin de situer celui-ci dans le cadre communautaire qui est le sien.

---

(1) voir entre autres les travaux de R. Jungk.

(2) AFP : Bulletin d'Afrique, n° 8544 du 4.12.1974.

Chapitre II - L'évolution du FED

1) La place du FED dans la politique communautaire d'aide au développement

Expressément prévue dans le Traité de Rome qui lui consacrait toute sa 4ème Partie et une Convention d'Application mais ne donnait à la Communauté aucun mandat général pour une politique d'ensemble concernant les PVD,(1) l'Association avec l'Afrique a été un élément toujours privilégié dans une action qui a tendu au fil des ans à s'élargir et à se diversifier considérablement, sous l'impulsion de plusieurs personnalités dirigeantes de la CEE.

L'une des manifestations les plus récentes de cette action est le "Fonds Cheysson", du nom du Membre de la Commission des Communautés Européennes chargé depuis 1973 de l'aide au développement. Ce Fonds, créé pour répondre aux besoins des pays les plus gravement touchés par la crise pétrolière et les mouvements de prix qui en ont été la conséquence, et alimenté par des contributions des Etats Membres de la CEE, est pour partie réparti directement par les services de la Commission entre une certain nombre de pays et, pour le restant, mis à la disposition de l'opération d'urgence des Nations-Unies (UNEO = United Nations Emergency Operation). Un des aspects remarquables du "Fonds Cheysson", outre son utilisation accélérée, est son ouverture aux pays autres que les Associés de la CEE, en particulier en Asie. Et cet élément est significatif de l'évolution de la politique communautaire en matière de développement, politique qui s'oriente de plus en plus vers une certaine "mondialisation" en ce sens que c'est l'ensemble des PVD qui désormais est intéressé par l'action de la CEE, et non plus seulement les pays ayant conclu avec celle-ci des accords particuliers du type de la Convention de Lomé signée en février 1975 entre les Neuf et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Actuellement, les principaux autres éléments de cette politique(1) sont les préférences généralisées, les consultations sur les produits de base, l'aide alimentaire, les actions d'urgence (au Bangla Desh par exemple), outre les accords bilatéraux (conclus entre la CEE et un pays donné) de différents types, depuis l'accord commercial non préférentiel (Yougoslavie) ou préférentiel (Egypte, Israël) jusqu'à l'accord d'association (Turquie, Grèce, Chypre, Malte) avec ou sans coopération financière et technique (voir encart sur le Maghreb, p. 20 ter).

Enfin, la Communauté envisage actuellement d'octroyer une aide financière et technique à des pays non associés, l'Inde et le Pakistan par exemple.

Ces différents éléments sont en voie d'intégration dans une "politique globale et cohérente de coopération au développement à l'échelle mondiale"(2). Cette politique, dont les principes avaient été posés par

./.

(1) Pays en voie de développement.

(1) cf. Commission des Communautés Européennes : Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes (Bruxelles, rapport annuel).

(2) Commission des Communautés Européennes : 7ème Rapport général sur l'activité des Communautés Européennes (1973), p. 414.

Encart

Les accords avec les pays africains du bassin méditerranéen

Algérie

- bénéficiant du FED jusqu'en 1962 à titre de département français[1]
- après l'indépendance : pas de conclusion d'un accord, mais maintien de quelques avantages consentis par des Etats Membres
- négociations entamées en juillet 1972 pour la conclusion d'un accord d'association comprenant la coopération économique et financière

Maroc

- accord d'association du 1.9.1969, conclu pour 5 ans et en cours de prorogation - Objet : commercial
- négociations entamées en juillet 1973 pour la conclusion d'un nouvel accord qui comporterait un volet de coopération économique et financière

Tunisie

- accord d'association du 1.9.1969, conclu pour 5 ans et en cours de prorogation - Objet : commercial
- négociations entamées en juillet 1973 pour la conclusion d'un nouvel accord qui comporterait un volet de coopération économique et financière.

---

(1) Voir la liste des projets financés par le FED dans le document de la Commission : Fonds Européen de Développement - 1er FED. Situation annuelle des projets en exécution .

une conférence au sommet tenue à Paris en octobre 1972 à la suite de communications présentées par la Commission au Conseil de Ministres en juillet 1971 et février 1972[1], a été définie de façon plus précise en juillet 1974. Trois lignes de force regroupant les différentes actions envisagées ont été déterminées[2] : l'approfondissement des actions actuellement menées envers l'ensemble du tiers-monde, la coordination et l'harmonisation à l'échelle communautaire des politiques nationales et communautaire de coopération et le développement de nouvelles politiques de coopération de la Communauté en particulier par la création, sur le plan communautaire, d'instruments supplémentaires de coopération financière et technique (programme communautaire d'assistance technique et aide financière et technique à des PVD non associés).

- -

Sur ce que pourrait être le contenu et l'orientation de cette aide, la Commission a fait au Conseil de Ministres, dès novembre 1974, certaines propositions[3] sur lesquelles la réflexion est actuellement en cours.

C'est dans ce cadre général que se placent les relations spéciales avec les pays africains du Sud du Sahara, qui ont été de deux types : sans coopération financière et technique (conventions de Lagos et d'Arusha) et avec cette coopération : Convention d'Application, Conventions de Yaoundé I et Yaoundé II, Convention de Lomé. Ce sont ces quatre dernières Conventions qui font intervenir le FED, organisme chargé de la gestion de la coopération financière et technique avec les Etats et pays qui sont parties aux conventions.

./.

(1) Commission des Communautés Européennes : Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement - Programme pour une 1ère série d'actions (Bruxelles, 1972).
(2) Bulletin des C.E. n° 7-8 de 1974.
(3) Commission des C.E. : L'aide au développement - Fresque de l'action communautaire, demain (Bruxelles, 30 octobre 1974).

Le FED est ainsi à son tour un élément de la politique communautaire de relations spécifiques avec l'Afrique, entretenues sur la base de conventions ad hoc, qui, depuis l'origine, ont eu en effet deux composantes principales : d'une part, un régime spécial d'échanges commerciaux[1] et, d'autre part, une organisation de la coopération financière et technique. C'est de cette coopération que l'on rappellera maintenant les principales étapes.

2) De la Convention d'application à la Convention de Lomé

Si l'acte de naissance du 1er FED est le Traité de Rome, on peut se demander pourquoi les négociateurs de celui-ci ont fait une place dans le traité même aux relations avec certains pays en voie de développement.

e Traité de
ome et la
onvention
'Application

C'est la France qui, historiquement, en est responsable. Initialement, c'est elle en effet qui, à la conférence de Venise (30 mai 1956), a lancé pour la première fois l'idée d'établir des relations spécifiques avec les pays d'outre-mer. Il y avait à cette attitude plusieurs motifs : difficulté pour la France d'entrer seule dans la CEE en raison des liens commerciaux et monétaires, étroits et de nature particulière (surprix, etc..) qu'elle entretenait avec l'outre-mer ; impossibilité de rompre ces liens brutalement en laissant à elles-mêmes les économies fragiles des territoires d'outre-mer ; importance de ces territoires, et en particulier de ceux d'Afrique, pour l'économie française ; impossibilité, enfin, pour la France, d'entrer avec ces territoires dans la CEE à une époque où le relâchement des liens politiques entre eux et la métropole était non seulement prévisible mais commencé.

Les autres Etats membres de la CEE ayant ou ayant eu des territoires d'outre-mer (Belgique, Pays-Bas, Italie) s'alignèrent sur la position française, pour des raisons analogues à celles de la France, et l'Allemagne et le Luxembourg s'y rallièrent aussi. Des préoccupations politiques et stratégiques étaient d'ailleurs vraisemblablement présentes également dans cette attitude des Eu-

./.

(1) Sur le régime des échanges en tant qu'élément de l'Association, voir par exemple : Dieter Frisch : Les relations de la Communauté Economique Européenne avec les pays en voie de développement, in Courrier de l'Association, n° 10 de nov.-déc. 1971.

ropéens, sans parler des considérations d'ordre éthique [1].

Le choix du régime à adopter pour les pays d'outre-mer fut alors résolu en tenant compte de la différence de leurs structures économiques avec celles de l'Europe et du fait que leur indépendance politique était en vue. Un traitement économique spécial fut ainsi prévu dans une Convention d'application annexée au Traité et conclue pour 5 ans, qui répondait aux conditions posées en 1957 par la France et la Belgique :

" - ouverture progressive du marché des pays d'outre-mer aux membres du Marché Commun ;
- établissement d'un régime de débouchés préférentiels dans la Communauté pour les produits d'outre-mer ;
- participation satisfaisante de tous les membres de la Communauté aux investissements d'intérêt économique et social dans les pays d'outre-mer (2)." "

L'ensemble de ce régime était dénommé Association.

Le Traité de Rome, dans sa 4ème Partie et dans cette Convention d'application, établissait ainsi non seulement le fondement juridique mais le cadre général de relations entre l'Europe et l'Afrique dont on savait, dès 1957, qu'elles seraient de nature évolutive.

Les pays intéressés

Un premier élément du cadre de l'Association était constitué par la liste des pays et territoires auxquels elle pouvait s'appliquer : cette liste a relativement peu changé en 15 ans jusqu'à ce que la Convention de Lomé y apporte des transformations considérables (voir encart p. 24).

./.

(1) J. Ferrandi : L'intervention de la CEE dans les pays associés. Communication faite à la Conférence économique africaine et malgache (Marseille, 18 au 20 oct. 1962). Commission de la CEE, Bruxelles, 1962.
Voir aussi : du même auteur : Aide perdue, aide liée, aide boomerang, in Le Monde, 24-25 juillet 1966.
- de Michel Beaulieu : La place du continent africain dans la confrontation Est-Ouest, in Marchés Tropicaux, n° 727 du 17 oct. 1959.
- du Président Malfatti : une déclaration au Parlement Européen, in Courrier de l'Association, n° 7, mai-juin 1971 (pp.4-5).
- de M. Rochereau : Les problèmes soulevés par les relations entre les Etats africains et malgache et la CEE, discours prononcé à la Journée de l'Afrique organisée par l'Africa Instituut, La Haye - 29 oct. 1962 - (publié par la Commission des CE, Bruxelles, 1962).

(2) J. Rey : L'Association des Territoires d'outre-mer au Marché Commun, in La Revue du Marché Commun, n° 1, mars 1958 (p. 53).

Encart

Les partenaires de la CEE, du Traité de Rome à la Convention de Lomé

(EI = Etat Indépendant - OM = Territoire ou Département d'outre-mer)

Traité de Rome (Convention d'application)		Convention de Yaoundé I (10)		Convention de Yaoundé II (11)		Convention de Lomé	
A. Zone française :							
- en AOF :							
Sénégal	OM	Sénégal	EI	Sénégal	EI	Sénégal	EI
Soudan	OM	Mali	EI	Mali	EI	Mali	EI
Guinée(1)	OM					Guinée	EI
Côte d'Ivoire	OM	Côte d'Ivoire	EI	Côte d'Ivoire	EI	Côte d'Ivoire	EI
Dahomey	OM	Dahomey	EI	Dahomey	EI	Dahomey	EI
Mauritanie	OM	Mauritanie	EI	Mauritanie	EI	Mauritanie	EI
Niger	OM	Niger	EI	Niger	EI	Niger	EI
Haute-Volta	OM	Haute-Volta	EI	Haute-Volta	EI	Haute-Volta	EI
- en AEF :							
Moyen-Congo	OM	Congo-Brazza	EI	Rép.Pop.du Congo	EI	Rép.Pop.du Congo	EI
Oubangui-Chari	OM	RCA	EI	RCA	EI	RCA	EI
Tchad	OM	Tchad	EI	Tchad	EI	Tchad	EI
Gabon	OM	Gabon	EI	Gabon	EI	Gabon	EI
- Rép.autonome du Togo	OM	Togo	EI	Togo	EI	Togo	EI
- Territoire sous tutelle du Cameroun	OM	République Unie du Cameroun (9)	EI	République Unie du Cameroun	EI	République Fédérale du Cameroun	EI
- Madagascar	OM	Madagascar	EI	Madagascar	EI	Madagascar	EI
- St-Pierre et Miquelon	OM	St-Pierre et Miquelon	OM	St-Pierre et Miquelon	OM	St-Pierre et Miquelon	OM
- Comores	OM	Comores	OM	Comores	OM	Comores (5)	OM
- Côte Fse des Somalis	OM	Côte Fse des Somalis	OM	Territ.français des Afars et des Issas	OM	Territ.français des Afars et des Issas	OM
- Nouvelle Calédonie et dépendances	OM	Nouvelle Calédonie	OM	Nouvelle Calédonie	OM	Nouvelle Calédonie	OM
		Wallis et Futuna	OM	Wallis et Futuna	OM	Wallis et Futuna	OM
- Polynésie	OM	Polynésie	OM	Polynésie	OM	Polynésie	OM
- Terres austr. et antarctiques	OM	Terres austr. et antarctiques	OM	Terres austr. et antarctiques	OM	Terres austr. et antarctiques	OM
- Algérie (2)	OM						
- Réunion	OM	Réunion	OM	Réunion	OM	Réunion	OM
- Guyane	OM	Guyane	OM	Guyane	OM	Guyane	OM
- Martinique	OM	Martinique	OM	Martinique	OM	Martinique	OM
- Guadeloupe	OM	Guadeloupe	OM	Guadeloupe	OM	Guadeloupe	OM
B. Zone belge :							
- Congo	OM	Congo-Léo	EI	Zaïre	EI	Zaïre	EI
- Ruanda-Urundi	OM	Rwanda	EI	Rwanda	EI	Rwanda	EI
		Burundi	EI	Burundi	EI	Burundi	EI
C. Zone italienne :							
- Somalie	OM	Somalie (12)	EI	Somalie	EI	Somalie	EI

./.

D. Zone néerlandaise :							
- Nouvelle Guinée(3)	OM						
Déclaration d'intentions ouvrant des possibilités d'association à :				Maurice (6)	EI	Maurice	EI
- Surinam	OM	Surinam (7)	OM	Surinam	OM	Surinam (5)	OM
- Antilles Néerl.	OM	Antilles néerl.(8)	OM	Antilles néerl.	OM	Antilles Néerl.(5)	OM
- Maroc (4)	EI						
- Tunisie (4)	EI						
- Libye	EI						
						Nouveaux Partenaires :	
						1) 12 Etats africains du Commonwealth : Botswana Gambie - Ghana - Kenya - Lesotho - Malawi - Nigéria - Ouganda - Sierra-Leone - Swaziland - Tanzanie - Zambie	
						2) 4 autres Etats africains à structure économique comparable à celle des EAMA : Soudan - Ethiopie - Guinée équatoriale - Libéria	
						3) 3 pays du Commonwealt de la région du Pacifique : Fidji - Samoa Occidentales - Tonga	
						4) 6 pays du Commonwealt de la région des Caraïbes : Bahamas - Barbade - Guyane - Jamaïque - Trinité et Togabo. Grenade	
						5) 1 ancien territoire portugais: Guinée-Bissau	
						6) les PTOM britanniques Associables : Les territoires portugais en voie d'accession à l'indépendance : Angola - Iles du Cap Vert - Mozambique - Sao Tomé et Principe	

(1) En 1958 la Guinée a renoncé à l'Association.
(2) En 1962, l'Algérie n'a pas demandé à rester dans l'Association après son indépendance.
(3) Après une tutelle provisoire de l'ONU, le territoire a été transféré par les Pays-Bas à l'Indonésie en 1963.
(4) Voir p. 20 ter l'encart sur l'association du Maghreb.
(5) Indépendance envisagée.
(6) L'Ile Maurice est devenue associée en 1972 et son association est entrée en vigueur le 1.6.73.
(7) Le Surinam a été associé le Ier septembre 1962.
(8) L'association des Antilles néerlandaises est entrée en vigueur le Ier octobre 64 après une modification du Traité de Rome : cf Journal officiel des CE, n° 150 du Ier octobre 1964.
(9) En 1961, la République Unie du Cameroun a compris l'ex-Cameroun français et l'ex-Cameroun britannique.
(10) Et Annexe VII de la Décision du Conseil du 25.2.1964 pour les PTOM.
(11) Et Annexe VIII de la Décision du Conseil du 29.9.1970 pour les PTOM.
(12) Comprenant l'ex-Somaliland.

En 1957, le groupe des Associés représentait ainsi 31 pays groupant environ 55 millions d'habitants. En 1975, les Etats et pays associés sont environ 80 et groupent près de 250 millions d'habitants. Il est intéressant de constater que la plupart de ces Associés constituent l'une des "régions" que le récent rapport du Club de Rome "Stratégie pour demain" individualise dans l'optique d'un développement harmonieux et "organique".

La transformation la plus évidente est ainsi l'accroissement du nombre des partenaires - mais peut-être la plus importante se trouve-t-elle ailleurs , dans le fait que ce qui en 1957 avait été imposé aux pays africains par leurs métropoles a été librement choisi par eux-mêmes, devenus partenaires à part entière, en 1963 puis en 1969 et en 1974, à chaque renouvellement de la Convention quinquennale.

En 1958, la réaction des Africains au Traité de Rome avait été nuancée : les représentants des "élites politiques .... admettent que l'association de leurs territoires à l'Europe présente un intérêt certain. Ils savent ... que les capitaux européens constitueront un apport précieux. Ils reconnaissent l'intérêt de débouchés privilégiés sur le marché allemand ou italien. Ils admettent que des précautions ont été prises pour éviter que cette association ne paralyse leur industrialisation. En un mot, ils sont disposés, en principe, à adhérer à la construction d'une Europe unie" (1). Mais ils ont quatre "préoccupations principales" : être associés à l'application du Traité - éviter un néo-colonialisme européen ("ce qu'ils craignent ... c'est le fait même d'une association qui, substituant à un partenaire isolé, connu, critiqué sans doute, mais finalement bon enfant, un bloc homogène de six pays puissamment industrialisés, leur paraît jeter les bases d'une exploitation coloniale d'un style nouveau" (2)) - ne pas perdre les avantages que présentaient leurs relations privilégiées avec la métropole - surveiller l'action de l'association sur les rapports entre pays africains (2).

./.

(1) Art. signé J.D. : Ce que les Africains pensent du Marché Commun, in Revue du Marché Commun, n° 4, juin 1958 (pp. 175 à 177).

(2) ibid.

Il semble bien que cette action ait été de nature à répondre à ces "préoccupations" puisque dès l'exécution de la Convention d'application, et à l'occasion de leur indépendance, les pays devenus Etats ont tous [1], sauf la Guinée, manifesté expressément le désir de rester dans l'Association - la Guinée est d'ailleurs redevenue partenaire de la CEE dans le Convention de Lomé - En outre, c'est pendant l'exécution de Yaoundé II que l'île Maurice s'est associée, et deux autres Conventions avec des Etats africains anglophones ont été signées pendant Yaoundé I et Yaoundé II : la convention de Lagos avec le Nigéria (jamais appliquée en raison de la situation interne de ce pays à l'époque et celles d'Arusha I (en 1968) et Arusha II (en 1969) avec le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie [2]. Ces quatre pays figurent maintenant parmi les signataires de la Convention de Lomé.

Un second élément du cadre de l'Association était le montant des engagements financiers que les Etats membres de la CEE se déclaraient prêts à accepter en faveur de l'outre-mer pour la période quinquennale à venir. L'évolution de ces montants (cf Annexe A-5, sur la répartition des contributions) a été la suivante (en millions u.c.[3]) :

Les crédits disponibles

Conv. d'application	1er Fonds	: 581,25		
Conv. de Yaoundé I	2ème Fonds	: 730,—	+ BEI [4]	= 70
Conv. de Yaoundé II	3ème Fonds	: 900,—	+ BEI	= 100
Conv. de Lomé	4ème Fonds	:3.150.—	+ BEI	= 400

./.

(1) cf Siaka Coulibaly : l'Association eurafricaine - étapes et perspectives, in Courrier de l'Association, n° 24, mars-avril 1974.

(2) Ces trois conventions (Lagos, Arusha I, Arusha II) ne comportaient pas de dispositions concernant la coopération financière et technique.

(3) u.c. = unité de compte, définie jusqu'en 1975 par son poids en or fin (0,8867088 g). En 1957, 1 u.c. = 1 US $. En 1975, 1 u.c. = 1,21 US $ Pour la Convention de Lomé, l'unité de compte a été redéfinie : il s'agit d'une unité "panier" basée sur les 9 monnaies communautaires, d'après un calcul assez complexe. La valeur initiale en a été fixée à celle de l'ancienne u.c. au 28 juin 1974, soit 1,20635 US $, et elle variera selon les cours de change journaliers des diverses composantes de l'u.c. En raison de la relative valorisation des monnaies des Neuf par rapport au dollar, cette solution est plus avantageuse pour les ACP que ne l'aurait été un calcul de l'u.c. aligné sur les droits de tirage spéciaux du Fonds Monétaire International, dans lesquels entre le dollar pour une proportion importante (cf J.A. Fralon = la Fleur du Panier, in Moniteur Africain du 30 avril 1975).

(4) Banque Européenne d'Investissement. Il s'agit de crédits destinés à des prêts réservés aux Associés, aux conditions ordinaires de la BEI et sur ses fonds propres.

Quant aux objectifs de l'association, l'art. 131 du Traité de Rome spécifiait qu'ils étaient "la promotion du développement économique et social" et un effort pour "favoriser les intérêts des habitants [des Etats associés] et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent". Les préambules des conventions de Yaoundé I et Yaoundé II reprennent cet objectif, et la Convention de Lomé dispose que les partenaires sont :

"Soucieux d'établir, sur une base d'une complète égalité entre partenaires, une coopération étroite et continue dans un esprit de solidarité internationale ;

Résolus à intensifier en commun leurs efforts en vue du développement économique et du progrès social des Etats ACP ; ...

Décidés à promouvoir, compte tenu de leurs niveaux de développement respectifs, la coopération commerciale entre les Etats ACP et la Communauté et à lui garantir un fondement sûr conformément à leurs obligations internationales ;

Conscients de l'importance que revêt le développement de la coopération et des échanges entre les Etats ACP ;

Résolus à instaurer un nouveau modèle de relations entre Etats développés et Etats en voie de développement, compatible avec les aspirations de la Communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré ; ... "

En ce qui concerne plus particulièrement le FED, l'article 1 du Protocole n° 2 annexé à la Convention de Lomé spécifie que :

" les projets et programmes d'actions doivent contribuer à assurer tout ou partie des effets suivants :

- la croissance du revenu national de chaque Etat ACP ;
- l'amélioration du niveau de vie et du niveau socio-culturel des populations et en particulier des plus déshérités ;
- l'instauration de relations économiques plus équilibrées entre les Etats ACP et l'étranger, leur plus grande participation au commerce mondial en général, et en particulier au commerce des produits manufacturés ;
- l'amélioration et la maîtrise des conditions de développement, en particulier des facteurs naturels et des connaissances techniques ;

./.

- la diversification et l'intégration de la structure économique dans ses dimensions tant sectorielles que géographiques ;
- la coopération régionale entre les Etats ACP et, le cas échéant, entre ceux-ci et d'autres pays en voie de développement".

Quant à l'action quotidienne du Fonds, les principes étaient en 1957 fixés de façon assez laconique par la Convention d'application : les dispositions essentielles étaient que le Fonds serait utilisé pour des "investissements économiques d'intérêt général directement liés à l'exécution d'un programme comportant des projets de développement productifs et concrets" et pour le financement de certaines institutions sociales, notamment d'hôpitaux, d'établissements d'enseignement ou de recherche technique, d'institutions d'orientation et de promotion des activités professionnelles des populations" (art. 3). La répartition entre les deux catégories d'investissements devait être déterminée par le Conseil de Ministres (art. 4)[1], mais la gestion du Fonds était attribuée à la Commission (art. 1), sauf en ce qui concernait les décisions à prendre sur le financement de projets économiques, pour lesquelles le Conseil était compétent (art. 5). Les projets devaient être présentés à la Commission par "les autorités responsables des pays et territoires ... en accord avec les autorités locales" (art. 2). Enfin, il était spécifié que l'aide du Fonds était complémentaire de l'effort "accompli par les autorités responsables" des pays et territoires (art.1). Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du Traité, le Conseil devait fixer "les modalités relatives à la gestion des ressources du Fonds" (art. 6).

Le 1er FED

C'est en se fondant sur ces diverses stipulations que le 1er Fonds a commencé à travailler, et d'abord à établir lui-même ses règles de fonc-

(1) Les principaux organes communautaires européens sont le Conseil de Ministres, la Commission et le Parlement européen. Le Conseil, formé des représentants des gouvernements de chaque pays membre des Communautés (représentant qui varie selon le problème à traiter : Agriculture, Finances, Affaires étrangères, Coopération), arrête les dispositions de portée générale ou d'une certaine importance, sur proposition de la Commission. Celle-ci est "l'organe d'exécution des Communautés", "l'initiatrice de la politique communautaire" et "la gardienne des Traités" instituant les Communautés (E. Noël : Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Européenne in Documents Communauté Européenne, n° 51, décembre 1968).

./.

tionnement. Il faut lire dans les souvenirs du premier Commissaire chargé de l'aide au développement, Robert Lemaignen, les détails savoureux qu'il donne sur la constitution de son équipe et le démarrage des travaux de celle-ci (1).

Alors que le Traité de Rome avait été signé le 25 mars 1957, le reste de l'année 1957 fut employé au choix des membres de la première Commission puis à celui de leurs collaborateurs. Au début de 1958, une équipe que M. Lemaignen évalue à "une cinquantaine de personnes" était recrutée et organisée : c'était la Direction Générale VIII, chargée de l'aide au développement, le FED proprement dit en comptant une trentaine. Cette poignée d'hommes se trouva alors avoir pratiquement tout à créer, face à des contraintes diverses, dont la plus évidente et la plus forte était la présence de fonctionnaires de six nationalités, habitués à des méthodes de travail et même des façons de penser diverses, qu'il fallait fondre en une équipe homogène détachée de toute optique nationale.

Si l'expérience africaine de certains membres de cette équipe était approfondie, ce qui constituait un acquis sérieux pour le travail futur, d'autres - et en grand nombre - avaient de l'outre-mer une connaissance purement livresque et parfois basée sur des théories économiques divergentes, ou bien encore avaient l'expérience de situations (d'Amérique latine ou d'Asie) non transposables à l'Afrique. Ceci avait d'ailleurs comme corollaire l'absence de préjugés, de méfiance ou même de contentieux avec les partenaires africains. Cette équipe se consacra, pendant le reste de l'année 1958, à des tâches de documentation, de formation et d'élaboration des règlements, financiers et autres, nécessaires à la gestion du Fonds.

./.

(1) R. Lemaignen : L'Europe au berceau - Souvenirs d'un technocrate (Paris, Plon 1964), et surtout le chap. IV intitulé "la D.G. VIII au travail - esquisse d'une économie eurafricaine" (pp. 117 à 160).

C'est par exemple un article d'un de ces règlements qui prévoit la solution d'un problème capital, celui du mode de financement des projets : ceux-ci seront, stipule-t-il, financés "par le moyen de subventions non remboursables"(1).

C'est à ces différents textes que l'on renverra pour le détail de toutes les procédures du Fonds, qui ont été résumées de façon claire dans une brochure publiée en 1966 par la Commission et intitulée "Le Fonds Européen de Développement - de l'introduction du projet à son exécution"(2).

Les premiers engagements du Fonds furent pris en 1959. C'est ainsi que le 7 avril 1959, fut signée la première convention de financement intéressant des pays associés (il s'agissait d'un ensemble de projets d'infrastructure concernant le Zaïre, d'une étude de mise en valeur du Mayaga-Bugesera au Rwanda, et de travaux routiers au Burundi).

Les engagements suivants se succédèrent selon un rythme un peu chaotique - et il était presque normal qu'il en fût ainsi, tout organisme ayant besoin d'une période de rodage. En outre, le Fonds commençait ses interventions à une époque de transition : changement du personnel politique en Afrique, constitution d'administrations africaines et absence de Plan économique national alors que - pour les pays de la zone franc - on est à la fin du 2ème Plan Quadriennal du FIDES(3). Le FED reçoit donc des projets hétérogènes, parfois les "fonds de tiroir" des administrations coloniales, qu'il ne lui paraît pas possible de financer; parfois même il se heurte à une absence complète de projets, alors que parallèlement il est l'objet de deux sortes de pressions : de la part des Etats membres de la CEE, qui voudraient voir s'engager rapidement les crédits du Fonds, et de la part des autorités africaines, pressées de voir leurs pays se développer et leurs populations trouver la solution aux problèmes sociaux et économiques qui se posent à elles. Les responsables du Fonds, quant à eux, doivent lutter contre un certain perfectionnisme de leurs fonctionnaires

./.

---

(1) cf Journal officiel des Communautés Européennes, n° 33 du 31 déc. 1958 et n° 12 du 25 fév. 1959 : Règlement n° 5, art. 19.

(2) Pour une analyse juridique de tous les textes fondamentaux concernant l'Association, voir la thèse de doctorat de H. Schmidt-Ohlendorf : Structure et fonctionnement de la coopération financière et technique entre la CEE et les Etats africains et malgache associés (Université de Paris II, s.d.).

(3) Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social.

qui ne voudraient s'engager que sur la base de projets techniquement au point, économiquement et socialement justifiés, et présentant toutes les garanties de succès.

C'est ce qui explique qu'en principe, alors que le 1er Fonds aurait dû avoir achevé ses opérations à la fin de 1962, à cette date tous les crédits n'étaient pas engagés, seulement la moitié des 316 projets financés étaient en exécution,

et seulement 17 projets étaient achevés, représentant 1 % des engagements (l'annexe A-6a présente en détail le rythme annuel des engagements du 1er FED). En outre, en 1962, les services de la Commission ont volontairement limité les engagements pour éviter un hiatus avec la Convention suivante, dont on prévoyait qu'elle ne serait pas opérationnelle au 31 décembre 1962, date théorique d'expiration de la Convention d'application. Les engagements se continuèrent donc en 1963 et même en 1964 et, finalement, pour des raisons matérielles, c'est plusieurs années après que fut approuvé le dernier des 410 projets engagés sur le 1er Fonds (1).

La question de l'orientation des investissements sera examinée plus loin en détails. A ce stade, on se bornera à rappeler que le 1er Fonds a été "un Fonds d'ingénieurs", orienté vers les projets d'infrastructure économique et sociale, la priorité étant d'ailleurs progressivement donnée à l'économique par rapport au social, surtout pour des raisons financières - en particulier, l'importance des charges d'entretien et de fonctionnement pour des budgets restreints - (cf annexe A-6 b pour la répartition entre investissements économiques et sociaux).

Le montant moyen des projets a augmenté (cf annexe A-6 c), surtout pour la raison qu'après l'indépendance les Etats associés ont eu tendance à envisager des projets plus autonomes et plus vastes que ne le faisait l'administration métropolitaine.

./.

(1) A la fin du 1er FED, divers arrangements financiers durent être imaginés en collaboration entre les services du Fonds et ceux des Etats africains pour régler le problème des dépassements par rapport aux engagements ou, au contraire, de l'utilisation des "économies" réalisées sur certains projets.

Cependant, à l'usage, la Convention d'application a révélé un certain nombre d' omissions. En premier lieu, l'assistance technique[1] n'était nulle part prévue dans les textes et les services du FED durent, pour la financer - elle se révéla en effet très tôt indispensable - faire appel au budget de la Commission, ce qui impliquait divers inconvénients : nécessité de discuter annuellement d'un montant disponible dans le budget général avec les experts nationaux , instabilité de cette ressource, volume pouvant se révéler insuffisant par rapport aux besoins, en particulier. En second lieu, le seul mode de financement possible étant la subvention obligeait le Fonds à éliminer de ses interventions ce qui, quoique utile, avait une rentabilité suffisante pour supporter un financement par prêt. En troisième lieu, les Etats africains se heurtant de plus en plus aux conséquences néfastes des fluctuations des produits de base, il paraissait nécessaire de chercher des mécanismes de nature à remédier aux répercussions de ces fluctuations sur les économies africaines. Enfin, le montant de l'aide européenne paraissait insuffisant aux Associés.

Convention Yaoundé I - 2ème FED

Sur tous ces points, la discussion s'engagea à l'expiration de la Convention d'application, et s'engagea, cette fois, avec les dix-huit Etats devenus indépendants, ce qui conduisit à examiner un problème supplémentaire, celui de la création d'institutions permanentes de concertation entre les deux groupes de partenaires.

L'encart (p. 33) présente les différentes solutions qui furent apportées à ces problèmes, ainsi que celles qui furent apportées aux problèmes posés par les conventions suivantes.

La négociation engagée pour le renouvellement de la convention en 1962 suscita entre les Membres de la CEE des discussions très vives, tenant moins au principe d'une aide européenne qu'aux conditions dans lesquelles avait été exécuté le premier Fonds et, en particulier, au fait que les marchés correspondant aux projets financés par l'aide européenne avaient été remportés en majorité par des entreprises françaises. C'est pourquoi, pour l'exécution du 2ème Fonds, la préoccupation d'une plus juste répartition

./.

(1) L'aide au développement, abstraction faite des dispositions commerciales, se compose principalement d'assistance en capital (mise de fonds à la disposition du pays bénéficiaire) et de coopération technique (mise de personnel, en général spécialistes ou techniciens, à la disposition du bénéficiaire).

Encart

Les principales innovations des Conventions d'association

Yaoundé I

) L'assistance technique peut être financée par le FED

) Les projets peuvent être financés par subventions ou prêts spéciaux ou prêts normaux éventuellement assortis d'une bonification d'intérêt

) Un montant spécial est prévu pour des aides à la production et à la diversification en contrepartie de la réduction générale du tarif extérieur commun pour les produits tropicaux et de la réduction progressive des surprix accordés par la France) ainsi que pour des avances aux caisses de stabilisation

) Le montant du FED est augmenté

5) Des institutions paritaires sont créées pour assurer la concertation CEE-Etats associés

6) Un Comité du FED est instauré pour assurer la concertation FED-Etats membres avant la décision de financement à prendre par la Commission

Yaoundé II

1) Les institutions régionales reçoivent un droit d'initiative pour l'introduction de demandes de financement

2) Les projets peuvent être financés grâce à une participation au capital et la bonification d'intérêt est - dans certains cas - forfaitaire

3) Les prêts peuvent passer par les banques de développement locales

4) Des mesures spéciales de promotion commerciale sont prévues

5) Une procédure accélérée de lancement des appels d'offres est prévue pour les travaux dont l'estimation est inférieure à 500.000 u.c., et une préférence de prix fixé entre 0 et 15 % peut être accordée cas par cas aux entreprises des Etats associés pour l'attribution des marchés de fournitures.

6) Le montant du FED est augmenté.

7) Les responsabilités propres des EAMA sont accrues (en particulier pour l'entretien des réalisations)

8) La période quinquennale se terminera à une échéance fixe (le 31.1.1975)

Lomé

1) Diverses mesures ont pour but de promouvoir la coopération régionale et les dispositions précédents concernant la variété des modes de financement, les banques de financement locales et les mesures de promotion commerciale sont maintenues ou même développés

2) Les financements pourront être accordés en faveur de l'information et de la promotion industrielles ainsi que pour des actions spécifiques en faveur de petites industries

3) Des mesures spéciales sont prévues en faveur des 22 ACP moins développés

4) Un crédit spécial est prévu pour des micro-réalisations de développement à la base

5) La limite en dessous de laquelle peut être organisée une procédure accélérée de lancement des appels d'offres est portée à 2 millions d'u.c.
Une préférence de prix de 10 % est accordée aux entreprises nationales des Etats ACP pour les travaux dont l'estimation est inférieure à 2 millions d'u.c.
La préférence de prix au bénéfice des entreprises des Etats ACP pour l'attribution des marchés de fourniture devient automatique et dans tous les cas égale à 15 %.
Le recours à la régie administrative est renforcée, notamment lorsque, pour les interventions inférieures à 2 mio u.c., il existe dans l'Etat bénéficiaire une disponibilité importante d'équipement ou de personnel dans les services nationaux

./.

6) Le montant du FED est plus que triplé.

7) La participation des ACP à la mise en oeuvre des interventions communautaires à tous les stades est accrue (1)

8) La période quinquennale se terminera à une échéance fixe (le 1.3. 1980)

9) La programmation de l'action communautaire est prévue, ainsi que des critères d'instruction des projets.

10) Une aide pourra être accordée dans des cas exceptionnels pour le fonctionnement et l'entretien des réalisations.

11) Système STABEX (stabilisation des recettes d'exportation).

(1) Voir Annexe A-10 pour les détails, et p. 47 pour la coopération technique.

entre les entreprises des pays membres devait provoquer diverses initiatives de la Commission (meilleure publicité des appels d'offres, égalité de concurrence, etc...).

En ce qui concerne la nouvelle Convention (cf encart p. 34 sur les dates des différentes Conventions) finalement mise au point le 20 décembre 1962, signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 et, après ratification par les divers Parlements, entrée en vigueur avec ses textes annexes (1) le 1er juin 1964 pour une nouvelle période de 5 ans, il faut insister sur l'importance de plusieurs des innovations qu'elle comportait : celle, en premier lieu, de l'instauration d'institutions paritaires entre les Etats associés et la Commission; Conseil, Comité, Conférence parlementaire et Cour arbitrale, dont l'ensemble a pu être qualifié de "forum international" (2). C'est le Conseil d'association, composé des membres du Conseil de Ministres des Communautés et de membres de la Commission, d'une part, et d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque Etat associé, qui est par exemple chargé de suivre l'orientation de la coopération financière et technique, sur la base d'un rapport annuel qui lui est soumis par la Commission, et de formuler des recommandations à cet égard, mais ses compétences ne se bornent pas à suivre la gestion de l'aide : elles s'étendent à une large gamme de questions intéressant l'Association en général, telles que les questions douanières et commerciales, et le Conseil est même informé de l'évolution interne de la CEE ou de la politique de celle-ci envers les PVD. (Voir à l'encart p. 35 un exemple d'ordre du jour du Conseil d'Association).

(1) Cf en particulier :
- Convention d'Association avec une annexe et 7 protocoles
- Déclarations des représentants des Etats membres et des Etats associés
- Accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la Convention d'Association
- Décision du Conseil du 25.2.1964 relative à l'Association des PTOM (pays et territoires d'outre-mer)
- Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté
- Règlement financier du FED
- Règlement intérieur du Comité du FED
- Règlement n° 184 de la Commission (du 13 novembre 1964) déterminant les modalités de fonctionnement du FED

Tous ces textes sont réunis dans un recueil publié par la CEE et intitulé : La Convention de Yaoundé - L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la CEE - Textes annexes.

(2) Daniel VIGNES : Aspects dogmatiques et pratiques du Conseil d'Association de la Convention de Yaoundé et de l'accord d'Arusha in Courrier de l'Association, n° 20, juillet-août 1973, pp. 27 à 33. Voir aussi le supplément au Courrier de l'Association, n° 12, mars-avril 1972.

Encart

Les dates des Conventions

	Yaoundé I	Yaoundé II	Lomé
Ouverture des négociations	juillet 1962	19 décembre 1968	25 juillet 1973
Mise au point définitive de la Convention	20 décembre 1962	28 juin 1969	1er février 1975
Signature	20 juillet 1963	29 juillet 1969	28 février 1975
Mise en vigueur	Ier juin 1964	Ier janvier 1971	(1)
Date d'expiration	(5 ans après la mise en vigueur) 31 mai 1969	31 janvier 1975	1er mars 1980

(1) Interviendra après les ratifications, actuellement en cours.

Encart

Questions examinées par le Conseil d'Association
à sa 11ème session (Tananarive, 22 avril 1971)

I. Procédures et nominations

1) Adoption du Règlement intérieur du Conseil, et approbation du Règlement intérieur du Comité d'Association
2) Adoption de deux décisions sur la délégation de compétences du Conseil au Comité et sur la procédure d'information et de consultation en matière de politique commerciale.
3) Nomination du Président, des juges et des suppléants de la Cour arbitrale.

II. Questions concernant l'Association stricto sensu

4) Définition de la notion de "produits originaires"
5) Méthodes de coopération administrative
6) Régimes fiscal et douanier applicables dans les Etats Associés aux marchés financés par la Communauté.
7) Règlementation commune relative aux clauses et conditions générales applicables à la passation et à l'exécution des marchés publics financés par le FED.
8) Echange de vues sur l'orientation générale de la coopération financière et technique.
9) Mesures à prendre en faveur du sucre originaire des EAMA et projet de règlement sur l'importation dans la CEE des produits de la pêche originaires des EAMA.

III. Questions ne concernant pas l'Association stricto sensu

10) Information des EAMA sur les négociations d'adhésion menées par la CEE avec le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et la Norvège.
11) Information des EAMA sur la mise en oeuvre du système des préférences généralisées.

La concertation avec les Etats membres instaurée par la Convention de Yaoundé I n'était pas moins importante. Quoique le Conseil intervînt sous le régime précédent pour l'approbation des projets économiques, on peut douter, en raison de la surcharge perpétuelle de son ordre du jour, que les interventions intéressant l'outre-mer aient reçu le temps de discussion et l'intérêt qu'elles méritaient. L'instauration du Comité du FED, formé de représentants des Etats Membres et chargé de donner un avis sur les projets qui lui étaient soumis à cette fin avant que la Commission ne décide définitivement du sort de ces projets, permit - au prix d'un travail matériel considérable de traduction, reproduction et diffusion de tous les documents nécessaires - d'associer ces Etats à chaque décision en leur faisant prendre position de façon nette[1] sur tous les problèmes soulevés. Au 31 décembre 1974, le Comité avait tenu 95 réunions.

On verra ci-dessous (début de la 3ème partie) comment ce Comité, à travers les confrontations d'idées qu'il a permises, a été un élément positif dans l'évolution de la politique communautaire, comment à travers lui et en fonction de l'expérience des divers pays membres représentés en son sein s'est forgée une jurisprudence qui s'est ajoutée à l'expérience propre du FED pour aboutir à certaines orientations de l'action de celui-ci, comment aussi le Comité a parfois rappelé à plus de rigueur un FED jugé trop "laxiste" en matière d'aide au développement.

La période transitoire ayant suivi l'expiration de la Convention d'Application avait été mise à profit par les services du Fonds pour préparer la nouvelle période quinquennale : missions de programmation et mises au point de projets s'étaient succédées, de telle sorte que le 2ème Fonds put commencer à engager des projets très rapidement. La Convention ayant été mise en vigueur le 1er juin 1964, le Comité du FED se réunissait pour la première fois le 16 juillet suivant et, dès la première année d'exécution, le rythme de croisière atteint (126 millions u.c. engagés sur les crédits FED) était satisfaisant puisqu'il correspondait à près du cinquième de la dotation totale. Il devait demeurer tel pendant toute la durée de la Convention de Yaoundé I, expirée le 30 mai 1969 (cf. annexe A 7 sur le rythme des engagements des 3 premiers Fonds).

./.

(1) l'abstention n'étant pas prévue par le règlement du Comité.

La Convention de Yaoundé II = le 3ème FED

A l'expiration de cette Convention, de nouveau les négociations s'engagèrent pour le renouvellement, avec les mêmes partenaires. Les résultats de l'évolution des échanges commerciaux[1] ayant paru décevants aux Africains, ce fut sur ce point, sur l'insuffisance des interventions concernant le secteur industriel, ainsi que sur le montant du FED, que portèrent surtout les discussions. Celles-ci se déroulèrent en général dans une atmosphère plus détendue que ce n'avait été le cas lors des négociations préparatoires de Yaoundé I. Aucune des parties ne mit en cause le principe de la poursuite de l'Association et la rédaction de la nouvelle Convention s'inspira dans ses grands traits de la Convention précédente (27 articles sur 66 sont purement et simplement reconduits de la Convention de Yaoundé I). Quant au montant du 3ème Fonds, alors que les Africains avaient avancé un chiffre de 1,5 milliard d'u.c., ce fut finalement un montant total de 1 milliard d'u.c. qui fut arrêté, constituant une assez forte augmentation par rapport aux crédits prévus par la précédente convention.
Les regrets suscités chez les négociateurs africains par la disparition du soutien des prix et la réduction du tarif extérieur commun[2] trouvèrent un léger apaisement dans les nouvelles dispositions relatives aux aides exceptionnelles et à la promotion commerciale. En ce qui concerne le secteur industriel, la promotion de celui-ci était prévue par la diversification des modes de financement utilisables, par la possibilité d'employer comme relais les banques de développement locales, par une certaine préférence accordée aux entreprises locales pour l'exécution des marchés du FED, et par la protection des industries africaines que représentait l'éventualité de suspendre - sous certaines conditions - les importations de produits européens[3].

En dehors de ces grandes orientations, il faut signaler que presque rien n'était changé en ce qui concernait les institutions de l'Association et que, d'autre part, un certain nombre de dispositions de la Convention[4] reprenaient le texte ou les idées de certaines des résolutions

---

(1) cf. article : Les échanges commerciaux entre la CEE et les Etats Africains et Malgache Associés 1958-1971, in Courrier de l'Association n° 18, mars-avril 1973, pp. 43 à 49.
Voir aussi un exposé de M. Hendus au Cercle France - Outre-Mer, Paris, 16.12.1966 : Stabilisation des prix, garantie des investissements, renouvellement de la Convention de Yaoundé

(2) Le TEC (Tarif extérieur commun) est le tarif appliqué par les pays de la CEE aux importations en provenance de pays tiers. Pour favoriser les pays en voie de développement, ce TEC a été abaissé à plusieurs reprises sur des produits les concernant particulièrement (produits agricoles tropicaux, en particulier). Cet abaissement général réduit la préférence relative dont jouissaient les EAMA par rapport aux autres PVD.

(3) Sur les innovations de Yaoundé II, voir : Continuité et orientations nouvelles dans la Convention d'Association de Yaoundé II, in Courrier de l'Association, n° 3, juillet 1970, par A. Lacroix.

(4) Voir le texte de la Convention et toutes les annexes dans le recueil publié par la Commission des C.E. : la Convention de Yaoundé II - L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la CEE - Textes annexes - La Convention d'Arusha - Textes annexes.

du Conseil d'Association relatives à la gestion de la coopération financière et technique (par exemple en matière d'aide aux pays les plus désavantagés - art. 23 -, de projets intégrés - art. 19, al. 2 -, de formation en Afrique même - Protocole n° 6, art. 3 a -, etc ...), ce qui montre clairement l'influence qu'a eue cette institution sur les négociateurs tant européens qu'africains.

C'est pendant l'exécution de Yaoundé II qu'un 19ème Etat Associé vint s'ajouter aux Dix-Huit : l'Ile Maurice, qui signa l'accord d'association le 12 mai 1972 à Port-Louis et reçut en mars 1973 la première mission de programmation envoyée par le FED avant même que son association ne devînt effective[1].

La période transitoire ayant précédé l'entrée en vigueur de la Convention de Yaoundé II avait été mise à profit par les services pour effectuer la programmation de l'action du 3ème Fonds et commencer à préparer dans le détails certains projets, de telle sorte que dès la mise en vigueur de la Convention des engagements devinrent rapidement effectifs. C'est d'ailleurs ce système que le FED s'apprête à appliquer pour l'exécution de la Convention de Lomé.

Le rythme d'exécution du 3ème Fonds devait se maintenir à un niveau satisfaisant[2], après la première année d'activité qui devait voir l'engagement de près du quart de la dotation totale (cf. annexe A 7). En 1974, ce rythme fut volontairement ralenti pour tenir compte de la nécessité d'éviter un hiatus puisque l'on prévoyait que la Convention suivante - celle de Lomé - ne serait pas opérationnelle au 31 janvier 1975, date d'expiration de Yaoundé II.

Convention Lomé : 4e FED

En effet, les négociations pour le renouvellement de celle-ci furent au début très malaisées[3]. Du côté des Africains, d'une part, certains partenaires étaient nouveaux dans ce genre de discussions et leur connaissance de l'Association présentait des lacunes qu'il fallait combler avant de faire avancer les problèmes : les pays "associables" désiraient

(1) cf. C. LUCRON : L'accession de l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé, in Courrier de l'Association, n° 13, mai-juin 1972 - pp. 38 à 40 et une interview de l'Ambassadeur R. Chasle, in Courrier de l'Association, n° 17, janvier-février 1973, pp. 10 à 13.

(2) Voir par exemple en ce sens l'appréciation de la Conférence parlementaire de l'Association réunie à Kinshasa du 29 au 31 mars 1973, dans un article de M. l'Ambassadeur Sissoko : 9ème session de la Conférence Parlementaire in Courrier de l'Association, n° 20, juillet-août 1973, p. 37.

(3) cf. une conférence de presse de M. Krohn, **Directeur général de l'aide au développement, in Courrier de l'Association, n° 24, mars-avril 1974, pages d'actualité, p. I.**

être mieux informés sur les divers aspects de la Convention de Yaoundé et en particulier sur "le régime tarifaire, la détermination de l'aide et son affectation géographique et par secteur, le concept de la réciprocité en matière de droit d'établissement et le fonctionnement des institutions de l'Association et de la Coordination"(1). D'autre part, il existait des difficultés internes au groupe des ACP qui ont été très franchement décrites par l'un d'eux au moyen de quelques exemples : "Il s'agit d'abord de la coopération régionale ... La Communauté ..... nous a fait, en la matière, des propositions concrètes dont certainement la plus orthodoxe est de réserver un pourcentage du FED au financement exclusif de projets multinationaux. Il se trouve que c'est malheureusement entre nous ACP, que se dessinent des réticences devant ces propositions ... On découvre brutalement là une difficulté fondamentale qui est celle d'accepter, entre nous, des concessions et des sacrifices mutuels pour que le développement de chacun soit complété par la croissance de tous ... je parlerai ensuite des mesures spéciales en faveur des moins avancés... Il a suffi que nous nous attaquions aux problèmes des critères définissant les "moins avancés" et de la nature des mesures spéciales elles-mêmes pour que le heurt des égoïsmes nationaux complique à l'extrême les données du problème. A suivre certains, on ne serait pas loin d'adopter des critères tels que la quasi-totalité des ACP pourrait trouver place sur la liste des moins avancés"(2).

En troisième lieu, la diversité géographique des futurs partenaires, dont une partie appartenait non plus à l'Afrique comme les Etats Associés de Yaoundé I et II, mais à la zone des Caraïbes et à celle du Pacifique, entraînait des divergences de situations et de problèmes.

Enfin, les "anciens Associés" voulaient voir au moins maintenir les avantages dont ils avaient bénéficié au titre de Yaoundé II, principe sur lequel la Communauté avait dès le début donné son accord(3).

./.

---

(1) Entretien avec M. Djim Sylla, in Courrier de l'Association, n° 17, janvier-février 1973, p. 29.
(2) Interview de M. l'Ambassadeur Pognon, in Courrier de l'Association, n° 26, juillet-août 1974, pp. 10 à 14.
(3) Interview de M. Deniau, in Courrier de l'Association, n° 15, septembre-octobre 1972, p. 3.

Quant aux Européens, ils opposaient de nombreux obstacles aux demandes des Africains : "réticences devant les innovations, résistances aux amendements profonds, refus de consentir les sacrifices qu'il faut pour donner un contenu plus concret à la coopération"[1].

En fait, un accord implicite était réalisé sur le cadre de la nouvelle convention : "depuis octobre 1973, on savait bien à peu près vers quoi on allait : une sorte de nouvelle association de type Yaoundé largement revue par l'expérience acquise en plus de dix ans de pratique. Mais la Communauté européenne ne parvenait pas à se lancer dans des engagements formels trop nombreux et les négociations piétinaient dans la technicité"[2]. C'est alors que les ACP invitèrent à Kingston les ministres européens et que plusieurs points importants de la négociation purent être débloqués, en particulier la mise en place d'un système de stabilisation des recettes d'exportation des ACP (système STABEX) et l'importance à donner à la coopération industrielle, en laissant d'autres (montant du futur FED, régime d'importation du sucre produit par les ACP) en suspens. Ces derniers problèmes devaient être réglés en janvier 1975, et la nouvelle Convention signée à Lomé le 28 Février 1975[3].

La conclusion de cet accord, intervenue après qu'eurent été tenues 183 séances de travail entre la CEE et les ACP et 493 réunions entre les seuls ACP depuis l'ouverture des négociations, fit sensation des deux côtés. Des organes de presse européens aussi divers que la "Frankfurter Allgemeine"[4] allemande, "Le Soir"[5] belge, le

./.

(1) Interview de M. Pognon, op. cit., p. 12.
(2) Ch. Schiffman : Vers un nouveau modèle de relations entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, in Courrier de l'Association, n° 27, septembre-octobre 1974, pages d'actualité, p. II.
(3) voir Convention de Lomé et textes annexes.
(4) H.H. Götz : Ein Stück Vernunft in dieser Welt (n° du 3 février 1975) : "Alles in allem : Das Vertragswerk ist ein Stück Vernunft in dieser Welt. Es kann nicht alle Probleme Afrikas und der karibischen und pazifischen Inseln lösen. Aber es kann Spannungen abbauen helfen. Es Könnte Partnerschaft, im nüchternen Sinn des Wortes, entstehen lassen. Und es kann Verständnis wecken für die Nöte der Entwicklungsländer und die Grenzen, die auch den Industriestaaten gesetzt sind."
(5) F.W. : Nouvelles relations Europe-Tiers-Monde (n° du 2-3 février 1975) : "Il n'est pas exagéré d'écrire qu'en se mettant d'accord, samedi à Bruxelles, sur les règles de leurs futures relations économiques, la Communauté européenne et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les A.C.P.) ont inauguré une nouvelle ère dans les rapports entre pays industrialisés et pays en voie de développement."

"Sunday Times"[1] britannique, firent écho aux déclarations des ministres africains qualifiant la Convention d'"historique" ou de "révolutionnaire"[2].

Il ne s'agit d'ailleurs plus d'une convention d'association, le terme "Association" disparaissant à la demande des partenaires anglophones, pour lesquels le mot correspondant a en anglais une implication (3) très différente du terme français. La convention est donc désignée comme "la convention CEE-ACP de Lomé".

Quelles seront ses répercussions sur le FED ? Outre l'augmentation des possibilités financières de celui-ci et les nouvelles orientations qui lui sont assignées (cf. p. 32), on peut s'attendre à un accroissement de son efficacité : "l'extension de ses interventions à de nouveaux pays - de traditions originales et pratiquant des expériences de développement diverses - ne pourra que renforcer utilement son expérience. Au-delà ... la coopération régionale en Afrique et les actions du Fonds en ce domaine ne pourront qu'être facilitées"[4].

./.

---

(1) "The Commonwealth queues up to sign on in Brussels" (n° du 21 avril 1975): "For the 22 Commonwealth countries who signed up with the nine at Lomé at the end of February the gain in both aid and trade terms is in the bag and is impressive.
Two years of hard bargaining with the Europeans has welded the 46 countries of the Commonwealth and French or Portuguese speaking Afrika into a cohesive group; the first time ever that a poor nation group has thrashed out terms with a group of rich countries rather than dutifully accepting a hand-out".

(2) En fait, certaines des idées que cette convention institutionnalise avaient été émises plusieurs années auparavant : le système "révolutionnaire" STABEX, par exemple, était déjà en germe depuis longtemps dans les propositions d'un responsable du FED, J. Ferrandi - cf ce passage d'une conférence de celui-ci (Le développement de l'économie rurale des pays associés à la CEE, exposé prononcé au Congrès de la CECA, Luxembourg, 25-27 oct. 1966 - document ronéotypé 9061/VIII/FED/66-F, pp. 11-12): "Pour parvenir à cette rénovation du monde rural africain, un des principaux moyens devrait, tout d'abord, constituer un préalable : c'est l'action économique recherchant le soutien et la régularisation des cours des produits agricoles au bénéfice des producteurs". Suivait une réflexion sur les "marketing boards" britanniques et les "caisses de stabilisation des prix" françaises et les aménagements possibles à ces divers systèmes.

(3) Le mot anglais "association" impliquerait une relation de subordination ou annexion, par exemple.

(4) Entretien avec M. J. Ferrandi, in Courrier de l'Association, n° 17, janvier-février 1973, p. 25.

Avant même sa conclusion, la convention de Lomé avait d'ailleurs déjà fait école : outre les demandes des anciens territoires portugais d'Afrique d'être inclus à un stade ou à l'autre des négociations, la Commission avait enregistré en octobre 1974 une requête de Haïti dans le même sens mais ne devait pas y donner de suite favorable pour des raisons diverses, en particulier économiques(1).

L'évolution du Fonds ayant ainsi été retracée dans ses grandes lignes, comment apparaît-il maintenant, quelles sont ses procédures et ses caractéristiques ?

3) Procédures et caractéristiques du FED(2)

1. Procédures

Ces procédures sont commandées par deux idées-maîtresses.

La première est que, puisqu'il s'agit de coopération financière et technique, l'utilisation du FED n'est concevable qu'à responsabilité partagée entre les Etats ACP qui en conçoivent l'emploi et les institutions communautaires qui en répartissent les ressources.

La seconde est que, les crédits utilisés provenant des Etats membres, l'institution communautaire chargée de gérer le FED - c'est-à-dire la Commission - doit constamment conserver le souci de rendre compte et, partant, de s'assurer elle-même de sa bonne gestion.

./.

(1) cf. Financial Times du 25 octobre 1974.

(2) La plus grande partie de l'analyse qui suit est tirée d'un article de P. Cristofini : Les procédures du FED (Courrier de l'Association n° 17, janv.-fév. 1973, pp. 38 à 47). Voir aussi en particulier : Commission des Communautés Européennes : Le Fonds Européen de Développement - De l'introduction du projet à son exécution (édit. révisée, Bruxelles 1973).

La vie d'un projet

C'est la mise en jeu des responsabilités et des compétences de ces trois catégories de partenaires : Etats membres, Etats ACP, Commission, qui forme la toile de fond de l'action du FED aux différentes phases de la vie d'un projet qui sont la programmation, l'instruction, l'exécution et l'évaluation.

A. La phase de programmation

Il revient à chaque Etat ACP, et à lui seul, d'arrêter, dans le cadre politique de son choix, les options destinées à orienter son développement. Il lui revient de traduire ces options dans un Plan qui fixe les actions à entreprendre et d'en déterminer les priorités respectives. A ce stade, le FED ne saurait intervenir de quelque manière que ce soit sinon pour financer, à la seule initiative et à la demande expresse d'un Etat, la mise à disposition par contrat temporaire d'un ou plusieurs experts en planification préalablement agréés.

Ce n'est qu'après avoir ainsi fixé ses objectifs, opéré ses choix, classé ses priorités, comparé ses besoins à ses moyens que le Gouvernement d'un ACP peut, s'il le souhaite, appeler des aides extérieures à se joindre à son effort propre pour le financement de telle action ou série d'actions. Le FED considère qu'il n'a pas d'initiative en la matière[1] et ne peut de ce

./.

(1) Exceptionnellement, en matière d'assistance technique, le FED peut prendre l'initiative d'une opération à condition qu'il ait recueilli au préalable l'accord de l'Etat intéressé sur les grandes lignes du projet (art. 22 de la Convention de Yaoundé II).

fait opérer de choix dans les projets de développement inscrits dans le plan d'un pays : c'est au gouvernement responsable de déterminer les actions sur lesquelles devra porter l'aide sollicitée de la Communauté. Et, c'est à partir de ce premier inventaire des projets que l'Etat estime devoir orienter vers le FED que débute véritablement la première phase de la procédure : celle de la programmation.

Cette phase qui se situe au début des opérations d'un Fonds donné - souvent même pendant la période de ratification de la Convention et avant l'entrée en vigueur de celle-ci -, commence par une période d'information pour les services du FED : étude du plan de développement et de l'évolution économique récente de l'Etat intéressé, revue des résultats des projets antérieurement financés par le FED dans ce même pays et réflexion approfondie sur ses perspectives financières. Cette dernière comporte en particulier l'analyse de la situation du pays au point de vue de l'aide extérieure reçue et envisagée, sur la base d'un document élaboré périodiquement par les services de la Commission grâce aux accords d'échange d'informations qu'ils ont avec les principaux fournisseurs d'aide extérieure, multilatérale (BIRD, ONU, BAD, etc...) ou bilatérale (Etats membres et même Etats tiers tels qu'Etats-Unis ou Canada). La démarche suivante, effectuée généralement sur place grâce à l'envoi d'une mission du FED dirigée par un haut responsable et composée d'économistes et de divers techniciens (4 ou 5 personnes environ), consiste pour le Fonds à prendre connaissance de l'ensemble des projets ou idées de projets que le gouvernement intéressé souhaite voir financer grâce à l'aide communautaire. Sans évidemment pouvoir, à ce stade, prendre de position définitive sur le fond des projets eux-mêmes, - si ce n'est pour éliminer ceux qui n'ont aucune chance d'obtenir le financement demandé, par exemple la construction d'un ministère ou des frais de fonctionnement -, la mission FED discute le programme proposé avec les divers services gouvernementaux compétents, en fonction des priorités définies par le plan et des conclusions auxquelles elle est parvenue pendant la période de réflexion qui a précédé la programmation, en fonction du montant global du financement ainsi demandé et des modes de financement possibles, en fonction enfin de l'état des différents projets présentés.

./.

Généralement - et cela est bien compréhensible -, les ACP soumettent à la Commission un nombre de projets beaucoup plus grand que celui qui pourrait être financé, et, d'autre part, transmettent parfois une simple "idée de projet" qui peut paraître intéressante a priori mais doit être élaborée et mise en forme pour être raisonnablement étudiée. A ce stade, parmi tous les projets qui sont présentés selon une certaine priorité par le Gouvernement, et dont le volume excède les disponibilités, les services du Fonds opèrent une certaine sélection en fonction des données dont ils diposent. Cette sélection est d'autant plus importante pour les projets visant une production exportable, car un Etat ACP pris individuellement peut ne pas être au courant des options déjà prises par un autre ACP pour la même culture et connues du Fonds, ce qui peut poser un problème de débouchés pour les produits n'ayant pas de larges perspectives d'absorption sur le marché international. Enfin, la vérité oblige à noter qu'en cas de changement de Gouvernement, il est arrivé que des projets estimés prioritaires par les précédents responsables, et ayant reçu un début d'exécution, soient considérés comme accessoires - voire comme "un cadeau empoisonné" - par l'équipe suivante. Quoi qu'il en soit, une amélioration de la programmation de l'aide FED devrait concourir, semble-t-il, à résoudre dans une large mesure ce problème.

./.

Ainsi les représentants de la Commission peuvent-ils sur place indiquer à leurs interlocuteurs celles des actions qui leur paraissent immédiatement susceptibles d'être proposées au FED ; celles qui peuvent faire l'objet d'un préjugé favorable, mais gagneraient à bénéficier d'un meilleur éclairage ; celles sur lesquelles ils ne sauraient prendre position en l'absence d'éléments d'appréciation essentiels ; celles enfin qui ne leur paraissent pas acceptables dans le cadre du FED, soit parce que non autorisées par les textes, soit parce que, d'une priorité apparemment incertaine, elles immobiliseraient des moyens financiers peut-être plus utiles ailleurs.

Une telle programmation permet à l'Etat ACP d'avoir une idée aussi claire que possible de l'aide à attendre, notamment de son montant et de ses modalités, fournit à la Commission une estimation de la demande globale à laquelle le FED sera confronté, lui donne quelques indications sur la répartition sectorielle prévisible et l'autorise à entreprendre une première ébauche de son programme de travail.

Cette phase est menée conjointement avec la BEI, ce qui permet une meilleure prévision de l'ensemble des aides communautaires. En outre, elle permet parfois d'établir dès le stade de la programmation une coordination avec d'autres aides : c'est ainsi que la mission chargée d'établir la programmation du 2ème FED concernant Madagascar a discuté en 1963 des projets dont la présentation à des aides extérieures était envisagée par le Plan malgache (qui venait d'être publié) grâce à des réunions tripartites Madagascar-FED-FAC ; de même, en Haute-Volta en 1969, la programmation FED a permis d'établir une concertation sur place avec le FAC et la BIRD, lors de réunions organisées et présidées par les responsables voltaïques.

Cette mission de programmation aboutit à l'élaboration d'un programme par pays établi de commun accord par la mission FED et l'Etat intéressé. Ce programme - qui peut bien sûr être modifié en fonction des situations nouvelles, d'un changement ultérieur des priorités ou des choix du gouvernement, de la nécessité de faire face à une calamité naturelle ou autre évènement imprévisible, etc... - est destiné à servir de base au travail des services du FED pendant la période de validité de la Convention qui commence. Il est communiqué au Comité du FED, de même que les analyses concernant la situation économique du pays et l'évolution de l'aide extérieure, et l'Etat intéressé se fait représenter au Comité du FED pour y avoir un échange de vues sur ce programme.(1)

./.

(1) Cette dernière disposition est une innovation de la Convention de Lomé.

B. La phase d'instruction des projets

En fonction du programme préparé, les projets proprement dits sont alors présentés par l'Etat intéressé à la Communauté sous forme de dossier spécifiant les objectifs recherchés et les moyens à mettre en oeuvre et contenant les données de base nécessaires à son appréciation. L'Etat intéressé peut obtenir l'aide communautaire pour une assistance technique à l'établissement de tout ou partie de ce dossier. L'instruction du projet est entamée dès réception du dossier. Pour l'exécution des études (comme d'ailleurs pour la direction et la surveillance des travaux), le FED propose un bureau d'études au Gouvernement intéressé, qui demeure libre de l'accepter ou de le refuser et passe lui-même les contrats(1).

Sous la régime de la Convention de Lomé, des innovations assez importantes seront apportées à ce système, dans le but d'accroître la part de responsabilité de l'Etat ACP intéressé. En effet, si le FED doit continuer à enregistrer dans un fichier général les bureaux susceptibles de participer aux actions de coopération technique, pour chaque opération il sera dressé une liste restreinte de bureaux parmi lesquels l'attributaire du contrat devra être choisi. Ce choix est opéré librement par l'Etat ACP sur une liste dressée par le FED, en cas de contrat de gré à gré; en cas d'appel d'offres, la liste restreinte est établie en collaboration entre l'Etat ACP et le FED, et le contrat est attribué à l'offre jugée d'un commun accord la plus avantageuse économiquement par l'Etat et le FED. En outre, la responsabilité de l'élaboration et de la négociation des contrats appartiendront désormais à l'Etat ACP, qui - ceci comme dans le système actuel - les conclura. Le délégué de la Commission en poste dans l'Etat intéressé sera associé à l'élaboration et à la négociation des contrats et devra en particulier veiller à ce que soient respectées les clauses d'un cahier général des charges pour l'assistance technique(2) et les conditions générales de rémunération, ceci afin d'assurer la nécessaire uniformation de l'ensemble des contrats financés sur le FED et l'harmonisation des rémunérations.

./.

(1) On peut en outre citer deux cas survenus récemment au Zaïre. Dans l'un, le Zaïre a demandé au Fonds de choisir un bureau local qu'il désignait nommément aux lieu et place de celui que le FED lui proposait - et le Fonds a accepté; dans l'autre, le Zaïre a pris l'initiative (sans attendre la proposition du Fonds) de proposer un bureau local - ce qui a également été accepté.

(2) Ce cahier général des charges et les conditions générales de rémunération seront préparés par la Commission et soumis à l'accord des Etats ACP.

Enfin, pour permettre aux administrations nationales disposant des cadres nécessaires de mieux participer aux projets, ces administrations pourront bénéficier du concours de la Communauté pour exécuter en régie des actions de coopération technique, le FED leur fournissant soit les moyens matériels soit un complément de personnel dans la mesure où il s'agit d'une prise en charge temporaire et limitée aux seuls besoins du projet.

Le dossier de projet comprend plusieurs parties : technique, économique, financière, etc... et son instruction est entamée par le FED dès sa réception à Bruxelles.

Cette instruction consiste en l'examen du projet sous ses divers aspects : économique, social, financier, commercial, d'organisation, de gestion et technique. Elle est menée par les services du Fonds en étroite collaboration avec l'Etat intéressé (par une correspondance, des missions, des réunions) et a principalement pour but :

"a) d'assurer que les projets ou programmes d'actions procèdent des plans ou programmes de développement économique et social des Etats ACP ;

b) d'apprécier, autant que possible dans le cadre d'une évaluation économique, l'efficacité de chaque projet ou programme d'actions en mettant en rapport, d'une part, les effets attendus de sa réalisation et, d'autre part, les ressources à y investir. Les effets attendus concrétisent, dans chaque projet, un certain nombre d'objectifs spécifiques du développement du ou des Etats ACP intéressés.

Sur ces bases, l'instruction permet d'établir, autant qu'il se peut, que les actions retenues constituent la solution la plus efficace et la plus rentable pour atteindre ces objectifs, compte tenu des diverses contraintes propres à chaque Etat ACP ;

c) de vérifier que les conditions assurant la bonne fin et la viabilité des projets ou programmes d'actions sont réunies, c'est-à-dire

- d'une part, de vérifier l'adéquation de la conception des projets aux effets recherchés et l'adaptation des moyens à mettre en oeuvre aux conditions et ressources de l'Etat ACP ou de la région concernée,

./.

- et, d'autre part, de s'assurer de la disponibilité effective du personnel et des autres moyens, notamment financiers, nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des investissements, ainsi qu'à la couverture des charges financières éventuelles du projet. Dans ce domaine, est examinée en particulier la possibilité d'assurer la gestion du projet par des agents ou responsables nationaux."(1)

A propos de cette phase d'instruction s'est instauré un débat important. Certains ACP estiment que les exigences de la Commission sont telles, avant qu'elle ne se décide à financer un projet, que des actions estimées prioritaires peuvant s'enttrouver gravement compromises. Dans le même ordre d'idées, les réticences du FED à prendre position sur des projets dont il juge les dossiers incomplets laissent trop longtemps les gouvernements dans l'incertitude d'un financement communautaire et gênent considérablement leur programmation. Dès lors, une tendance se dégage en faveur d'une accélération de la procédure d'instruction que rendraient possible de moindres exigences dans le domaine des justifications économiques ou financières aussi bien que dans celui des conceptions techniques qui à ce stade pourraient être moins élaborées.

Pour séduisantes qu'elles soient en raison même de la réputation de rapidité qu'elles vaudraient - momentanément - au FED, ces propositions n'ont jamais paru pouvoir être retenues, ni par la Commission, ni par les hauts responsables des Etats ACP. L'expérience montre en effet plus qu'abondamment à quels échecs retentissants sont exposés des projets trop légèrement étudiés dans leurs conséquences économiques et sociales ou encore mis à exécution avant qu'en aient été réglés tous les aspects techniques. Il y a dans chaque cas ou gaspillage d'argent ou gaspillage de temps, le plus souvent les deux à la fois. Aussi paraît-il sage de s'en tenir au choix actuel d'une instruction suffisamment approfondie pour aboutir à l'exécution rapide de projets fonctionnels et efficaces plutôt que d'une instruction légère risquant de déboucher sur une exécution difficile et des réalisations inadéquates.

---

(1) Convention de Lomé, art. 53 - Pour les conventions précédentes, les différents textes énumérant les critères d'appréciation sont étudiés dans la thèse de M. Schmidt-Ohlendorf, op. cit., pp. 131 à 139. Cf. également une étude de la Commission : Les critères d'appréciation des projets soumis au FED (CEE, Collection Etudes, série Développement de l'Outre-Mer, n° 3, Bruxelles 1965).

Mais parallèlement le légitime désir qu'éprouvent parfois les gouvernements des Etats ACP de voir réaliser dans le moindre temps certains projets dont l'urgence leur apparaît manifeste ne saurait être négligé. Aussi les services du FED s'efforcent-ils de se maintenir en contact avec ceux des ACP, tant à l'occasion de missions sur place que lors de réunions à Bruxelles, en vue de limiter au minimum acceptable les exigences qu'impose l'instruction du dossier et d'accélérer la fourniture des éléments indispensables.

Au terme de l'instruction, si le projet paraît aux services du Fonds se prêter à un financement communautaire, ils établissent en étroite collaboration avec l'Etat intéressé une proposition de financement qui est soumise pour avis au Comité du FED, composé des représentants des Etats membres, et pour décision à la Commission si l'avis du Comité a été favorable (dans le cas contraire, les services peuvent soit retirer le projet, soit le modifier et le présenter à nouveau au Comité, soit le maintenir et soumettre la décision au Conseil de Ministres).(1)

C'est dans la proposition de financement que se trouvent rapportées les justifications du projet, exposés les moyens choisis pour atteindre les objectifs, calculée, s'il y a lieu, la rentabilité interne de l'opération, examinés les effets à en attendre, jugée la conception technique, déterminés les coûts probables, établies les conditions particulières dont doit être assorti le financement, etc..., à l'intention des représentants des Etats membres et de la Commission elle-même.

Le Comité du FED comprend :

- des délégations représentant chacune le gouvernement d'un Etat membre de la Communauté au moment de la signature de la Convention Europe - ACP ;
- le représentant de la Commission, qui préside le Comité ;
- le représentant de la Banque Européenne d'Investissement.

(1) Sous le régime de la Convention de Lomé, l'Etat ACP intéressé pourra défendre sa position au Comité si celui-ci exprime un avis défavorable : cette introduction d'une participation des ACP à ce stade est, par rapport aux procédures antérieures qui étaient uniquement communautaires, une innovation importante.

./.

Un représentant du Secrétariat général des Conseils assiste aux réunions en qualité d'observateur.

Le Comité du FED se prononce à la majorité qualifiée des deux tiers, pondérée en fonction des contributions des Etats membres au FED.(1) Les services de la Commission, qui assurent le secrétariat du Comité, lui font rapport oralement sur les propositions de financement qu'ils lui soumettent par écrit trois semaines au moins avant la date de la réunion.

Toute proposition ayant fait l'objet d'une décision de financement de la Commission - exceptionnellement du Conseil de Ministres - donne immédiatement lieu à l'établissement d'une Convention de financement par les services du FED, convention qui stipule l'engagement financier de la Commission et les dispositions techniques et administratives d'exécution et qui est présentée à la signature du Gouvernement ayant introduit la demande de crédits.

La Commission, pour chaque intervention faisant l'objet d'une convention de financement, engage le Fonds Européen de Développement à concurrence d'un certain montant déterminé par le coût estimatif des diverses actions que nécessite l'exécution du projet ou programme approuvé. Cet engagement limitatif constitue un plafond.

Les crédits non utilisés, dans le cadre de cet engagement, retombent à la masse et redeviennent disponibles pour le financement d'autres actions devant bénéficier au même Etat ou pays d'outre-mer ACP.

En cas de dépassement financier par rapport à l'engagement de la Commission, le pays ACP peut, soit couvrir lui-même la différence, soit demander l'intervention du Fonds. Si le dépassement est inférieur à 15 % de l'engagement, l'Ordonnateur Principal du Fonds (qui est le Directeur Général du Développement et de la Coopération dans les services de la Commission) peut en autoriser le financement; au-delà, un nouvel engagement de la Commission est nécessaire, après avis du Comité du FED.

L'engagement de la Commission ne peut couvrir des dépenses effectuées avant la signature de la convention de financement. Toute opération non couverte par un engagement préalable du Fonds ou effectuée en dépassement de l'engagement correspondant à son coût initial ne peut être mise à la charge du Fonds, sauf engagement complémentaire autorisé par la Commission.

---

(1) Pour Yaoundé II, la Belgique disposait ainsi de 9 voix, l'Allemagne et la France chacune de 33 voix, l'Italie de 15, le Luxembourg de 1 et les Pays-Bas de 9. La majorité qualifiée était de 67 voix.

C. La phase d'exécution

C'est la signature de la Convention de financement par les deux parties (gouvernement intéressé et Commission) qui marque le début de l'exécution du projet.

Cette exécution fait appel à une concertation continue entre l'Etat bénéficiaire et la Commission, car le système de livraison de projets "clés en main" n'existe pas dans l'aide communautaire.

Dès lors, les procédures que déclenche l'exécution d'un projet : établissement du cahier des charges et du dossier d'appel d'offres, dépouillement des offres, attribution et passation des marchés, surveillance des travaux, dépassement des crédits, réceptions provisoire et définitive, réclamations..., pour classiques qu'elles soient dans leur essence même, ont-elles cette originalité d'obliger, à tous les stades, les parties non seulement à une concertation mais à une véritable entente, l'une ne pouvant agir sans s'être assurée de l'assentiment de l'autre.

Dès l'entrée en vigueur de la Convention de financement, l'Etat ACP signataire doit faire son affaire de l'établissement du cahier des charges et plus généralement du dossier d'appel à la concurrence. En ce qui concerne le FED, si les administrations nationales peuvent lancer les appels d'offres selon leur propre législation en la matière, il y a cependant un principe fondamental, déjà inscrit dans le traité de Rome (article 132/4) et repris dans les Conventions successives, auquel tous les financements FED sont soumis : celui selon lequel la participation aux adjudications et fournitures demeure constamment ouverte à égalité de conditions à toutes les personnes physiques et morales ressortissant des Etats membres et des Etats et Pays ACP.

./.

L'accès des entreprises aux marchés financés par le FED est donc placé sous le signe de la concurrence et s'effectue - sauf dans certains cas spéciaux - par le moyen de l'appel d'offres international ouvert.(1)

Ainsi doit être, en principe, assurée de triompher l'offre conforme estimée la plus avantageuse économiquement pour l'Etat bénéficiaire et, le plus souvent, la moins dispendieuse pour le FED, de même que doit se trouver écartée toute suspicion de partialité de la part de la puissance publique. Reste sans doute le reproche fait généralement à l'aide "liée".(2) Mais l'aide du FED tout en n'ouvrant de possibilités qu'à une concurrence de caractère régional (Etats membres et ACP) est cependant, dans ce domaine, moins restrictive que la quasi totalité des aides bilatérales (voir 3ème partie).

Elle peut s'ouvrir plus largement dans le cas d'appels d'offres conjoints avec des institutions internationales telles que la BIRD. (voir la 3ème partie) Mais surtout elle peut, sans être restrictive, adopter également des dispositions qui rendent l'accès aux marchés du FED plus facile aux entreprises de production industrielle ou artisanale des Etats et Pays ACP : il s'agit là d'une protection de ces entreprises qui constitue, certes, une entorse au principe de l'offre la plus avantageuse et à la règle d'égalité des conditions, mais a été instituée dans le but de favoriser au maximum le développement de la production locale ou régionale des Etats ACP. La préférence est de 10 % pour les travaux inférieurs à 2 millions UC, et peut aller jusqu'à 15 % pour les marchés de fournitures.

La règle d'égalité de concurrence ainsi tempérée régit de façon permanente toutes les dispositions qui précèdent le choix des attributaires : l'établissement du cahier des charges, la constitution du dossier d'appel à la concurrence, le lancement et la publicité de chaque appel.

Pour ce qui concerne le cahier des charges, longtemps les marchés du FED ont été soumis à la règlementation de chacun des Pays Associés en matière de marchés publics. Mais il est vite apparu que, sans un effort particulier nouveau, cette règlementation souvent diversifiée et très touffue

---

(1) Cette procédure a, surtout pendant le 1er FED, été la responsable de longs délais dans l'exécution des projets. Depuis le 2ème FED, un effort particulier sur ce point a permis de réduire ces délais, mais il y a en la matière un minimum incompressible : la mise au point des dossiers d'appel d'offres peut, pour des raisons techniques, prendre parfois 6 mois ou plus, et l'appel d'offres lui-même peut aller de 3 à 5 mois.

(2) L'aide est dite "liée" quand le pays bénéficiaire des crédits a pour obligation de les utiliser pour des travaux ou des achats de fournitures à exécuter par des firmes originaires du ou des pays bailleur(s) de fonds.

risquait à la longue de décourager les entreprises européennes, obligées parfois de faire des recherches de textes et des traductions ardues alors que mieux connue des entreprises installées, elle valait à celles-ci un avantage certain sur le plan de la concurrence. C'est la raison pour laquelle la Commission s'est attachée à proposer et à faire adopter d'abord par les instances européennes ensuite par les institutions paritaires de l'Association un cahier général des charges applicable à tous les marchés du FED : il s'agit là non seulement d'une réduction à un commun dénominateur de toutes les règlementations existantes pour les marchés publics dans les pays associés, mais aussi d'une certaine modernisation. Avec l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé, le cahier général des charges devra être renégocié entre les Neuf et les ACP.

Quant au cahier des prescriptions spéciales, qui précise le contenu technique du projet et comporte un certain nombre de clauses administratives propres à l'opération financée, c'est à partir de lui que doivent s'établir essentiellement les offres. Il est donc indispensable, d'une part, que la description technique des prestations soit exposée de façon aussi détaillée que possible, mais que, d'autre part, une telle description n'aboutisse pas - notamment dans les marchés de fournitures - à favoriser une technique ou fabrication déterminée et à fausser ainsi, obliquement, le jeu de la concurrence.

C'est toujours ce souci permanent de l'égalité de concurrence qui fait donner en outre aux financements du FED la plus large publicité possible, par l'emploi de diverses mesures telles que publication aux Journaux officiels, communiqués de presse, etc..., tant pour les décisions de financement que pour les appels à la concurrence.

A l'expiration du délai laissé aux entreprises pour élaborer leur offre (en général, 4 mois pour les marchés de travaux et 3 mois pour les marchés de fournitures), les autorités habilitées de l'Etat ACP procèdent, d'abord, au dépouillement et à la comparaison des offres, prennent la décision d'adjudication, puis établissent et passent le marché.

./.

La comparaison des offres est confiée à une Commission administrative de dépouillement des offres et la décision d'adjudication est du ressort du gouvernement de l'Etat ACP. Elle est prise sur proposition de la Commission de dépouillement des offres. L'adjudication doit automatiquement revenir, toutes choses égales d'ailleurs, au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. S'il s'agit du soumissionnaire moins disant, aucun problème ne se pose. Si l'offre n'est pas la moins chère, des justifications précises doivent être fournies. Exception est faite cependant lorsque joue la clause - citée plus haut - en faveur de soumissions émanant d'industries locales ou régionales pouvant prétendre à un certain degré de protection.

Le marché est ensuite établi et notifié et l'exécution effective sur le terrain peut commencer.

A Bruxelles, la gestion du Fonds s'établit selon le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il existe un Ordonnateur principal, - le Directeur Général du Développement et de la Coopération -, nommé par la Commission et assisté d'ordonnateurs délégués, pour engager les crédits et pour ordonnancer et liquider les dépenses. Tous les actes de nature à provoquer une dépense doivent être couverts par une proposition d'engagement soumise au visa préalable du Contrôleur financier. De même pour les titres de paiement, un comptable du FED est seul qualifié pour manier les fonds, en assurer la conservation, prendre en charge et régler les titres de paiement émis par l'ordonnateur et visés par le Contrôleur financier.

Dans chaque Etat ACP, le Gouvernement désigne de son côté un ordonnateur national(1) généralement un Ministre - qui, dans la limite des crédits qui lui sont délégués par chaque Convention de financement, engage les dépenses. Il lui revient de lancer les appels d'offres, de recevoir les soumissions, de notifier les adjudications, de signer les marchés, contrats et devis, d'en assurer notification à la Commission ainsi qu'au Payeur-délégué. C'est à lui que revient également le soin de saisir l'ordonnateur principal des dossiers d'appels d'offres et du résultat des soumissions. C'est à lui qu'incombe enfin la charge d'établir les dossiers de paiement assortis de leurs pièces justificatives.

./.

(1) L'institution d'un ordonnateur national et les pouvoirs dont dispose celui-ci sont des innovations de la Convention de Lomé par rapport au système en vigueur sous la Convention de Yaoundé II (cf. annexe A-10).

A côté de l'ordonnateur national, quand il ne se confond pas avec lui, se place le maître-d'oeuvre du projet, autorité de l'Etat ACP - dont le choix varie en fonction de la nature de l'opération. C'est au maître-d'oeuvre qu'incombent la direction et la surveillance des travaux, donc le contrôle direct de l'exécution. C'est lui qui donne les ordres de service, vérifie les décomptes et les droits acquis, prend position sur les réclamations de l'entreprise, prononce les réceptions provisoire et définitive des ouvrages. Le gouvernement, s'il le juge utile en raison de sa pénurie en cadres compétents, peut demander à la Commission, soit dans le projet lui-même, soit hors du cadre financier du projet, que des techniciens soient adjoints au maître de l'oeuvre - individuellement ou au sein d'un bureau - pour aider ce dernier à assumer la direction ou la surveillance des travaux sans cependant que l'expert ou l'équipe mis ainsi à la disposition de l'Etat associé puisse être substitué au maître-d'oeuvre dans ses responsabilités quant à l'exécution du projet.

Auprès des autorités gouvernementales responsables, la Commission par un représentant sur place, le Délégué de la Commission, assure pour son propre compte un contrôle technique et financier constant des opérations. Ce délégué a en outre un rôle d'information de la Commission et peut, si l'Etat ACP où il est en poste le demande, collaborer à la phase d'instruction des projets.

D. La phase d'évaluation ex-post

Les travaux une fois terminés sont remis à leur propriétaire - l'Etat bénéficiaire - et la Commission et l'Etat intéressé[1] font procéder régulièrement et conjointement à une évaluation du projet pour déterminer si les réalisations répondent aux objectifs fixés initialement, si leur entretien est assuré et si leur fonctionnement est satisfaisant afin que la Commission puisse informer le Conseil sur les conditions de mise en oeuvre et d'utilisation de ces réalisations.

Telles sont, brièvement rappelées, les différentes étapes de la vie d'un projet, et les procédures du FED qui leur correspondent.

./.

(1) Cette participation de l'Etat intéressé est une innovation de la Convention de Lomé.

2. Caractéristiques

Le FED est complémentaire

En ce qui concerne les caractéristiques générales de l'aide gérée par le Fonds, trois ont été réaffirmées de convention en convention. La première est qu'il s'agit d'un effort "complémentaire" de celui accompli par les ACP eux-mêmes. Il n'est donc pas et il n'a jamais été question pour le Fonds de prendre en charge totalement le développement de tel ou tel pays, mais seulement d'y contribuer.

Il faut d'autre part noter que le FED se trouve complété par des interventions financées sur le budget de la Commission(1) et - bien évidemment - par les autres sources d'aide intervenant dans le pays en cause(2). A ce propos, il convient de s'arrêter sur un grief souvent évoqué : "Le procès majeur que les pays en voie de développement font aux systèmes actuels de coopération, c'est bien celui du manque d'ampleur des moyens mis en oeuvre"(3); mais n'est-ce pas un grief qui concerne les fournisseurs d'aide en général et, autant ou même plus que l'Europe, d'autres pays industrialisés ? (cf. encart p. 59). Certains pays n'arrivent d'ailleurs au pourcentage du PNB consacré à l'aide, tel qu'il figure dans ce tableau, qu'en y incluant les investissements privés et les crédits à l'exportation, effectués à des conditions "bancaires" donc avec un taux de libéralité extrêmement bas (voir encart p. 58 pour l'exemple du Japon). Ce qui est donc juste dans cette critique est de dénoncer l'attitude des pays nantis en général vis-à-vis des pays démunis, et à cet égard l'Europe paraît consacrer à l'Afrique beaucoup plus de moyens financiers que les autres pays industrialisés (cf. p. 340).

.... pluri-annuel et régional ...

La seconde caractéristique est que le Fonds est pluriannuel (ce qui le distingue de la plupart des autres sources d'aide, qui obéissent à la règle de l'annualité budgétaire, et offre des garanties quant à la stabilité de l'aide et à la possibilité d'engager avec sécurité des programmes à moyen terme)et la troisième est que le FED est régional par sa nature même - tant

./.

(1) C'est ainsi que pour l'assistance technique le budget de la Commission a fourni 6 mio d'UC de 1959 à 1964 et 5 mio de 1965 à 1970; pour l'aide alimentaire aux pays associés, la Commission a fourni de 1969 au 31.7.1974 près de 83 mio d'UC de céréales et de lait en poudre.

(2) Pour la place du FED dans l'aide aux pays associés jusqu'en 1973, voir p. 340.

(3) M. le Ministre Diawara : Coopération ou confrontation ? Exposé au 14ème Congrès de la SID (Abidjan, août 1974) cité dans "Fraternité Matin" du 22 août 1974.

Encart

Répartition de l'aide japonaise (en mio. $)

	1965	1967	1972	1973
Total de l'aide	600	855	2.725	5.844
dont				
1) aide publique officielle	243	390	611	1.011
2) autre aide officielle			856	1.179
3) aide privée (1)	357	465	1.258	3.654
Aide officielle en % du PNB	0,36	0,42	0,21	0,24

(1) investissements privés et crédits à l'exportation.

Pourcentage de l'aide officielle nette par rapport au PNB (membres du CAD)

(de 1963 à 1973)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Australie	0,51	0,48	0,53	0,53	0,60	0,57	0,56	0,59	0,53	0,59	0,44
Autriche	0,05	0,08	0,11	0,12	0,14	0,14	0,11	0,07	0,07	0,09	(0,13)
Belgique	0,57	0,46	0,60	0,42	0,45	0,42	0,50	0,46	0,50	0,55	0,51
Canada	0,15	0,17	0,19	0,33	0,32	0,26	0,33	0,42	0,42	0,47	0,43
Danemark	0,11	0,11	0,13	0,19	0,21	0,23	0,38	0,38	0,43	0,45	0,47
France	0,98	0,90	0,76	0,69	0,71	0,67	0,67	0,66	0,66	0,67	(0,60)
Allemagne	0,41	0,44	0,40	0,34	0,41	0,41	0,38	0,32	0,34	0,31	0,32
Italie	0,14	0,09	0,10	0,12	0,22	0,19	0,16	0,16	0,18	0,09	(0,13)
Japon	0,20	0,14	0,27	0,28	0,32	0,25	0,26	0,23	0,23	0,21	0,24
Pays-Bas	0,26	0,29	0,36	0,45	0,49	0,49	0,50	0,61	0,58	0,67	0,54
Nouvelle-Zélande	..	..	..	0,21	0,21	0,21	0,22	0,23	0,23	0,23	(0,27)
Norvège	0,17	0,15	0,16	0,18	0,17	0,29	0,30	0,32	0,33	0,43	0,45
Portugal	1,46	1,48	0,59	0,54	0,54	0,54	1,29	0,67	1,42	1,79	(0,71)
Suède	0,14	0,18	0,19	0,25	0,25	0,28	0,43	0,38	0,44	0,48	0,55
Suisse	0,05	0,07	0,09	0,09	0,08	0,14	0,16	0,15	0,12	0,21	(0,15)
Royaume-Uni	0,48	0,53	0,47	0,45	0,44	0,40	0,39	0,37	0,41	0,39	0,35
Etats-Unis	0,59	0,56	0,49	0,44	0,43	0,37	0,33	0,31	0,32	0,29	(0,24)

Source : OCDE - CAD : Communiqués à la presse sur les flux d'aide (annuels)
OCDE : Coopération pour le Développement, Examen 1974 (OCDE, Paris, novembre 1974).

Nota : Selon l'objectif fixé par les Nations Unies pour la 2è Décennie du Développement (1970-1980), les pays riches devraient consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide publique accordée à des conditions de faveur.

en ce qui concerne l'origine des fonds[1] que les bénéficiaires des financements[2].

... politiquement neutre ...

D'autres caractéristiques du FED se sont révélées à l'usage. D'une part, le FED est politiquement neutre[3] : ceci signifie que, quel que soit le régime de l'ACP qui transmet une demande de financement, celle-ci est examinée selon des critères économiques et techniques - on pourrait presque dire technocratique, dans la mesure où la technocratie est apolitique.

... et évolutif ...

D'autre part, le caractère contractuel du FED le rend évolutif : la renégociation périodique (pointe à une certaine autocritique permanente au sein du FED) permet aux enseignements de l'expérience d'améliorer les conventions ou de réorienter l'action (cf. 3ème partie : La politique du FED).

Enfin, le FED intègre dans ses procédures des modes de financement et des champs d'action très diversifiés - empruntés d'ailleurs aux autres sources de financement (cf. encart p. 62) - sur lesquels on insistera plus longuement dans les chapitres suivants. Dès maintenant, il faut cependant souligner que, s'il agit surtout par subvention, le FED dispose d'une vaste gamme de modes de financement, alors que les autres organisations internationales d'aide sont en général plus spécialisées.

Le champ d'action du FED, toutefois, n'est pas sans limites. Deux d'entre elles proviennent des textes : le FED ne peut en général financer que des actions précises et individualisées (les projets), et à l'exclusion des dépenses d'entretien et de fonctionnement[4]. Une troisième résulte de la "jurisprudence" du Fonds, fondée sur l'assimilation de certains projets à des ./.

(1) Les contributions des Six, puis des Neuf sont incluses dans un Fonds unique, géré par la Commission, sur lequel chacun des Neuf n'intervient plus que par l'avis du Comité du FED préalablement à la décision de financement, et par les contrôles exercés au sein des institutions paritaires prévues par les conventions, du Parlement Européen, etc..

(2) Les bénéficiaires des financements du Fonds sont les ACP et eux seuls.

(3) cf. Entretien avec J. Ferrandi, in Courrier de l'Association, n° 17, op. cit. pp. 20-21. On peut préciser en outre, que des coups d'Etat successifs dans tel pays n'ont entraîné d'autres conséquences pour l'engagement des projets FED que celles résultant des incertitudes pratiques locales, que les difficultés de tel Etat membre avec tel Associé n'ont pas eu de répercussions sur les financements FED, et que ceux-ci intéressent aussi bien les pays partageant l'idéologie occidentale que ceux qui sont attirés par un socialisme plus ou moins poussé et pratiquent diverses nationalisations.

(4) En ce qui concerne l'exclusion du domaine des financements FED des frais d'entretien et de gestion, il y a là une règle juridique dont le fondement est le double souci d'assurer une prise en charge véritable des réalisations par le bénéficiaire et de limiter dans le temps la charge de l'aide pour un projet donné. Il faut d'ailleurs tempérer cette affirmation en remarquant que le FED peut, dans certains cas, financer les dépenses de mise en route d'un projet (par exemple : des médicaments pour un hôpital, l'assistance technique d'encadrement pour un projet agricole, etc..) et que avec la Convention de Lomé, les frais de fonctionnement et d'entretien peuvent être pris en charge par le FED dans des cas exceptionnels (cf. p. 32)

dépenses de fonctionnement : le FED ne finance pas de bâtiments administratifs à caractère général (par exemple, un Ministère). En dehors de ces trois restrictions, le champ d'action du Fonds est extrêmement vaste - en fait, par rapport aux projets financés par d'autres sources d'aide, il n'y a guère que dans le domaine du planning familial que le FED ne soit pas encore intervenu.

Par qui sont mises en jeu des procédures, comment se traduisent-elles en chiffres ?

L'équipe du FED

Les hommes, on l'a vu, étaient au départ une trentaine, ce petit nombre facilitant l'instauration rapide d'un climat d'amitié et - grâce à lui - la constitution d'une équipe qui allait rapidement trouver un terrain d'entente avec ses partenaires africains. Cette atmosphère est bien décrite par M. Lemaignen qui, parlant du Traité de Rome, le qualifie de "cadre qu'il faudrait adapter à une conjoncture politique mouvante, en maintenant un contact étroit avec les hommes nouveaux, Africains en particulier, qui allaient accéder aux responsabilités du pouvoir." En 1974, en raison de l'accroissement progressif des crédits à gérer et de l'augmentation des tâches en résultant, l'équipe du FED était composée d'environ 215 fonctionnaires à Bruxelles, de six nationalités (les trois nouveaux Membres de la CEE ne devaient être représentés en nombre appréciable dans les services du Fonds que dans le courant de 1975), auxquels il faut ajouter les équipes - en place dans chaque pays associé - de contrôle délégué et technique (environ 120 personnes) et les experts et assistants techniques (par exemple, pour l'exécution d'études, la surveillance ou la direction des travaux, l'envoi d'instructeurs, etc ...), en nombre variable selon les années. Comparés à celui d'autres sources d'aide, ces chiffres sont très restreints - mais il est vrai qu'avec la mise en vigueur de la Convention de Lomé et les activités supplémentaires que celle-ci comportera, l'équipe du FED à Bruxelles et celles des délégués de la Commission (anciens contrôleurs délégués) dans les ACP devront être renforcées.

Encart

Les champs d'action de diverses sources d'aide au développement

	Investissements	Assistance technique	Aide budgétaire	Promotion commerciale	Avances aux caisses de stabilisation
FED	x	x	non	x	x
Banque Mondiale	x	x	non	non	non
PNUD (1)	non	x	non	non	non
BAD/FAD (2)	x	x	non	non	non
France	x	x	x	x	x
Allemagne	x	x	non	non	non

(1) PNUD Programme des Nations-Unies pour le Développement

(2) FAD Fonds Africain de Développement
BAD Banque Africaine de Développement

Même avec ce nombre restreint cependant , l'esprit des premiers temps s'est transformé et, tout en maintenant de bonnes relations personnelles avec les équipes africaines, celle du FED a évolué dans un sens plus technicien, plus scientifique qu'à l'origine. Les interlocuteurs africains, d'ailleurs, ont évolué aussi, en partie grâce à l'arrivée aux postes de responsabilité de jeunes cadres formés après l'indépendance. Comme l'écrit un de ces Européens qui ont passé leur vie en Afrique : "une Afrique post-coloniale, faite de complicité, de compagnonnage avec l'extérieur, va s'éteindre".

Quelques chiffres

Quant aux chiffres, les plus importants - ceux qui portent sur les crédits utilisés et leur répartition par secteurs et par pays - seront examinés en détail par la suite, ainsi que ceux relatifs aux réalisations : nombre d'hectares de telle ou telle culture, nombre de km de routes, nombre d'écoles, etc.. (cf. 2ème et 3ème parties).

Pour le moment, on citera seulement le nombre de projets et celui des appels d'offres, marchés et contrats en résultant (voir encart p. 63 bis). L'évolution des versements et celle de la répartition des marchés et contrats sont exposées aux annexes A-8 et A-9.

*

* *

Telle qu'elle se présente, l'action du FED a suscité des approbations et des critiques très diverses.

Plutôt que de prendre celles-ci une à une et d'essayer d'en voir le bien-fondé, il a semblé que la meilleure réponse aux questions que l'on peut se poser sur le FED était d'examiner ce qu'il a réalisé concrètement, sur le terrain, et de voir comment il l'a réalisé. Ce sera l'objet des deux parties suivantes de cette étude : l'une sera consacrée à un bilan, secteur par secteur, et à l'examen de différents cas précis de projets financés par le Fonds, l'autre tentera d'exposer la politique du FED.

Encart

Les projets du FED (au 1.1.1975)

Nombre de projets engagés :

1er Fonds	410
2ème Fonds	748
3ème Fonds	528
Total	1.696

Nombre d'appels d'offres : 1.241

Nombre de marchés, devis et contrats :

1er Fonds	2.478
2ème Fonds	2.990
3ème Fonds	1.300
	7.038
dont	1.663 en cours au 31.12.1974

DEUXIÈME PARTIE

"Les Etats membres /de la CEE/ contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires /associés/"

(art. 132 du Traité de Rome)

LES REALISATIONS DU FED

Une première idée de ce qu'ont été les réalisations du FED depuis quinze ans est fournie par les statistiques décrivant la répartition par secteurs des fonds utilisés. L'encart (P. 66) présente cette répartition pour l'ensemble des pays bénéficiaires, au 1er janvier 1975, en distinguant le 1er, le 2è et le 3è FED, et l'annexe B1 en donne le détail par pays.

Les problèmes posés par cette répartition sectorielle, son évolution du 1er au 3è FONDS et le poids respectif accordé aux différents secteurs seront discutés dans la 3èmme partie de cette étude. Pour le moment, on notera seulement que le FED est intervenu dans la plupart des principaux secteurs de la vie économique et sociale et on cherchera à voir concrètement comment s'est effectuée cette intervention, d'abord en examinant les résultats de l'ensemble des projets - nombre d'hectares plantés, de kilomètres de route bitumés, d'écoles construites, etc..- pour chaque grand secteur (production rurale, transports, secteur social, industrialisation, divers), ensuite en analysant brièvement pour chacun de ces secteurs les traits principaux d'un ou de plusieurs projets pris à titre d'exemple = le problème posé, la politique du gouvernement intéressé à cet égard, la place du projet dans ce cadre général, les interventions envisagées, le déroulement et éventuellement (s'il s'agit d'un projet terminé) les résultats.

- A ce stade de l'étude, on ne tirera pas de conclusions de l'analyse menée pour chaque secteur. Ces conclusions se dégageront en effet plus clairement lorsque l'ensemble des catégories d'intervention aura été exposé, et elles seront présentées de façon synthétique dans la 3è partie.

ENCART

LA REPARTITION SECTORIELLE DES ENGAGEMENTS DU FED AU 1.1.1975

(en milliers d'unités de compte)

SECTEURS D'INTERVENTION	1er FED		2ème FED		3ème FED		Total des 3 FED	
		%		%		%		%
INDUSTRIALISATION	4.175	0,73	42.288	5,61	49.489	7,15	95.952	4,61
TOURISME	-	-	24	-	2.033	0.26	2.057	0,10
PRODUCTION RURALE	94.108	16,49	268.056	37,19	220.515	29,63	582.679	27,98
PROMOTION COMMERCIALE	-	-	1.445	0,21	7.142	1,04	8.587	0,41
TRANSPORT, COMMUNICATION	248.390	43,51	233.642	32.30	289.665	37.45	771.697	37,05
ENSEIGNEMENT, FORMATION	111.043	19,45	69.706	9,77	91.755	10,40	272.504	13,08
SANTE	50.028	8,76	28.830	4,08	23.447	0,92	102.305	4,91
HYDRAULIQUE, EDILITE, HABITAT	48.429	8,48	49.633	6,94	42.548	4,74	140.610	6,75
AIDES EXCEPTIONNELLES	-	-	475	0,07	29.594	4,66	30.069	1,44
DIVERS	14.729	2,58	27.246	3,83	34.228	3,75	76.203	3,66
TOTAL DES DECISIONS	570.902	100	721.345	100	790.416	100	2.082.663	100
RESERVE (1)	1.028	-	14.078	-	1.039	-		
NON ENCORE ENGAGE	304	-	4626	-	115.162	-		
T O T A L (2)	572.234		740.049	-	906.617			

(1) Provisions pour dépassements

(2) 1er FED : 9.016.000 u.c. ont été transférées au 2ème FED

2ème FED : y compris 1.033.000 u.c. d'intégration des amortissements et intérêts sur prêts spéciaux encaissés par la BEI

3ème FED : y compris 1.0617.000 u.c. d'intégration des amortissements et intérêts sur prêts spéciaux encaissés par la BEI et 5.000.000 u.c. d'augmentation à l'occasion de l'accession de l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé (1.6.73)

CHAPITRE I

LA PRODUCTION RURALE

BILAN

Le bilan général en nombre de projets concernant la production rurale était le suivant au 1er décembre 1974 :

	1er FED	2ème FED	3ème FED	TOTAL
Nombre de projets	77	189	136	402

et la répartition selon les types de projets a été la suivante (1) :

	Nombre de projets
Agriculture	311
Elevage	69
Pêche	1
Aide à la production	15
Aides exceptionnelles	6

(1) L'annexe B2 présente la répartition de ces chiffres entre les différents pays.

Sur le terrain, le bilan s'établit ainsi :

1) Superficies plantées ou cultures améliorées (nombre d'has):

Pays et culture	Superficies ayant fait l'objet d'amélioration de la production	Superficies nouvelles	
		Plantations villageoises	Blocs industriels
EAMA			
Burundi :			
cultures vivrières		1.770	
coton		900	
café			235
thé		2.650	1.480
Cameroun :			
arachide	60.000		
coton	50.000		
palmier			10.350
polyculture (1)	8.000		
RCA :			
coton	130.000		
café	30.000		
polyculture (1)	10.000		
Congo :			
palmier			2.500
Côte d'Ivoire :			
riz	60.000	3.000	
coton	45.000	12.000	
palmier		500	36.000
maraîchage		360	
avocats			70
cacao		9.600	
café		945	
hévéa			13.500
polyculture (1)		3.100	

Dahomey :			
cultures vivrières	8.000	5.000	
arachides	15.000		
palmier	8.500	14.000	
cocotier	8.300		
coton	28.000	2.300	
café	2.100		
anacardier		5.500	8.900
riz		2.000	
Gabon :			
maraîchage		20	
Haute Volta :			
cultures vivrières	1.000.000		
riz	2.000	600	
arachide	18.000		
canne à sucre			2.250
Madagascar :			
riz	60.000	20.530	
café	3.700		
coton		4.000	
cocotier			3.650
palmier			10
thé			500
Mali :			
riz	48.000	8.700	
coton	65.000	20.000	
dah		3.200	
tabac		300	
Mauritanie :			
cultures vivrières		3.600	
riz		300	
Niger :			
cultures vivrières	250.000		
polyculture (1)	12.000		
arachide	150.000		
riz		500	

Rwanda :				
polyculture (2)	5.022		31.800	
pyrèthre			3.600	
thé			2.080	1.970
Sénégal :				
cultures vivrières	250.000			
riz		13.250		
arachide	750.000	20.000(3)		
maraîchage				1.000
coton		37.500		
Somalie :				
pamplemousse				40
Tchad :				
coton	300.000			
Togo :				
cultures vivrières	5.000			
arachide	10.000			
coton	1.000	12.000		
palmier		2.000		2.200
café	1.300			
Zaire :				
polyculture (1)	48.440			
tabac		500		
thé		750		500
cacao		1.000		
palmier		2.000		
P.T.O.M.				
Martinique : polyculture (4)	5.000			
Réunion : canne à sucre		5.400		
Surinam : riz	16.000	14.960		
citrus		840		

(1) cultures vivrières et cultures industrielles
(2) café et cultures vivrières
(3) arachide de bouche
(4) tabac et maraîchage

2) Nombre de projets comportant :

- recherche agronomique	25
- installations de stockage	30
- utilisation d'engrais	74
- utilisation d'insecticides	82
- utilisation de semences sélectionnées	76
- utilisation de machines agricoles	67
- culture attelée	33
- encadrement	79
- transformation industrielle	34
- crédit agricole	40
- organisation de la commercialisation	47

3) Installations hydrauliques à usage agricole :

barrages (107), puits, mares, sources, aménagements fluviaux (2)

4) Pistes agricoles :

- pistes de desserte agricoles à l'intérieur de périmètres aménagés
- pistes agricoles non incluses dans des périmètres aménagés = 1701 km

5) Elevage :

- campagne contre la peste bovine :
  10 pays africains intéressés
  (Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Haute Volta, Togo, Dahomey, Sénégal, Mali, Niger, Mauritanie)
- ranch : 9 projets
- centres et postes vétérinaires : 10 centres
- pistes à bétail : 4 projets
- parcs et couloirs de vaccination : 15 projets
- aménagement de points d'eau pour le bétail : 10 projets
- achat de bétail trypanotolérant : 5 projets

6) Nombre de projets comportant le financement de direction ou surveillance des travaux : 63 projets

7) Etudes : 95

./.

Les projets concernant l'agriculture appartiennent à plusieurs types = aménagements hydro-agricoles (cultures vivrières ou cultures industrielles), plantations (industrielles ou villageoises), opérations d'encadrement et de vulgarisation, conservation des sols, projets intégrés.

Les deux premiers types de projets ne diffèrent que par la technique mise en oeuvre (utilisation ou non de l'hydraulique) et peuvent s'adresser à la même culture, le coton par exemple. En fait, la gamme des produits visés par les projets FED a été très variée : outre les cultures répandues traditionnellement ou introduites à grande échelle par l'ancienne puissance coloniale, un effort de diversification a en effet suscité un certain nombre de projets portant sur des cultures nouvelles. Un tableau des productions auxquelles le FED s'est intéressé figure à l'encart p. 71 (ter). Ces productions ont été obtenues soit en plantations villageoises (aménagements hydro-agricoles dans le Brakna en Mauritanie), soit en blocs industriels (palmeraie d'Agonvy au Dahomey), soit en combinant ces deux systèmes (thé au Burundi), et sur des superficies variées comprenant tantôt un ensemble de blocs très étendus de plusieurs milliers d'hectares (palmiers en Côte d'Ivoire), tantôt un petit périmètre de quelques dizaines d'hectares (riziculture à Soavina, Madagascar).

Les opérations d'encadrement et de vulgarisation ont parfois à elles seules fait l'objet de projets, dans le cas de campagne de masse par exemple (campagne de traitement des semences en Haute-Volta). Beaucoup plus souvent, ces opérations ont été intégrées dans des interventions comprenant des travaux dont elles constituent fréquemment un complément presque obligé (coton au Sénégal).

ENCART

LES PRODUITS AGRICOLES VISES PAR LES PROJETS FED

PRODUITS	EXEMPLE DE PAYS INTERESSE
riz	Madagascar
mil	Sénégal
maïs, manioc	Haute-Volta
café	Rwanda
thé	Burundi
cacao	Côte d'Ivoire
cocotier	Madagascar
palmier à huile	Dahomey
arachide	Sénégal
anacardier	Dahomey
bananes	Somalie
palmier-dattier	Somalie
hévéa	Côte d'Ivoire
coton	Tchad
kénaf	Dahomey (étude)
dah	Mali
pyrèthre	Rwanda
canna à sucre	Réunion
tabac	Mali
avocatier	Côte d'Ivoire
tomates	Haute-Volta(étude)
cultures maraichères	Gabon
oranges	Mali
cultures fruitières	Mali
pamplemousses	Somalie
gomma arabique	Tchad
plantes à parfum) plantes médicinales)	Cameroun (étude)

La conservation des sols n'a fait l'objet en tant que telle que de projets assez peu nombreux (par exemple : les traitements anti-érosifs à Luluabourg au Zaïre) mais des dispositions en ce sens sont prises dans un certain nombre d'interventions, en particulier les projets intégrés (cf Mayaga au Rwanda).

Ces derniers constituent un type particulier de projets car ils sont conçus dans une optique de développement d'ensemble à l'échelle régionale et comprennent non seulement des aménagements agricoles et parfois de l'élevage ou du reboisement mais des pistes de desserte, des réalisations sociales, quelquefois la construction de villages, sans parler de l'encadrement, de la commercialisation des produits ou de leur transformation, etc... (ex. : l'aménagement du Bas-Mangoky à Madagascar).

Les projets d'élevage ont surtout porté sur l'élevage bovin : ranchs (cf ranchs du Niari au Congo), infrastructure pour le bétail (pistes à bétail, parcs et couloirs de vaccination en RCA), campagne d'éradication d'une épizootie (la peste bovine) en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, centres de recherches zootechniques comme celui de Kolda au Sénégal, école d'infirmiers vétérinaires et assistants d'élevage à Niamey. Accessoirement, on peut signaler un projet d'aviculture au Togo et un autre d'apiculture au Rwanda.

La pêche (en dehors des projets concernant les ports de pêche) n'a encore bénéficié que d'une intervention de type pilote.

L'aide à la production ne fait l'objet d'une classification spéciale que parce qu'elle a été financée sur des crédits spécifiquement réservés à cet effet par la Convention de Yaoundé I.

En effet, si le soutien de prix (cf plus loin le paragraphe consacré à cette forme d'aide) était une intervention réellement spécifique (et destinée à être partiellement reprise dans son principe lors du 4è FED par le système STABEX), la partie "amélioration structurelle" de l'aide à la production (cf description du projet coton au Mali) devait au fond être utilisée dans des conditions ne différant de celles des autres projets FED que parce qu'un quota spécial par pays lui était réservé. En fait, cette action d'amélioration structurelle a corres-

./.

pondu dans l'ensemble des pays qui y ont fait appel à deux genres d'interventions : d'une part, une compression du prix de revient du produit par une action sur les rendements (engrais, insecticides, équipements modernes) menée en grande partie grâce à l'encadrement des producteurs, et sur la diminution des frais de conditionnement, transformation et commercialisation; d'autre part, une recherche de la valorisation commerciale du produit par une amélioration de la qualité, soit que celle-ci dépende de techniques agricoles (par exemple : emploi de matériel végétal sélectionné, de séchoirs, etc...), soit qu'elle soit fonction d'un stade ultérieur (conditionnement, transformation et commercialisation) - les conséquences de cette situation devaient être tirées par les négociateurs de la Convention de Yaoundé II lorsqu'ils ont purement et simplement supprimé ce système de quota spécifique réservé aux aides à la production et particulièrement aux actions d'amélioration structurelle des productions. Un raisonnement analogue peut être mené pour les actions d'aide à la diversification : qu'il y ait ou non un quota spécifiquement réservé à ce genre d'aide, il s'agit d'un problème tellement important qu'il s'impose aux gouvernements et aux sources d'aide extérieure et que des projets sont presque inévitablement financés en ce domaine (palmier en Côte d'Ivoire sur l'aide à la diversification, mais riz dans le même pays sur les crédits normaux du 3ème FED).

Un bilan de l'action d'amélioration structurelle doit particulièrement retenir le fait que cette action a entrainé, dans les pays intéressés, un développement de l'utilisation des engrais pour la culture en général, et de celle des insecticides pour le coton en particulier. Cette modernisation des modes de culture est allée assez en profondeur pour être irréversible - sauf le cas de [redacted] hausses de prix catastrophiques.

Enfin, les aides exceptionnelles ont répondu à des nécessités diverses et urgentes, depuis la lutte contre une invasion de criquets pèlerins au Mali jusqu'à la sécheresse des années 1972-1974 au Sahel.

Etudes de cas

Pour comprendre la façon dont les projets qui composent ces statistiques ont été financés et réalisés, on en analysera rapidement quelques-uns : le projet coton au Sénégal fournira un exemple des cultures de rapport, la riziculture en Côte d'Ivoire illustrera le cas des projets hydro-agricoles, le développement du Mayaga-Bugesera au Rwanda celui des projets intégrés, le ranch du Niari au Congo celui des interventions d'élevage, la culture de coton au Mali celui des aides à la production, et le cas des aides exceptionnelles sera illustré dans la 3ème partie de cette étude par un chapitre consacré à l'aide au Sahel. En annexe (1) on trouvera également des exemples de projets concernant, soit des cultures autres que le coton et le riz (palmeraies au Dahomey et en Côte d'Ivoire, thé au Burundi), soit des projets de développement rural d'un type assez sensiblement différent de celui analysé ci-dessous et qu'il a donc paru intéressant de citer aussi (la conservation des récoltes et le traitement des semences en Haute-Volta, la pêche à Mopti au Mali, le développement rural de Zinder au Niger, le barrage de Stondansie au Surinam et le centre horticole et nutritionnel de Ouando au Dahomey).

(1) Annexe B 3.

1. LES PROJETS COTONNIERS AU SENEGAL

L'excessive "spécialisation" du Sénégal dans la culture arachidière a, depuis les crises mondiales de mévente de l'arachide, préoccupé les autorités responsables. Outre le danger que représentait pour l'économie cette monoculture, celle-ci était en outre responsable de l'inégalité du développement régional, le "triangle arachidier" concentrant les investissements et les revenus aux dépens des autres zones. C'est pourquoi, en fonction d'études réalisées sur financement FAC et concluant que la culture pluviale intensive du coton pouvait être pratiquée de façon rentable dans le Sénégal oriental et en Haute Casamance notamment, et en tenant compte d'un autre objectif primordial de sa politique consistant à industrialiser le pays en faisant produire à celui-ci la matière première de base nécessaire pour remplacer des importations, le gouvernement demanda l'intervention du FED pour un premier projet qui débuta dans les deux régions précitées en 1965 et devait être suivi de plusieurs autres concernant tant les mêmes régions que le Siné-Saloum, et la construction d'usines d'égrenage (1).

Les réalisations (nombre d'hectares, rendements...) ont été pratiquement conformes aux prévisions. Les opérations ont consisté, d'une part à promouvoir la culture du coton chez les paysans par des actions d'information, de diffusion des variétés sélectionnées, de démonstration et de vulgarisation des techniques culturales (labour, engrais, traitements phytosanitaires, triage du coton) et de mise en place des produits et matériels nécessaires, et d'autre part à assurer toute la commercialisation et une partie de la transformation du coton, depuis l'achat au producteur jusqu'à la vente sur le marché intérieur et international en passant par l'égrenage. Enfin, une recherche d'accompagnement a été menée aux fins d'améliorer encore la qualité du coton produit tout en l'adaptant davantage au milieu. Matériellement les crédits FED ont donc été utilisés pour la réalisation d'une certaine infrastructure (usines, hangars...), la fourniture de produits et matériels et l'assistance technique.

.../...

(1) Au total, plus de 9,5 mio u.c. d'engagements.
En ce qui concerne la diversification agricole et le coton au Sénégal voir Courrier de l'Association, n° 5, janv.-fév. 1971, p.30 et n° 12 mars-avril 1972, pp. 22 à 24.
Sur les projets coton du FED en général = Courrier de l'Association n° 19, mai-juin 1973, pp 29 à 35. cont. de S. Pivette.

Tout l'ensemble des opérations (sauf la recherche, confiée à un Institut spécialisé) a été assumé par la même société, la C.F.D.T., devenue en 1974 actionnaire de la SODEFITEX (Société sénégalaise) qui a repris ses activités au Sénégal. C'est par elle qu'ont été assurés l'adaptation exacte des approvisionnements (engrais, insecticides, etc...) aux besoins, le respect du calendrier cultural et de l'exécution des actions nécessaires (labour, semis, sarclage...) grâce à l'encadrement, la surveillance du prix payé net au producteur (1) - la CFDT ayant le monopole de l'achat à ce niveau -

et enfin la transformation du coton-graine en fibre et la vente de celle-ci.

Les principaux résultats chiffrés de l'opération (cf. tableau p.74) sont éloquents. L'objectif quantitatif visé (37.000 t. sur 31.500 ha pour 1973-74) est presque atteint. Il faut d'ailleurs remarquer que, à l'intérieur des chiffres globaux, les résultats diffèrent selon les régions : s'ils sont très bons en Casamance et au Sénégal oriental, ils sont seulement médiocres au Sîné-Saloum - on verra ci-dessous les raisons de cette différence. Dans sa moyenne, le rendement sénégalais (1147 kg./ha) figure cependant parmi les meilleurs - en culture pluviale - des pays africains associés, la moyenne de rendement de ceux-ci étant de 535 kg/ha.

Au point de vue de la qualité de la fibre produite, le coton du Sénégal se classe très bien puisque sur les 12.000 t. de fibre de 1973-1974, près de 60% sont à 1 pouce $\frac{1}{32}$ et plus de 40% à 1 $\frac{1}{16}$, de telle sorte que la commercialisation n'a suscité aucune difficulté.

Si l'on essaie de voir comment ces résultats se traduisent tant pour l'Etat que pour le paysan, il faut d'abord remarquer que l'objectif visé - diversifier l[illegible] /remplacer des importations et développer les régions non arachidières - a bien été atteint, et c'est à cette conclusion que parviennent les analyses publiées

(1) Ce prix est établi de façon à rémunérer la CFDT pour les fournitures qu'à reçues pendant la campagne l'ensemble des producteurs. /...

Campagne cotonnière	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	Objectif 1979-80
Superficie cotonnière récoltée (ha)	122	386	1.038	3.047	6.447	9.805	13.618	18.318	20.359	28.630	55.000
Rendement (kg/ha)		787	1.185	1.364	1.534	1.172	883	1.155	1.143	1.147	1.360
Production coton-graine (t.)			1.233	4.156	9.888	11.500	11.610	21.170	23.383	32.854	75.000
Coton-fibre produit (t.)			445	1.551	3.531	3.905	4.172	7.722	8.512	11.892	
Exportation coton-fibre (t.)					1.081	1.166	1.190	4.302	5.280	7.800	
Production graines pour huilerie (t.)			500	2.000	5.414	5.467	5.680	11.446	12.209	17.886	
Nombre de planteurs intéressés (1)	499	1.506	3.318	7.305	13.290	18.447	25.785	36.634	41.145	54.128	

(1) Superficie moyenne par planteur : 50 ares

sur ce projet (1). Cependant, cette constatation doit être nuancée en fonction des régions intéressées par le projet. Si l'on considère qu'au Siné-Saloum, le rendement cotonnier moyen n'est que de 800 kg/ha et que, en raison de la limitation des terres, le coton concurrence l'arachide alors que celle-ci y bénéficie d'un climat plus adapté, de traditions culturales plus anciennes et d'une rentabilité meilleure, tandis que le coton est une culture complexe et contraignante, on peut s'interroger sur l'opportunité de vouloir diversifier l'économie de cette seule région par le coton, alors que d'autres spéculations - en dehors de l'arachide - seraient peut-être plus intéressantes. Toutefois, ces autres cultures nécessiteraient des recherches et des études plus ou moins longues.

Par contre, au Sénégal oriental et surtout en Casamance où les conditions écologiques et climatiques sont favorables, le rendement cotonnier moyen est bon, voire très bon - 1 t./ha en 1973-74 au Sénégal oriental (il avait même atteint 1,7 t/ha. en 1968-69), 1,4 t.ha en Casamance, et il n'y a pas dans ces zones de problème de concurrence avec l'arachide, celle-ci n'y étant que peu cultivée. De surcroît, la population s'est révélée sensible à l'intérêt financier que revêt la culture du coton en raison du bon niveau fixé pour le prix d'achat net au producteur, par rapport au prix de l'arachide, et très ouverte aux innovations techniques. C'est donc dans ces deux régions que le but du projet a véritablement été atteint.

Au niveau du revenu paysan, on observe que l'introduction du coton au Siné-Saloum n'augmente guère ce revenu, alors qu'en moyenne elle l'accroît de 11% au Sénégal oriental et de 37% en Casamance (revenu monétaire net) sans diminution de la part consacrée à l'agriculture vivrière. En 1973, 1.116 millions CFA de revenus du coton ont été répartis entre les planteurs. Mais peut-être, au niveau des planteurs, le bénéfice le plus grand est-il d'ordre qualitatif : il consiste en la modernisation des façons culturales, par

.../...

(1) cf. .La campagne cotonnière 1973-74 - Sénégal, ~~voir~~ in Bulletin de l'Afrique Noire, no 802, 11.12.1974
.La production cotonnière 1973-74 en Afrique Noire francophone et à Madagascar, ~~voir~~ in Marchés Tropicaux, 19.7.1974
.L'opération coton au Sénégal - un bilan déjà très positif, ~~voir~~ in le Moniteur africain, 7.11.1974

l'emploi de la charrue (1), des engrais (2) et des insecticides (3) en particulier.

Un dernier aspect doit être souligné, c'est que les importations de fibre ont cessé et ont même fait place à des exportations présentant en 1973 près de 4% du total des exportations du Sénégal. La Caisse de Péréquation a d'ailleurs commencé dès la campagne 1973-74 à retirer des bénéfices substantiels de l'opération coton, et le développement de la production - si la situation favorable du marché se maintient - permet de penser que cette opération pourra prochainement s'autofinancer complètement.
Sur le plan humain, la prise en charge de l'encadrement par des Sénégalais est d'ailleurs en bonne voie : en 1971-72, 60% des postes de chefs de secteur étaient tenus par des expatriés, en 1974-75 tous les secteurs devaient être dirigés par des Sénégalais.

Si l'on essaie d'analyser les raisons du succès de ce projet dans deux régions sur trois, il faut voir que, mises à part les conditions naturelles favorables en grande partie et la capacité d'adaptation des paysans des régions en cause à des techniques nouvelles, deux facteurs importants ont joué. D'une part, la même société étant chargée des diverses opérations, de l'"amont" (approvisionnement en semences, engrais, insecticides et crédit agricole) à l'"aval" (commercialisation de la production), elle a pu assurer continuellement les adaptations nécessaires et répondre le plus exactement possible aux besoins des cultivateurs; d'autre part, le prix d'achat aux producteurs a été fixé à un niveau intéressant pour ceux-ci : le kg de coton-graine (1er choix) était payé au producteur 28 F CFA de 1969 à 1971, 30 F CFA de 1972 à 1974 et a été porté à 46,50 F CFA pour 1974-75.
La population a trouvé ce prix suffisamment rémunérateur pour adhérer à l'opération, et son niveau de vie s'est accru de façon sensible ainsi qu'en témoignent l'amélioration de l'habitat et de l'équipement familial.

---

(1) Les superficies labourées à la charrue représentaient 55% des terres cotonnières en 1971-72 et 74% en 1973-74.
(2) L'engrais a été utilisé en 1973-74 sur 95% des superficies ensemencées. Sa rémanence profite d'ailleurs aux cultures vivrières utilisées en assolement, ainsi que s'en sont rapidement rendu compte les paysans.
(3) 99% des superficies plantées ont été traitées au moins 3 fois à l'insecticide.

2. LA RIZICULTURE EN COTE D'IVOIRE

L'intérêt de ce projet se révèle lorsqu'on le replace dans la politique agricole générale du gouvernement ivoirien, politique que le FED s'est efforcé d'appuyer dans la mesure de ses moyens.

L'élaboration de cette politique a répondu à deux nécessités primordiales : d'une part, diversifier l'économie ivoirienne, trop axée au début des années 60 sur le café, le cacao, et le bois, en y introduisant des spéculations nouvelles (palmier à huile - voir à l'annexe B3 le paragraphe consacré au projet FED-BEI de développement du palmier -, cocotier, coton, hévéa, ananas, bananes et riz); d'autre part, en fonction des possibilités techniques, rétablir un équilibre entre la situation économique des différentes régions du pays et en particulier entre le nord et le sud. Une troisième orientation, formulée plus récemment (1), consiste à mettre l'accent sur les productions non-exportées, qu'elles soient auto-consommées ou commercialisées à l'intérieur du pays (riz, sucre, viande).

Au-delà de l'objectif macro-économique de diversification de l'économie, c'est ainsi sur des considérations éthiques et sociales que l'on débouche : réduction du retard du nord par rapport au sud, amélioration de la nutrition, etc...

Un objectif commercial a été également pris en considération, celui de la nécessité de réduire les importations de riz, produit dont la consommation se développe très rapidement, étant passée de 130.000 t. en 1963 à 200.000 t. en 1970 - année pour laquelle les importations ont atteint 80.000 t.

Enfin, une observation de fait a orienté le choix entre les solutions techniques possibles, c'est qu'en zone de savane, depuis le développement de l'opération coton, le sous-emploi agricole est surtout saisonnier (en période sèche). Une culture qui se ferait à cette période représente donc un attrait supplémentaire pour le paysan.

.../...

(1) et fondée sur la constatation des divergences de croissance entre les produits vivriers (3% par an) et les cultures industrielles ou d'exportation (doublement en 10 ans).

Ces différentes considérations ont guidé le gouvernement ivoirien dans l'élaboration de son programme riz (10 milliards CFA au total, soit environ 35 mio u.c.), pour l'exécution duquel il a fait appel à diverses sources de financement : outre le FED, interviennent en effet l'Allemagne (dont une première expérience dans la même région a été utilisée par le FED pour définir les techniques à employer) dans la région de Korhogo, la France (Caisse centrale) et la Banque mondiale dans la vallée du Bandama et le sud-ouest en général, et l'OIC (1) dans la région de Yamoussoukro.

Le FED quant à lui s'est chargé de diverses opérations qui sont les suivantes :

- intensification de la riziculture irriguée dans la région de Korhogo,
- introduction de la riziculture irrigée dans la région de Bouaké-nord,
- amélioration de la riziculture inondée, dans la région d'Odienné,
- association du riz(pluvial) au coton dans le Centre-nord, avec introduction de la culture attelée (et un peu de culture motorisée)
- ferme semencière,
- formation et recyclage du personnel d'encadrement (± 1400 personnes)
- recherche d'accompagnement.

/reproduire carte "localisation des zones d'action" de la proposition de financement 306/71 b./

Ces diverses interventions totalisent 11 mio u.c. et il s'y ajoute une participation de la Côte d'Ivoire de 3,6 mio u.c.

Concrètement, les financements comprennent l'exécution de 4 barrages en terre, l'aménagement primaire des terres dominées (l'aménagement secondaire étant réalisé par les paysans eux-mêmes), les pistes de desserte, les études techniques nécessaires (photos aériennes, etc...), l'assistance technique, la production de semences sélectionnées, la distribution d'engrais et d'insecticides, la fourniture de véhicules et matériels divers, la construction de locaux (hangars, ateliers, etc...), et l'adduction d'eau et d'électricité.

.../...

(1) Organisation internationale du café.

Dans l'ensemble, les aménagements réalisés par le FED intéressent 10.000 familles environ, soit près de 80.000 personnes. Le bénéfice attendu, sur le plan des exploitations, est un doublement du revenu net en moyenne (et surtout une forte augmentation du revenu monétaire) et une importante valorisation de la journée de travail (25% environ).

Sur le plan national, l'économie en devises (sur une diminution des importations de riz de 20 à 25.000 t.) était évaluée lors de l'engagement du projet (en 1972) à 600 à 900 mio. CFA par an. En contre-partie, la Caisse de Péréquation ne pourra percevoir ses prélèvements sur ces importations et l'Etat devra assumer le fonctionnement de l'opération (1), dont le coût en période de croisière (à partir de 1980) était évalué à ± 80 mio. CFA par an.
En tenant compte de ces effets et des effets induits, on estimait que l'accroissement annuel de revenu national dû au projet s'établirait à environ 1,23 milliard CFA (évaluation de 1972).

Les opérations, commencées en 1972, sont encore en cours et leur achèvement est prévu pour 1976. Un bilan provisoire, établi en 1974, a fait apparaître des résultats divers selon les régions.

Il faut préalablement remarquer que ces résultats ont été affectés par des événements imprévisibles : hausse considérable du prix du riz sur le marché mondial (20 F-CFA en 1971, 120 F-CFA au début de 1974), forte augmentation du coût des moyens de production et en particulier des engrais, accroissement important de la consommation ivoirienne de riz, et enfin succession de deux saisons sèches à déficit hydrique exceptionnel surtout dans la région d'Odienné. En fonction de ces divers éléments, le prix au producteur en Côte d'Ivoire a d'ailleurs presque triplé depuis 1972, s'établit - début 1975 - à 65 à 75 F.CFA par kilog de paddy -
En ce qui concerne l'association du riz (pluvial) au coton en zone forestière (Centre-Nord : région de Touba et Mankono), les résultats sont d'ores et déjà excellents. En effet, non seulement les objectifs ont /en général/ été atteints, mais certains d'entre eux sont même largement dépassés :

.../...

(1) Fonctionnement de la SODERIZ (société ivoirienne chargée de la gestion du projet) et encadrement en particulier. Les paysans assureront eux-mêmes l'entretien des aménagements.

Opération	Campagne 1972-73		Campagne 1973-74	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
1. Culture manuelle améliorée :				
- surface totale en assolement (ha)	3.000	4.031	6.000	4.380
2. Culture attelée :				
- surface cultivée (ha)	750	1.061	1.410	2.100
- attelages nouveaux (nombre)	150	236	220	326
3. Culture motorisée :				
- surface cultivée (ha)	225	231	450	479
- nombre d'unités mises en place	3	3	6	6

Le rendement en riz a été de 2,5 à 3,5 t. de paddy à l'hectare, donc très bon pour du riz pluvial.

Par contre, dans la zone d'Odienné dont la situation géographique et climatique rendait plus aléatoires les possibilités de succès d'un projet de riziculture inondée, les mauvaises conditions météorologiques n'ont pas permis d'atteindre les objectifs prévus pour ce genre de culture, démontrant ainsi une fois de plus les dangers de cette technique dans les zones sub-sahéliennes et la nécessité de s'orienter dans ces zones, si possible, soit vers d'autres cultures ne nécessitant pas d'aménagement (sorgho, ...),soit vers le riz mais à condition de ne le pratiquer qu'avec une bonne maîtrise de l'eau.

Dans la région de Bouaké-nord, les résultats prévus ont été atteints.
Dans celle de Korhogo, l'aménagement des 4 barrages s'est effectué comme prévu, une mise en valeur partielle a eu lieu dès 1974 et la mise en valeur complète est envisagée pour 1975. On peut espérer que le rendement-objectif prévu (8 t/ha en 2 cycles) sera atteint en temps normal.

./.

Les actions de recherche et de formation des encadreurs se déroulent grosso modo comme prévu, quoiqu'une modification concernant la durée et le lieu de la formation ait été introduite, en fonction de l'expérience (6 mois sur le terrain pendant un cycle complet de riz, au lieu de 2 mois dans un Centre de formation et 1 mois sur le terrain).

Quant à l'approvisionnement en engrais et en semences, la demande des premiers a été très inférieure aux prévisions en raison de la hausse des prix (2.900 t. au lieu de 5.030 pour la campagne 1972-73, 2.350 t. au lieu de 6.400 pour 1973-74) mais le programme de fourniture et reproduction de semences sélectionnées s'est déroulé de façon encourageante.

Dans l'ensemble, et particulièrement dans le nord, le projet a fait ressortir l'intérêt des paysans pour la riziculture, culture pourtant nouvelle et à la fois complexe et contraignante, mais source de revenus monétaires importants et éventuellement auto-consommable en cas de nécessité.

3. LE DEVELOPPEMENT INTEGRE DU MAYAGA-BUGESERA (RWANDA)

Cet ensemble d'actions dont le financement s'est réparti sur plusieurs années constitue un exemple assez typique de projet intégré, visant le développement rural de l'ensemble d'une région à la fois au point de vue économique et au point de vue social, les aspects positifs des interventions débordant même le cadre régional.

Fondée sur l'exemple de paysannats réalisés antérieurement grâce à l'aide belge, l'intervention communautaire se proposait, par la mise en valeur rationnelle d'une zone assez faiblement peuplée, d'augmenter la productivité et le revenu des familles paysannes déjà en place et d'attirer dans cette zone une partie de la population excédentaire des régions voisines, à laquelle seraient également assurés un emploi et un niveau de vie corrects.
Enfin, le choix des cultures à développer devait apporter une contribution appréciable au budget national et à la balance commerciale du Rwanda.

La région envisagée pour ces réalisations étant encore mal connue, les premiers financements communautaires furent consacrés aux études nécessaires : climatologie, pédologie, cartographie, etc... et à la recherche (agricole et pastorale), entreprises dès 1959.
Cette première phase déboucha sur des études détaillées d'aménagement posant les principes généraux des interventions à entreprendre : ouverture, sur les périmètres choisis dans les terres de colline, de pistes en courbes de niveau; délimitation et

.../...

débroussaillement partiel de parcelles familiales de 1,75 à 2 ha; travaux anti-érosifs (haies) et boisement; mise en réservé de terres pour l'élevage; établissement de pépinières; installation des familles auxquelles seraient fournies les semences, une aide pour la construction de maisons et l'assistance technique agricole (vulgarisation et encadrement); constructions sociales et économiques communautaires (adduction d'eau, écoles, dispensaires, hangars coopératifs, etc...); réalisation d'un réseau de pistes de desserte; éradication de la tsé-tsé; et enfin assistance technique aux coopératives et à l'organisme central du périmètre, l'OBM (Office du Bugesera-Mayaga).

Sur ces bases furent successivement réalisés - dans les délais et pour le montant prévus - 10 périmètres comportant 13.000 parcelles, sur lesquelles s'installèrent 14.000 familles dont 8.500 occupaient déjà le Mayaga-Bugesera avant l'aménagement et 5.500 venaient de zones surpeuplées situées au nord et à l'ouest de la région.
Les cultures à effectuer étaient, en fonction des conditions écologiques régionales, d'une part le café destiné à la commercialisation - et à l'exportation - et d'autre part les cultures vivrières destinées, partie à l'auto-consommation, partie à la commercialisation.
Actuellement toute l'infrastructure des périmètres est terminée, le programme agricole, s'achevant avec l'installation courant 1975, des dernières pépinières de café et des derniers plants de reboisement. Les assistants techniques envoyés par le FED, dont la tâche s'achèvera en 1976, concentrent maintenant leurs efforts sur les problèmes de commercialisation et ceux relatifs au fonctionnement de l'OBM.

Les résultats obtenus, tant sur le plan humain qu'économique, ont été étudiés par une mission d'évaluation du FED et par la Commission de contrôle, outre les examens périodiques effectués par le Délégué de la Commission

Dans l'ensemble, les conclusions sont largement

.../...

positives.

En effet, sur le plan humain, en premier lieu, l'objectif "emploi et niveau de vie" a été atteint puisque le nombre de familles installées a été supérieur de 2.000 aux prévisions, que leur emploi est assuré et leur travail facilité par le fait qu'elles disposent de parcelles d'un seul tenant et que leur niveau de vie est en hausse, d'une part grâce à l'augmentation de leur revenu moyen (double de celui constaté hors périmètre) attestée par une amélioration sensible de l'habitat et de l'équipement familial et individuel, et d'autre part grâce aux aménagements collectifs du périmètre.
L'adduction d'eau par exemple (dont une partie des paysannats est déjà équipée) a permis de mettre un point d'eau - et d'eau de bonne qualité - à 500 m au maximum de chaque maison, et les niveaux de scolarisation et sanitaire sont supérieurs à ceux constatés hors périmètre. La trypanosomiase qui infestait le périmètre avant les actions d'aménagement a pratiquement disparu de la zone

En ce qui concerne les relations des paysans avec l'OBM, il faut noter que le système de redevance envisagé à l'origine (en contrepartie de la mise d'une parcelle à la disposition de chaque famille) a été remplacé par une contribution au fonctionnement et à l'entretien des réalisations collectives : chaque paysan doit en effet entretenir la trame anti-érosive sur sa parcelle et la piste traversant ou longeant cette parcelle, ainsi que les pépinières, et participer au boisement. En outre, le titulaire d'une parcelle doit adhérer à une coopérative, ce qui entraîne le versement en argent (réparti sur 10 ans et effectué au moment de la récolte du café) d'une part sociale. Difficile au début, le démarrage de ces coopératives paraît assuré maintenant que les paysans en ont compris l'intérêt, qui est double. D'une part, la coopérative fournit au paysan les biens de consommation indispensables selon une qualité qui lui convient et à un prix très inférieur à celui pratiqué par les commerçants qui prennent un énorme profit s'ils viennent vendre sur les périmètres. On cite par exemple les prix suivants, observés en 1966 :

.../...

	à Butaré	sur le paysannat (à 35 km de Butaré)
sel	8 fr/kg	13 à 16 fr/kg
pétrole	12,50 fr/litre	21 fr/litre

Par rapport à ces prix pratiqués par les commerçants, la coopérative est de 20 à 30% moins chère. De même, pour les semences de produits vivriers, les coopératives en ont, en 1973, revendu aux paysans 170 tonnes à raison de 12 fr/kg au lieu de 20 à 25 fr dans le commerce.
D'autre part, les coopératives fonctionnent aussi comme coopératives d'achat pour le café et pratiquent envers les paysans un taux supérieur d'environ 1 fr/kg à celui des acheteurs privés. Plus récemment les coopératives ont également commencé à acheter les produits vivriers (soya, arachides, maïs, sorgho) à des prix également intéressants, ce qui est pour le paysan une forte incitation à produire et à diversifier sa production.

Ces mesures jointes à la confiance que le paysan a appris à avoir dans la coopérative grâce à divers moyens (présence des membres du Conseil d'administration, à tour de rôle, au pesage des livraisons, etc...), ont abouti à un fort accroissement dans le nombre de parts libérées des coopératives : de 250.000 fr en 1972, on est passé à 1,5 million en 1973 et à 6 millions en 1974, de telle sorte que, pour cette dernière année, on est arrivé au stade capital de l'équilibre financier. Les coopératives peuvent désormais assurer leur fonctionnement et commencer à investir sur leurs fonds propres (camions, balances, moulins à sorgho, etc...)

On voit ainsi comment une réponse positive des paysans aux moyens d'incitation employés arrive à déborder le cadre de l'économie de la région.

.../...

Sur le plan économique, quelques chiffres permettront en effet d'apprécier les résultats obtenus : la production commercialisable de café est passée de 800 t en 1973 à 1.400 t. en 1974, pour un café de très bonne qualité; celle de haricots est passée de 650 à 1130 t. Le rendement moyen des caféiers, de 300 à 350 gr de parche par arbre hors périmètre, est de 550 gr dans les périmètres (1). Les 1.400 t. fournies en 1974 par l'OBM ont ainsi correspondu à 10% de la production rwandaise, et le potentiel de production - lorsque tous les caféiers seront en pleine production - étant de 2.400 t., l'influence sur la balance commerciale et - par l'intermédiaire des taxes - sur le budget sera appréciable. En outre, l'approvisionnement en produits vivriers des villes les plus proches des périmètres (Kigali et Butaré) est facilité, grâce aux livraisons de haricots, maïs, manioc, sorgho, etc..., et ceci bien que jusqu'ici cette production n'ait fait l'objet d'aucune incitation spéciale en dehors de la fourniture de semences à des prix raisonnables.

Sur le plan des structures agraires, il faut remarquer que les projets comportent une utilisation maximale des terres loties tout en assurant la conservation des sols.

.../...

(1) Quoique l'utilisation envisagée des engrais n'ait pu se réaliser, la hausse du prix de ceux-ci depuis un an n'en rendant plus leur usage rentable et occasionnant même une perte de 7 fr/arbre malgré l'accroissement de production.

Enfin, le dernier point à signaler concerne l'assistance technique. Tous les cadres du niveau vulgarisateur et animateur ainsi que les cadres administratifs et comptables sont maintenant rwandais et payés par le budget rwandais. Il s'y ajoute des agronomes, au nombre de 6 en 1974, destinés à la relève des 5 assistants techniques expatriés (à ceux-ci il faut ajouter 4 volontaires du progrès, allemands et français).

Cet ensemble de projets, auquel le FED a consacré environ 6 millions d'u.c., paraît donc influencer favorablement le développement régional et avoir même des conséquences intéressantes en dehors de la région. Sans exécution de travaux complexes, mais en prévoyant un encadrement adapté - quoique pas particulièrement dense : 1 encadreur pour 300 familles - et les diverses incitations nécessaires (sociales, financière, ...), il a permis la réalisation d'un aménagement à la portée des paysans, mis à même de juger rapidement de l'effet des améliorations proposées et qui ont alors adhéré avec efficacité à ces améliorations, laissant bien augurer du sort de celles qui restent à leur démontrer, en matière de modernisation des cultures vivrières ou d'association élevage-agriculture par exemple.

4. LE RANCH DU NIARI (CONGO)

Réalisé en 2 phases successives à partir de 1966, ce projet répond à la nécessité de réduire le déficit en viande bovine du Congo qui était évalué en 1972 à 90 % de la consommation (4.300 t. sur 4.700 t.). Il s'agit d'un problème touchant de nombreux pays africains et sur lequel - quoiqu'il ne soit apparu au grand jour que assez récemment - divers organismes de financement, en particulier la BIRD, se sont penchés Ce problème ne pourra être résolu uniquement dans le cadre de l'Afrique francophone, car il s'agit d'un déficit trop important pour que les pays traditionnellement exportateurs (qui eux-mêmes doivent faire face à un accroissement de leur consommation nationale) puissent y répondre de façon suffisante.

L'intervention du FED (soit 2,7 mio u.c.) a consisté à créer 2 fermes d'élevage de 20.000 ha au total dans la vallée du Niari, à la Louila et à la Louboulou pour un troupeau à porter dans une 1ère phase à environ 8.500 têtes (chiffre à comparer avec celui du troupeau national existant en 1969, soit 36.000 têtes) exploité actuellement entièrement sur les ranchs et destiné soit à la boucherie, soit à créer, grâce à la production de génisses reproductrices des noyaux d'élevage à diffuser ultérieurement en milieu paysan. Cette intervention a compris l'installation des fermes (aménagement et clôture des pâturages, installations sanitaires pour le bétail, pistes, points d'eau, plantation de fourrage d'appoint), l'achat des génisses reproductrices et des troupeaux de race trypanotolérante, le matériel et les fournitures nécessaires ainsi que l'assistance technique pendant deux périodes quinquennales successives devant se terminer après la campagne 1976-77.

Quoique les objectifs matériels prévus (installation des ranchs, achat des bêtes, etc...) se soient effectivement réalisés, ils ne l'ont été qu'avec des modifications importantes touchant le rythme des réalisations D'une part, le calendrier envisagé à l'origine pour les achats de génisses n'a pu être respecté, les pays producteurs envisagés comme fournisseurs

ayant de moins en moins de surplus exportable, de telle sorte qu'une partie des bêtes dut être cherchée au Congo même; d'autre part, le site initialement choisi pour l'une des deux fermes fut abandonné au profit d'un autre, pour des raisons techniques (1); enfin, le bureau d'études chargé de l'assistance technique fut obligé de changer plusieurs fois le directeur du projet, ce qui se répercuta sur les diverses phases de l'aménagement, tandis que les homologues congolais destinés à prendre la relève des cadres expatriés se révélaient très difficiles à recruter.

C'est pourquoi le seuil de rentabilité des ranchs et leur régime de croisière seront atteints plus tard qu'il n'avait été prévu à l'origine.

Ce type de projet fait ressortir un certain nombre de conclusions générales.
En premier lieu, l'expérience du Niari confirme la grande difficulté des projets d'élevage réalisés dans des pays où il s'agit d'une spéculation nouvelle (2) : difficultés techniques (trouver le nombre nécessaire de bêtes présentant les qualités voulues, déterminer les meilleures méthodes de conduite du troupeau dans la région, résoudre les très importants problèmes sanitaires, etc...), difficultés humaines (former le petit personnel parmi une population n'ayant aucune tradition zootechnique), difficultés économiques (s'assurer des fonds nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien pendant toute la période précédant le franchissement du seuil de rentabilité). En second lieu, le projet Niari

.../...

(1) Le site de la Lhoma ne présentait pas un potentiel fourrager très élevé, mais à l'époque les autorités congolaises désiraient réserver les meilleures terres à l'agriculture. Devant l'aggravation du déficit en viande du pays, elles décidèrent ultérieurement de revenir sur cette politique et de prévoir pour le ranch un nouveau site, celui de la Louboulou, aux potentialités fourragères beaucoup plus favorables.

(2) Au Congo, l'élevage a été introduit dans les années 50.

met en évidence la durée très longue qu'il faut prévoir avant que les problèmes de ranching soient maîtrisés, en particulier au niveau de la formation des hommes, qu'ils soient subalternes, cadres moyens ou dirigeants chargés des aspects techniques ou (et peut-être surtout) de la gestion.

Ces problèmes étaient plus ou moins connus avant que le FED ne s'engage pour les réalisations dans la vallée du Niari, c'est pourquoi il a choisi de commencer sur une base assez modeste, pour un projet ne pouvant contribuer dans l'immédiat que pour une faible mesure (1.000 à 1300 bovins disponibles par an pour la boucherie, soit près de 150 t.) à la solution du problème de l'approvisionnement en viande du pays, mais qui servirait éventuellement de test pour d'autres interventions.

Plus récemment, le groupe de la Banque Mondiale a ainsi porté son attention sur ce problème : l'IDA s'est en effet engagée en 1973 dans un projet sensiblement plus ambitieux (ranch de la Dihesse, 35.000 bêtes sur 30.000 ha) dont l'achèvement est prévu pour 1981, et qui tient compte d'une partie des enseignements du projet Niari (problème du fourrage, approvisionnement en génisses reproductrices aux ranchs du Niari, utilisation de personnel formé sur ces mêmes ranchs, etc...).

5. L'AIDE A LA PRODUCTION - LE COTON AU MALI

On a vu ci-dessus (1ère partie, encart p. 32) que l'une des innovations de Yaoundé I avait été la fixation d'un montant spécial réservé aux "aides à la production", montant(obligatoirement dégressif pendant les 5 années de la Convention) qui pouvait être utilisé soit pour un soutien des prix, soit pour des actions d'amélioration structurelle de la production. Le but de l'opération était de permettre aux producteurs locaux de s'adapter aux cours mondiaux des produits tropicaux.

Les résultats de ces aides pour certains pays ont été publiés (1). On étudiera ici brièvement un autre cas, celui du Mali, pour lequel avait été réservé un quota d'aide à la diversification et à la production de 5,6 mio u.c. Le gouvernement malien décida d'utiliser pour la diversification la quotepart minimum (25% des 5,6 millions), de ne pas pratiquer de soutien des prix (2) et de consacrer les 3/4 restants sur son quota à l'amélioration structurelle de sa production de coton, arachide et riz, l'effort le plus grand étant consacré au coton.

Celui-ci a bénéficié de plusieurs sortes d'actions réalisées en tranches annuelles d'un programme quinquennal : modernisation de techniques culturales par l'emploi d'engrais et de traitements anti-parasitaires,

.../...

---

(1) cf. pour Madagascar : Courrier de l'Association no 12, mars-avril 1972, pp. 47-48 (il s'agit surtout de la riziculture et de la caféiculture), art. de P. Hugot
pour le Cameroun oriental : Courrier de l'Association no 8, juillet-août 1971, pp. 8-9 (coton, café, arachide) : interview de M. le Ministre GOBE.

(2) A la suite de la création du franc malien (FM) - monnaie non convertible - en 1962, des accords de clearing portant en particulier sur le coton furent conclus par le gouvernement malien avec plusieurs pays socialistes européens et la Chine populaire, les ventes s'effectuant au "prix d'objectif"(prix auquel le produit doit être commercialisé pour être rentable). De petites quantités de coton étaient en outre vendues en Europe occidentale, leur qualité étant telle qu'elles obtenaient facilement un prix rémunérateur. Aucun soutien de prix n'était donc nécessaire. Les nouveaux accords monétaires franco-maliens de 1967 devaient ensuite rétablir la convertibilité du FM mais avec une dévaluation par rapport au franc CFA, donc une baisse du prix d'objectif qui devient ainsi inférieur au cours mondial. Cette évolution a même permis à l'Etat de percevoir une taxe spéciale à l'exportation de coton.

fourniture d'attelages semi-remorques pour le transport du coton-graine, encadrement, et une intervention pour le développement intensif de la zone cotonnière de Fana. En raison des difficultés rencontrées pour l'irrigation des terres de l'Office du Niger, l'aide au coton a surtout été consacrée à la culture sèche.

Les résultats en ont été ainsi chiffrés pour les quatre premières années du programme :

	1ère tranche (1965-66)	2e tranche (1966-67)	3e tranche (1967-68)	4e tranche (1968-69)
- Nombre d'has sous traitements phyto-sanitaires	7.500			32.000
- Nombre d'has recevant des engrais minéraux	8.400			25.000
- Nombre d'has recevant de la fumure organique	7.500			15.000
- Production de la région de Fana (t.)	2.200			10.000
- Rendement moyen/ha (kg)	288	488	496	576 (1)
- Rendement zone de Fana (kg)				870
- Rendement à l'égrenage (en %)	35,75%			37,25%
- Coton commercialisé (t)	16.180	21.730	29.880	40.889
- Prix au producteur - 1er choix- (FM/kg)	34	34	40	42

(1) Sur 65.000 has

A titre de comparaison, on citera les chiffres de la campagne 1971-72 qui montrent que l'évolution s'est continuée puisque, sur un total de 85.000 ha cultivés en coton au Mali, 71.000 t. ont été récoltées, soit un rendement moyen supérieur à 830 kg/ha. Le prix au producteur a été de 50 FM/kg pour la même campagne (pour le 1er choix, qui représente 90% des quantités). Ce prix est rémunérateur pour le producteur.

.../...

Malheureusement, la sécheresse observée pendant les campagnes 1972-73 et 1973-74 et la priorité accordée en conséquence par les paysans aux cultures vivrières n'a pas permis à la production cotonnière de progresser ni même de se maintenir au niveau atteint en 1971-72. En 1973-74, sur 60.000 has productifs on a récolté 51.000 t. Il est cependant assez significatif de noter que, dans ces conditions atmosphériques difficiles, les superficies cultivées ont régressé mais que le rendement moyen par hectare s'est maintenu au chiffre atteint en 1971-72, compagne considérée comme très bonne.

On peut donc considérer que, sans parler du maintien du prix du coton à un niveau rentable à l'échelle nationale et de la croissance de la production, l'opération a permis d'améliorer à la fois la productivité et les caractéristiques techniques du produit et de diffuser chez les paysans l'habitude d'utiliser de nouveaux éléments modernes (1) de culture, habitude qui ne pourra que bénéficier à l'ensemble de leurs activités.

x

x x

(1) Il faut noter que la mécanisation de la culture est au Mali déjà ancienne et très répandue.

CHAPITRE II

Les transports et communications

Bilan

L'encart (p.95-96) présente le bilan général des réalisations concernant ce secteur. L'annexe B.4 en fournit le détail.

On voit qu'en matière de routes, le FED a surtout financé des routes revêtues, sans pour autant négliger les routes non revêtues et les pistes, le choix entre ces diverses solutions étant dicté par les considérations exposées dans la 3ème partie. Les routes réalisées sont souvent des routes nationales vitales pour le pays, qu'elles constituent un débouché vers la mer (route Ouagadougou-Lomé) ou qu'elles soient parallèles à la côte (route Niamey-Zinder au Niger). Dans certains cas, les projets FED ont établi la structure de base pour une circulation permanente à l'échelle nationale (route Niamey-Zinder), dans d'autres il s'est agi de routes inter-africaines (routes Mali - Haute-Volta, Mauritanie-Sénégal, Niger-Nigéria, Dahomey-Togo), dans d'autres encore l'aménagement réalisé a été plus ponctuel (route de la Sakay à Madagascar). En général, sur l'itinéraire étudié tous les ouvrages nécessaires ont été réalisés, mais en outre certains grands ponts ou des ensembles de petits ponts ont été construits ou reconstruits alors que la route concernée elle-même ne nécessitait pas de travaux urgents (pont sur le Mahury en Guyane, pont de Ziguinchor au Sénégal). Parmi les pistes, on peut citer celles de la boucle du Cacao en Côte d'Ivoire, et comme ouvrages sur les pistes, l'aménagement de passages d'eau sur les pistes cotonnières au Tchad. La plupart de ces projets concernent l'amélioration d'une liaison existante, certains autres la création d'une route nouvelle (route d'Andapa à Madagascar).

Les projets d'aéroports, de même, ont concerné tantôt l'amélioration d'installations existantes (Nouakchott), tantôt la réalisation d'un aéroport nouveau (Bamako). Il s'est agi soit de petits aérodromes (Berberati en RCA), soit d'importants projets (Curaçao aux Antilles Néerlandaises).

Les projets portuaires (soit maritimes, soit fluviaux) appartiennent à divers domaines : pêche (Nouadhibou en Mauritanie), commerce (Diego-Suarez à Madagascar), tourisme (Nouméa en Nouvelle-Calédonie), poste pétrolier

./.

Encart

Bilan des projets de transports et communications (au 31.12.74)

		Observations
- Routes bitumées	8.618 km	comprenant les ouvrages d'art, l'assainissement, etc ...
- Routes non revêtues	1.873 km	
- Pistes agricoles (p.m.)	1.701 km	
- Ponts isolés(1)		
. grands ponts	38 ponts	nombreux petits ponts
. projets multiples	4 projets	
- Fourniture de matériel routier à 6 pays		RCA, Congo, Somalie, Togo, Rwanda, Wallis et Futuna
- Etudes routières	9.546 km étudiés	dont 262 km d'études utilisées par d'autres sources de financement
- Surveillance des travaux routiers FED financée par le FED dans 18 pays		
- Aéroports et aérogares	7	
- Ports		
. maritimes	24	représentant, entre autres, 8.621 m de quais, des terres-pleins, des digues et jetées, des wharfs ou appontements et de nombreuses annexes (hangars, bâtiments divers, routes d'accès, engins de levage, etc ...)
. fluviaux	7	

(1) Sur des itinéraires non concernés par les interventions précédentes.

./.

. matériel maritime et fluvial		4 dragues maritimes et 4 dragues fluviales, 10 pousseurs ou remorqueurs, 28 barges, 4 vedettes-passagers, 5 baliseurs-desnagueurs, 12 pontons de déroctage et des bâtiments divers (chalands, vedettes, etc...)
- Chemins de fer		
a) nouvelles lignes :		
- totalité réalisée (en co-financement) :	1.454 km.	
- dont imputable au FED seul :	371 km.	dont 4 ponts pour le transgabonais (dont 1 de 300 mètres linéaires)
b) modernisation de lignes anciennes :		
- totalité modernisée (en co-financement) :	370 km.	
- dont imputable au FED seul :	253 km.	dont 25 ponts métalliques
c) matériel roulant		19 locotracteurs, 152 wagons, 12 voitures-passagers
- Télécommunications		
. liaisons :	2.803 km.	plus matériel et formation du personnel

(Djibouti). Là encore le FED a financé tantôt un port entièrement nouveau (Owendo au Gabon), tantôt une extension (Abidjan), tantôt de simples superstructures (hangars à Cotonou).

Les projets de chemins de fer concernent également soit l'aménagement de lignes existantes (Régie Abidjan-Niger entre Ouagadougou et Abidjan), soit la réalisation de voies ferrées nouvelles : le transcamerounais et le transgabonais, tous deux en co-financement avec d'autres bailleurs de fonds. Les projets de chemins de fer sont en effet parmi les plus coûteux des investissements et mettent généralement en jeu des montants trop importants pour qu'une seule source de financement puisse les prendre entièrement à sa charge(1).

Enfin, plusieurs projets de télécommunications intéressent soit un seul pays (Somalie), soit la liaison entre plusieurs pays africains (Gabon-Congo par faisceaux hertziens).

Il faut noter que le financement de bon nombre des projets intéressant le domaine des transports et des communications a compris non seulement les travaux mais les études d'exécution et du matériel de fonctionnement ou d'entretien (matériel roulant pour les chemins de fer, brigades routières, matériel d'entretien portuaire ou fluvial, etc ...) ainsi que, souvent, l'assistance technique nécessaire à la surveillance ou à la direction des travaux et, parfois, la formation du personnel pour le fonctionnement et l'entretien (télécommunications en Somalie) ce qui s'ajoute aux projets de formation spécifique décrits ci-après (Chapitre III : le développement social).

./.

---

(1) par exemple : le 1er tronçon Owendo-Booué du Transgabonais était évalué à 100 milliards de F. CFA (environ 360 millions u.c.) fin 1974. Ce montant a pu être réuni par le Gouvernement gabonais par appel à son budget propre et à un ensemble de sources extérieures : aides bilatérales française, allemande, italienne, américaine; aides multilatérales du FED (7 mio. u.c. sur prêt spécial) et de la BAD. Le Zaïre et l'Algérie participent également au projet.

Etudes de cas

La conception qui a présidé à l'engagement et à la réalisation des projets eux-mêmes sera illustrée par quelques études de cas : la route Lomé-Ouagadougou, le chemin de fer transcamerounais, la voie transéquatoriale et les télécommunications en Somalie. L'annexe B.5 présente un certain nombre d'autres analyses qui illustrent des projets ayant un objectif différent ou répondant à un problème plus spécifique : la route d'Andapa à Madagascar, le pont de Ziguinchor au Sénégal et l'aéroport de Bamako(1).

./.

(1) Voir l'analyse d'autres projets FED, avec des indications sur les résultats atteints, par exemple :
Pour les routes, dans :

- Courrier de l'Association, n° 13, mai-juin 1972, pp. 44-45; pour les projets routiers au Niger, art. de F. Rousel
- Courrier de l'Association, n° 20, juillet-août 1973, pp. 53-56, pour la route de la Forêt des Abeilles au Gabon, art.de E.A. Brizio;
- Courrier de l'Association, n° 21, septembre-octobre 1973, p. 56, pour les routes aux Comores.

Pour une aérogare : Courrier de l'Association, n° 24, mars-avril 1974, pp. 55-56, sur l'aérogare d'Aruba (Antilles Néerlandaises). art. de J. van Beuzekoni
Pour un chemin de fer : Courrier de l'Association, n° 20, juillet-août 1973, pp. 16 à 20 : la RAN (Régie Abidjan-Niger), chemin de fer ivoiro-voltaïque. par K. Lancina

1. La route Lomé-Ouagadougou (Togo - Haute-Volta)

/Carte à prévoir (+ schéma joint à Proposition de financement TO/314/72, projet 3100.441.18.14, à mettre à jour en fonction de la situation au 1.1.1975), sur laquelle on indiquera les sources de financement : FED, FAC ...: cf carte jointe à la Proposition de financement TO/302/70, à mettre à jour/.

L'aménagement de la route inter-Etats allant de Lomé à Ouagadougou (voir carte) a fait l'objet de plusieurs interventions du FED, réparties dans le temps, et également d'interventions d'autres aides extérieures (voir schéma joint).

En effet, assurer la circulation sur cet axe de 977 km résoud un double problème : d'une part, celui de l'enclavement de la Haute-Volta, qui trouve ainsi une troisième voie d'évacuation de ses productions à côté de la voie ferrée Ouagadougou-Abidjan (celle-ci intéressant d'ailleurs surtout l'ouest voltaïque) et de la route Ouagadougou-Accra (qui concerne le Sud voltaïque), alors que la route vers Lomé concerne surtout l'est de la Haute-Volta ; d'autre part, celui que la géographie pose au Togo, étiré en longueur du nord au sud sur 550 km (pour une largeur de moins de 140 km) et qui doit surmonter ce handicap pour assurer la liaison politique et économique entre les diverses régions du pays. La réalisation d'une route moderne sur tout le trajet Lomé-Ouagadougou a donc toujours été considérée comme primordiale par les deux Gouvernements intéressés, dans le cadre de leur politique nationale de communication et de leur effort de renforcement des liens inter-africains.(1)

Les différents tronçons réalisés en route moderne doivent, soit remplacer une route en terre existante mais ne permettant pas une circulation normale, soit emprunter un nouveau tracé plus court donc plus économique pour les usagers.

(1) Cf. Commission des Communautés Européennes : Fonds Européen de Développement (Bruxelles, 1974), pp. 36-37

./.

Outre la circulation de bout en bout, il existe sur cet axe un trafic local important et qui va en s'accroissant. Sur le tronçon Lama-Kara-Kandé par exemple, le trafic est passé de 45 véhicules (dont 20 poids lourds) en 1968 à 93 véhicules (dont 43 poids lourds) en 1972. L'aménagement à réaliser doit permettre le passage d'un trafic lourd et a les caractéristiques correspondantes : vitesse d'aménagement 100 km/h, portance des ouvrages d'art 30 tonnes, poids par essieu 13 t., largeur du revêtement 6 mètres.

L'effet, sur le trafic, de la transformation en route bitumée, avec des caractéristiques correctes, de la route en terre préexistante est facile à appréhender si l'on regarde les comptages de trafic cités p. 3 (encart). Quoiqu'une certaine distorsion des chiffres soit entraînée sur le tronçon Lomé-Tsévié par le fait de la proximité de la capitale et du voisinage de carrières de latérite et gravier utilisées pour des constructions dans la région, l'évolution de la circulation sur les autres tronçons et sa comparaison avec la situation sur les tronçons encore en terre (comptages de Boumbouaka et Léon) témoigne de l'incitation au trafic qui résulte de l'aménagement. En outre, des observations faites localement en 1971 ont montré que, pour éviter le tronçon Tsévié-Atakpamé encore en terre ou partiellement en voie de rénovation, une bonne partie des usagers se dirigeant de Lomé vers le nord n'hésitaient pas à emprunter le trajet (entièrement bitumé sur financement FED) Lomé-Palimé-Atakpamé, soit un allongement de 50 km par rapport aux 130 km de trajet normal.

Il faut signaler que le port de Lomé, dont la construction a commencé en 1964 sur financement de l'aide bilatérale allemande, devra être agrandi pour faire face au trafic supplémentaire, en provenance ou à destination du nord-Togo et de la Haute-Volta, engendré par la route : le financement de cette extension a d'ailleurs été engagé par un financement conjoint de l'aide communautaire et de l'aide bilatérale allemande en 1973.

./.

Encart

Comptages de trafic sur la route Lomé-frontière voltaïque

Localité où a été effectué le comptage	Située sur tronçon	Moyennes journalières (véhic./jour)					Route bitumée depuis
		1970	1971	1972	1973	début 1974	
Boumbouaka	Mango-frontière voltaïque	48	52	55	58	55	-
Léon	Lama Kara-Mango	75	112	102	105	124	-
Aleheride	Sokodé-Lama Kara	126	?	?	250	210	1973
Sotouboua	Blitta-Sokodé	154	?	?	225	245	1962
Anié	Atakpamé-Blitta	91	178	188	549	367	1973
Amakpavé	Tsévié-Atakpamé	82	227	324	383	391	1972
Agouévé	Lomé-Tsévié	1580	2772	4893	9562	10702	1970

En effet, sur les tronçons déjà ouverts à la circulation, on constate une augmentation du trafic très supérieure aux prévisions faites lors de l'engagement des divers financements, par exemple :

Ensemble du tronçon	Prévisions pour 1973	Trafic enregistré en 1973
Tsévié-Atakpamé	203	383
Atakpamé-Blitta	183	193
Tchaoudjo-Lama Kara	166	260

ce qui est de bon augure pour l'évolution à attendre de la circulation lorsque l'axe entier sera aménagé. Actuellement, la situation est la suivante :

- en Haute-Volta, tout le tracé est bitumé;
- au Togo, 414 km sont bitumés, 56 en voie d'achèvement et 220 km restent à aménager, l'étude étant prête.

Ainsi, sur le total de 977 km, 757 km sont bitumés ou en voie de l'être et le Gouvernement togolais recherche un financement pour les 220 km restant à aménager sur son territoire.

A titre d'exemple des délais nécessaires pour un projet routier, l'encart (p.103) cite les phase principales de la réalisation de plusieurs tronçons financés par le FED.

Enfin, il faut remarquer à propos de ce projet la façon bien coordonnée avec laquelle sont intervenues les diverses sources d'aide extérieure (cf. encart p.104). Pour sa part, le FED a contribué à cette route, jusqu'au début 1975, pour 33 mio. u.c. soit plus de 80 % du total.

Encart

Les phases principales de la réalisation de la route LOME - BLITTA

Blitta		
Coût fin. est. 5,250 M. uc	Comité du FED	30.4.1971
	Décision Commission	24.5.1971
	Convention de financement	14.8.1971
	Appel d'offres 959 publié	15.6.1971
	Début des travaux	30.1.1972
	Réception provisoire	13.6.1974
	Réception définitive	prévue pour 1975
Atakpamé		
Coût fin. : 1,719 M. uc	Comité du FED	30.4.1971
	Décision Commission	24.5.1971
	Convention de financement	14.7.1971
	Appel d'offres(voir tronçon Chra - Tsévié)	
	Début des travaux	
	Réception provisoire	30.1.1973
	Réception définitive	12.3.1974
Chra		
Coût fin. : 3,071 M. uc	Comité du FED	18.7.1969
	Décision Commission	30.7.1969
	Convention de financement	6.1.1970
	Appel d'offres 883 publié	25.2.1970
	Début des travaux	22.10.1970
	Réception provisoire	30.1.1973
	Réception définitive	12.3.1974
Tsévié		
Coût fin. : 1,338 M. uc	Comité du FED	22.6.1965
	Décision Commission	5.7.1965
	Convention de financement	13.10.1965
	Appel d'offres 678 publié	20. 3.1968
	Début des travaux	28.11.1968
	Réception provisoire	24.4.1970
	Réception définitive	5.7.1971
Lomé		

Encart

Situation (au début 1975) de la route Ouagadougou-Lomé

(coûts en mio. u.c.)

Tronçons	Km	Etude			Travaux		
		Coût	financée par	Situation	Coût	Financé par	Situation
I. Haute-Volta							
1) Ouagadougou-Koupéla	137	0,193	FED	terminée	4,85	FED	terminés
2) Koupéla-Nianguédi	92	0,219	+ France Allemagne	"	6,516	FED	terminés
3) Nianguédi-frontière Togo	58		Allemagne	"	4,608	FED	terminés
II. Togo							
4) frontière-Kandé	220	0,432	FED	"	encore	indéterminés	
5) Kandé-Lama Kara	56	0,576	France	"	4,609	FED	achèvement prévu pour 1975
6) Lama Kara-Tchaoudjo(2)	73		France	"	2,9	France	terminés
7) Tchaoudjo-Blitta	78		France	"	?	Togo BIRD(1)	1963 achèvement prévu pour 1976
8) Blitta-Atakpamé	102	0,448	FED	"	5,250	FED	terminés
9) Atakpamé-Tsévié	125		FED	"	4,790	FED	"
10) Tsévié-Lomé	36	compris dans travaux	FED	"	1,338	FED	"

(1) rebitumage avec élargissement de la chaussée financé par la BIRD en décembre 1973 pour un total de 8,7 mio. $ (y compris les travaux sur des routes secondaires perpendiculaires à l'axe Lomé - Tchaoudjo)

(2) ex-Sokodé.

2. LE CHEMIN DE FER TRANSCAMEROUNAIS

Un Américain, M. John Swenson (1), décrit ainsi le projet du chemin de fer Yaoundé-Belabo-Ngaoundéré, réalisé pour prolonger la ligne Douala-Yaoundé ouverte en 1927 :

"Ce projet a le même côté romanesque que la construction de l'Union Pacifique aux Etats-Unis... l'histoire du Transcam est une histoire de frontières. Ici, comme aux Etats-Unis, au 19e siècle, le chemin de fer est en train d'ouvrir un pays, de stimuler le commerce, d'assurer un transport et une communication rapides. Et dans tous ces domaines, comme aux Etats-Unis il y a un siècle, le chemin de fer apporte une contribution importante à la création d'un sentiment d'unité parmi les hommes partageant une terre commune... Au moment de l'indépendance, en 1960, il y avait très peu de relations entre les différentes régions et [les divers] peuples du Cameroun. Le commerce et la communication dépendaient de quelques routes en terre. Les voyages étaient difficiles même pendant la bonne saison, et pendant les trois mois de la saison des pluies, le nord était vraiment isolé. Les difficultés de transport et de communication étaient des obstacles à l'exploitation du coton, à l'élevage des boeufs ainsi qu'à l'exploitation du bois de [l'intérieur]. L'éducation, les soins médicaux et les autres services publics étaient longs à venir et difficiles à administrer.
Tenant compte de ces données, le gouvernement du Président Ahidjo a été amené à considérer la construction du Transcam comme une question de très grande priorité".

.../...

(1) John Swenson : Le chemin de fer transcamerounais vu par un Américain, in Courrier de l'Association no 17, janv.-févr. 1972, pp. 48 à 52.
Voir aussi :
- dans Jeune Afrique no 729 du 28.12.74 : Du projet Douala-Tchad au chemin de fer de l'unité
- dans Marchés Tropicaux du 10.1.75 : Le Transcamerounais au rendez-vous de Ngaoundéré - Pour le rapprochement des hommes et le développement des économies
- dans Le Soir du 5.2.75 : Le Cameroun a gagné la bataille du rail
- dans Industries et Travaux d'outre-mer, avril 1974 : Fiche technique sur la Régie des chemins de fer du Cameroun
- dans La vie du rail outre-mer d'avril 1974 : Une grande date pour le Transcamerounais : depuis le 4 février 1974, les trains atteignent N'Gaoundéré.

C'est bien en considérant cette priorité accordée au projet par les autorités responsables et les objectifs vitaux que permettrait d'atteindre la construction du chemin de fer -unité nationale et développement économique et social, auxquels il faut ajouter les possibilités offertes à plus long terme aux pays voisins, Tchad et R.C.A., lorsqu'ils auront pu se raccorder par route ou par fer à la voie transcamerounaise-, que plusieurs bailleurs de fonds ont, à partir de 1963, décidé de mobiliser les crédits nécessaires à sa réalisation. L'encart (pp. 107-108) présente le total et la répartition des financements intervenus ainsi que les dates de réalisation et la longueur des tronçons (cf. carte) [à mettre à jour], quelques données techniques permettant d'apprécier l'énormité des travaux entrepris et enfin les premiers résultats statistiques portant sur les voyageurs et les marchandises transportés et la comparaison des coûts de transport par rail avec ceux des autres moyens possibles.

Entièrement mise en service depuis plus d'un an, la voie Yaoundé-Ngaoundéré connaît déjà un trafic appréciable de marchandises et de voyageurs.
Les plus importantes des marchandises sont le bois de la région de Belabo(1), le bétail et la viande de l'Adamaoua (2), le cacao d'Obala, le sucre raffiné de M'Bandjock et les divers produits vivriers descendant du nord sur Yaoundé et Douala. Ce trafic est vraisemblablement appelé à se développer, de nombreux projets productifs étant actuellement entrepris ou à l'étude : seconde raffinerie de sucre à M'Bandjock, élevage de l'Adamaoua et du nord , exploitation forestière et usines de bois (scieries, bois déroulés, placages, etc...) dans la région de Deng-Deng, exploitation de la bauxite de Minim-Martap, etc... Dès maintenant, les gares deviennent le siège d'activités diverses. Belabo par exemple, qui n'était qu'un village de quelques habitants en 1960, en compte maintenant plus de 3.000, adonnés principalement au service ferroviaire et au commerce; Ngaoundal, petite bourgade à 130 km de Ngaoundéré, voit affluer la population environnante dans son moderne, construit à l'origine pour les besoins du chantier du transcamerounais et qui dut rapidement être étendu pour répondre aux demandes.

.../...

(1) Le trafic de bois à la gare de Belabo par exemple est passé de 25.000 t en 1970-71 à 41.000 t en 1971-72 et 74.000 t en 1972-73.
(2) Région dont Ngaoundéré est le chef-lieu.

Encart

Quelques chiffres concernant le Transcamerounais

1. Les tronçons, les dates et le coût des travaux

(Le tronçon Douala-Yaoundé - 306 km - avait été réalisé de 1910 à 1927 en grande partie par l'Allemagne).

- Tronçon Yaoundé-Belabo (296 km) : réalisé de 1964 à 1969 - coût : 37,65 mio. u.c.
- Tronçon Belabo-Ngaoundéré (332 km) : réalisé de 1970 à 1974 - coût : 55,3 mio. u.c.

2. Les financements (en millions u.c.)

- FED (1)	49,25	(soit 53%) dont 44,25 de subvention 5 de prêt
- US/AID (1)	21,2	(soit 22,8%)en prêt
- FAC (France) (2)	16,3	(soit 17,5%) dont 12,1 de subvention 4,2 de prêt
- Cameroun (3)	6,2	(soit 6,7%)
Total	92,95	

3. Les moyens techniques utilisés

- Terrassements	22 millions m3
- Ballast	460.000 m3
- Rails	42.000 t
- Traverses	1,1 million
- Béton	85.000 m3
- Ponts (79)	1.260 mètres
- Buses métalliques	34.000 mètres linéaires

4. Les caractéristiques techniques

- écartement des voies	1 m
- poids par essieu	16 t

(1) Travaux d'infrastructure.
(2) routes d'accès, bâtiments des gares, réseau de télécommunications, matériel roulant. (FAC - Fonds d'Aide et de Coopération)
(3) Travaux (2ème tronçon), fourniture de traverses en bois, fonctionnement de l'OCFT (Office du chemin de fer transcamerounais)

Suite de l'encart

5. Le trafic	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73
- Voyageurs sur le 1er tronçon (unités)	90.000	145.000	121.000	130.000
- Marchandises dans les gares du 1er tronçon (t)				
. tonnages au départ	56.000	83.000	103.000	159.000
. tonnages à l'arrivée	50.000	108.000	118.000	107.000

6. Le coût des transports

- billet voyageur Yaoundé-Ngaoundéré (CFA)	
. par avion (touriste)	15.425
. par car	3.500
. par train (2e classe)	1.805
- trafic marchandises par TK (CFA)	
. par route (1)	8 à 10
. par train	8 à 10
- bétail : prix de revient du transport Yaoundé-Ngaoundéré du kg de carcasse (CFA)	
. à pied	33
. par camion	22
. par train	10
- prix de revient du transport de viande Ngaoundéré-Douala (CFA/t)	
. par avion	45.000
. par train	20.000

(1) Les tarifs routiers ont été alignés sur les tarifs ferroviaires.

L'aspect de renforcement des liaisons économiques et politiques entre le nord et le sud du pays a été atteint. Il faut signaler d'ailleurs que l'effet du chemin de fer sera, en ce domaine, accru par l'aménagement de la route vers le nord Ngaoundéré-Garoua, financé par un important crédit conjoint de la BIRD et de l'IDA (1).

Les travaux du chantier de la voie ferrée ont occupé, suivant les moments, de 2.500 à plus de 5.000 ouvriers camerounais et ont donc été à l'origine de la distribution d'une masse importante de salaires et surtout de la formation d'ouvriers dont un certain nombre se sont reclassés dans des entreprises locales de Travaux publics ou dans l'artisanat. En outre, les ressources naturelles du pays ont été utilisées puisqu'une grande partie des traverses (près de la moitié) est en bois local, et que les besoins des chantiers ont contribué à développer une production vivrière qui maintenant, transportée par rail, trouve un débouché sur les marchés du sud.

La conclusion de l'auteur cité ci-dessus, M. Swenson, est que "à l'heure actuelle, aucun autre moyen ne se montre plus utile et mieux adapté aux besoins du pays que le Transcamerounais. Et même dans l'avenir, le Transcamerounais continuera à être le fer de lance de l'économie du pays".

(1) Engagements de 24 mio $ chacune en 1973 (au total environ 38 mio u.c.).

3. LA VOIE TRANSEQUATORIALE (CONGO - R.C.A. - TCHAD)

La voie transéquatoriale constitue un réseau de communication long d'environ 5.000 km intéressant : la République Populaire du Congo, le Cameroun, la République Centrafricaine et le Tchad.

Son axe principal s'étire sur 2.900 km, du port congolais de Pointe-Noire à N'Djamena au Tchad, et se compose des tronçons suivants :

- le chemin de fer Congo-Océan (C.F.C.O.) qui sur 515 km relie Pointe-Noire à Brazzaville, toute circulation fluviale sur le tronçon correspondant du Congo étant impossible en raison de la présence de rapides en aval de Brazzaville, port qui est donc le lieu des ruptures de charge avec le tronçon suivant;
- les fleuves Congo et Oubangui jusqu'au port de Bangui, soit 1200 km entre Brazzaville et Bangui;
- les réseaux routiers centrafricain et tchadien, soit 1185 km de route entre Bangui et N'Djamena.

Sur cet axe se greffent des transversales : branche nord du C.F.C.O. vers M'Binda et la frontière gabonaise, affluents du Congo dans la cuvette congolaise, Sangha et ses prolongements vers le nord (Ngoko vers le Cameroun et Haute-Sangha vers la R.C.A.), Lobaye (affluent de l'Oubangui).

Un trafic important emprunte la voie transéquatoriale : manganèse du Gabon par M'Binda et le rail (1), produits de la cuvette congolaise (café, cacao, huile de palme et palmistes) par la voie d'eau qui permet également l'évacuation du bois du sud-est camerounais (Ngoko) et du sud-ouest centrafricain (Sangha et Lobaye), coton de R.C.A. (Bossembélé et Bambari) et du Tchad (Moundou et Sarh) et marchandises importées (hydrocarbures, ciment, sucre, machines, etc...). En 1970, ce trafic

.../...

(1) Actuellement les 2 millions de t. de manganèse de Moanda empruntent le téléphérique au Gabon puis la bretelle ferroviaire de M'Binda et le C.F.C.O. proprement dit, de Favre (près de Dolisie) à Pointe-Noire sur environ 200 km. D'après des accords passés avec le Congo, ce trafic continuera même après la future mise en service de la bretelle Moanda-Boué du Transgabonais, qui sera utilisée pour transporter le supplément de manganèse produit à Moanda et Franceville par rapport à ces 2 mio de t. et permettra une exportation par Owendo, 1er port en eau profonde du Gabon réalisé sur financement FED et terminé en 1974 (cf. article sur le port d'Owendo, in Courrier Communauté Européenne-ACP, n° 30, mars-avril 1975), par H. Ackermann)

Encart

Le problème du port de Pointe-Noire

En 1972, les postes à quai du port de Pointe-Noire (qui avait commencé à fonctionner normalement en 1946) étaient pratiquement saturés.

Année	Trafic total (milliers de t)	Taux moyen d'occupation des postes à quai (en %)	Jours d'attente des navires sur rade
1960	767	60	néant
1966	2.267	90	116
1967	2.462	91	151
1968	2.511	92	216
1969	2.830	91	459
1970	2.871	88	244
1971	3.296	90	491

En fait, le taux moyen inclut l'appontement pétrolier, qui ne peut être utilisé que par les tankers et, en 1971, a été occupé à 65%. Le taux réel d'occupation des autres postes a été de 93,5% avec des pointes à 98%, alors que la moyenne optimale pour un port du type de Pointe-Noire serait de 80% (1).

L'immobilisation forcée d'un cargo de tonnage moyen représentant, en 1972, un coût journalier d'environ 2000 $, les armateurs subissent en cas d'immobilisation de lourdes pertes qui pourraient les amener à décider d'appliquer un surfrêt pour la desserte de Pointe-Noire (un surfrêt de l'ordre de 30% avait déjà été envisagé en 1969) ce qui se répercuterait sur les prix des marchandises transitant par le port et, in fine, sur l'économie du Congo et des autres pays desservis par Pointe-Noire. Enfin, toute augmentation du trafic par rapport au niveau atteint était en 1972 impossible à envisager. C'est cette situation et l'importance du port pour le Congo et à titre de "maillon" de la voie transéquatoriale qui ont amené le FED à financier la construction d'un poste à quai supplémentaire(2).

(1) Le travail à Pointe-Noire est permanent, grâce au système des 3 équipes de 8 h. instauré en 1969.
(2) Subvention de 4,681 mio u.c. en 1972.

portait au total sur 3,15 millions de tonnes (1), dont la totalité du trafic congolais (1,275 mio t.), 98% du trafic centrafricain (soit 260.000 t., le reste transitant par le nord-Cameroun), 35% du trafic tchadien et une petite partie du trafic camerounais intéressant le sud-est de ce pays. La seule circulation fluviale concernait à la même époque 438.000 tonnes (cf. encart page 113), alors que pour 1975 les prévisions sont de 1,6 million de tonnes.

La gestion et l'entretien de ces différents tronçons sont assurés par l'A.T.C. (Agence Transcongolaise des Communications) au Congo et l'A.C.C.F. (Agence Centrafricaine des Communications fluviales) en R.C.A.

L'importance des dépenses financières représentées par cet entretien a amené les autorités des divers pays intéressés à solliciter l'aide du FED pour réaliser les nouveaux équipements sans lesquels le trafic sur la voie transéquatoriale aurait connu une paralysie progressive : nouveaux quais (cf. encart p 111) et matériel portuaire (remorqueur et drague) à Pointe-Noire, amélioration de la voie ferrée et matériel ferroviaire (wagons-grumiers) pour le C.F.C.O., extension du port de Brazzaville, matériel d'entretien (voir encart pages 114-115) des fleuves, aménagement en ports modernes de 4 ports de la cuvette congolaise (Makoua, Fort-Rousset, Boundji et Mossaka) flotte fluviale (pousseurs et barges) pour la Haute-Sangha, modernisation du port de Nola également sur la Sangha, aménagement du confluent Lobaye-Oubangui, route Damara-Sibut.

En 1974, l'ensemble de ces interventions financées depuis 1961 par l'aide communautaire représentait déjà 39 millions u.c. (dont 37 millions de subventions) et plusieurs projets étaient encore à l'étude : superstructures pour le port de Pointe-Noire et réalignement du C.F.C.O. (en cofinancement avec d'autres sources d'aide), aménagement du port de Bangui, etc...
[carte à reprendre de "FED 1974"]

(1) Sans le manganèse : 1.640.000 tonnes.

Encart

Evolution du trafic sur le réseau des voies navigables du bassin Congo-Oubangui-Sangha

(en tonnes)

	1960	1966	1967	1968	1969	1970
- Montée (importations)	90.793	154.018	185.070	179.347	187.453	216.886
- Coefficient (base 100 = 1960)	100	169,6	203,8	197,5	206,4	238,9
- Descente (exportations)	94.827	108.532	121.166	130.281	181.233	224.535
- Coefficient (base 100 = 1960)	100	114,4	127,8	137,4	191,1	236,8
- Total général	185.620	262.550	306.236	309.628	368.686	441.421
- Coefficient	100	141,4	164,9	166,8	198,6	237,8

Encart

L'aide du FED à l'entretien des voies navigables du bassin Congo-Oubangui-Sangha

Les travaux d'entretien à effectuer

- Le balisage : permet la sécurité de la navigation de jour et de nuit.
  Les cours d'eau concernés ayant des fonds mobiles, l'emplacement du chenal navigable varie à chaque crue et à chaque décrue, d'où la nécessité de remettre constamment en place le balisage.
- Les dragages : élargissent le chenal et l'approfondissent pour augmenter le tirant d'eau disponible (1).
  Ils sont à reprendre également chaque année.
- Les déroctage : approfondissent les passes rocheuses existantes.
- Le desnagage consiste à enlever tous les obstacles pouvant gêner la navigation (enlèvement des arbres, etc...).
- Les études hydrographiques : rendent possibles les travaux d'entretien et l'amélioration de la navigabilité.

Le matériel disponible en 1972

- 4 brigades de balisage
- 3 brigades de dragage
- 1 brigade hydrographique
- 2 brigades de déroctage
- 2 brigades de balisage-desnagage
- 2 brigades de servitude

Total 14 brigades

dont	7	mises en service en	1950 (financement FIDES)
	1	"	1956 "
	3	"	1966-67 (auto-financement)
	1	"	1969 (autofinancement + CCCE)
	2	"	1972 (1 sur autofinancement et 1 sur FED).

(1) Une barge du type utilisé sur ce réseau peut transporter :

- 89 t. de fret pour un tirant d'eau de 0 m 60
- 200 t. " 0 m 90
- 350 t. " 1 m 30

Etat des brigades de 1950 : en 1973 elles sont à la limite de l'usure totale, d'où montant exorbitant des frais d'entretien et pannes fréquentes; la fabrication du type de moteur dont ces brigades sont dotées a été arrêtée en 1961, celle des pièces de rechange en 1968, le stock de ces pièces s'épuisant ainsi progressivement sans pouvoir être renouvelé, ce qui laissait prévoir un arrêt total des possibilités d'entretien en 1974; enfin, les conditions de travail sur le réseau centrafricano-congolais étant mal connues lors de la commande du matériel, effectuée en 1948, celui-ci n'a pas les caractéristiques nécessaires de manoeuvrabilité et de puissance.

Un exemple de composition d'une brigade

Une brigade de dragage comprend : une drague suceuse automotrice, une conduite flottante et une conduite terrestre, un ponton groupe de relais de pompage, une barge à hydrocarbures, deux vedettes de servitude et un hors-bord de liaison.

L'aide du 3ème FED

- Fourniture sur subvention de :
  - 2 brigades de balisage
  - 2 brigades de dragage
  - 2 brigades de déroctage
  - 2 brigades hydrographiques
  - 1 brigade de servitude

Total 9 brigades (1).

- Bénéficiaires : pour moitié chacune, la République Populaire du Congo et la République Centrafricaine.
- Montant du financement (total) : 9,362 mio u.c.

(1) dont 6 pour remplacer le matériel vétuste et 3 pour exécuter des travaux supplémentaires (augmentation des cubages de dragage et dérochement).

4. LES TELECOMMUNICATIONS EN SOMALIE

Pour les pays ayant une surface totale très étendue mais une "superficie utile" relativement réduite, le problème des communications se pose avec acuité (1). Ce problème était encore aggravé en Somalie au début des années 60 par le fait que la superficie utile y était elle-même morcelée entre plusieurs régions, en raison de la configuration géographique du pays, de la localisation de ses ressources naturelles et de son histoire.

En effet, si le territoire somalien s'étend sur 640.000 km2, ce qui est relativement réduit par rapport à nombre d'autres pays africains, il se présente comme deux vastes bandes côtières reliées grosso modo perpendiculairement l'une à l'autre, la première - orientée ouest-est- - étant bordée par le golfe d'Aden au nord, et la seconde - orientée nord-sud - par l'Océan indien à l'est : c'est ce qui a valu au pays son surnom de "corne de l'Afrique". Dans cette "corne", l'Ethiopie s'enfonce comme un coin, de telle sorte que pour aller de la province d'Hargheisa au nord à celle du Haut-Giuba au sud sans quitter le territoire somalien, il faudrait faire un détour par 4 autres provinces. Une bonne partie du pays est désertique, séparant la zone peuplée du nord de celle - également fortement peuplée - située entre les fleuves Giuba et Uebi Scebeli. Enfin, la séparation imposée par la période coloniale entre le nord (sous protectorat britannique) et le sud (sous tutelle italienne) a conduit après l'indépendance à des difficultés supplémentaires d'intégration, celle-ci n'ayant été réalisée officiellement qu'en 1965.

.../...

(1) Voir différents articles sur les télécommunications en Afrique et les projets financés par le FED en ce domaine in Courrier de l'Association no 26 - juillet-août 1974 : Dossier - Les Télécommunications, pp. 18 à 42.

C'est pourquoi, parmi les trois objectifs prioritaires de la politique somalienne de développement en 1965, figurait l'amélioration des communications - surtout entre le nord et le sud - au même titre que celles de l'agriculture intensive et de l'élevage.
Cependant, si dans le secteur des communications en général la Somalie a bénéficié d'aides diverses, dans le domaine des télécommunications en particulier presque rien n'avait été fait depuis 1960 en dehors de la réalisation d'un central téléphonique automatique à Mogadiscio, financée par la BIRD. Toutes les autres installations téléphoniques et télégraphiques étaient à la fois vétustes (datant, les unes de la campagne italo-éthiopienne de 1935-1936, les autres de la guerre de 1939-45) et sursaturées Hargheisa (3e ville de la Somalie par la population) ne disposait pour ses 40.000 habitants que de 400 lignes téléphoniques, toutes attribuées; Chisimaio, port important et chef-lieu de la région du Bas-Giuba, ne disposait que de 25 lignes, toutes occupées par l'administration, etc...

Ces installations devaient en outre, en raison de leur ancienneté, faire continuellement l'objet de réparations, les conséquences de l'usure se présentant d'une façon alarmante, alors qu'en raison des profondes transformations intervenues depuis plus de quinze ans dans la technologie des télécommunications et en particulier dans les appareils utilisés, il devenait de plus en plus difficile de se procurer les pièces de rechange nécessaires. D'autre part, en raison du nombre limité d'installations, le trafic ne pouvait se faire sur un tracé donné qu'à des heures fixées à l'avance et non en permanence. Enfin, les stations émettrice et réceptrice de Mogadiscio étaient installées à un endroit qui, en raison de la croissance urbaine, se trouvait désormais en pleine ville, ce qui perturbait considérablement la qualité des communications et même leur quantité en raison des interférences électriques nombreuses dues à cette localisation. Pour les usagers, télégrammes tronqués, retards des transmissions, impossibilité d'établir les communications, caractérisaient la situation.

.../...

C'est dans ce cadre qu'est intervenue l'aide communautaire (1) pour le financement d'un réseau qui sera l'un des éléments du PANAFTEL (2) : ce réseau doit unir les régions nord-ouest et nord-est du pays - et Hargheisa en particulier - à la région centrale axée sur Mogadiscio et au sud du pays (zone de Chisimaio).

Techniquement, le projet se décompose en trois parties : extension des réseaux téléphoniques urbains et construction de nouveaux centraux à Hargheisa (3) et Chisimaio, réseau de télécommunications intérieures par ondes courtes de Mogadiscio vers le nord (Hargheisa, Baidoa, Belet Uen Galcaio, Burao et Bosaso) et par faisceaux hertziens de Mogadiscio vers le Sud (Genale - Coriolei - Gelib - Giamama) - avec des connexions dérivées vers les centres moins importants (Afgoi, Merca, Balad, Giohar) - et enfin station d'émission et de réception radio par ondes courtes (HF (4)) en trafic international à partir de Mogadiscio.

Il faut ajouter à ces travaux proprement dits, qui se sont révélés très difficiles à exécuter techniquement et financièrement, et ont été terminés fin 1974, une action -en cours - de formation du personnel nécessaire pour le fonctionnement et l'entretien des réalisations. Cette formation est assurée, pour une part (technique), par la Société qui a fourni le matériel téléphonique, et pour la partie générale par l'U.I.T., et devra probablement être poursuivie plus longtemps que cela n'avait été envisagé à l'origine.

---

(1) Engagements de 7,2 mio u.c.

(2) PANAFTEL : Il s'agit du futur réseau panafricain de télécommunications par voie hertzienne, couvrant toute l'Afrique au sud du Sahara, dont le promoteur est l'U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications) et dont le financement est actuellement étudié par diverses sources d'aide extérieure. Ce projet permettrait à 37 pays africains de bénéficier de liaisons directes entre eux sans devoir, comme cela est souvent le cas actuellement, passer par l'intermédiaire d'un relais européen.

(3) Par exemple à Hargheisa : central urbain automatique de 1000 lignes avec extension possible à 5000, central interurbain manuel de 10 lignes et réseau de câbles enterrés pour 2000 lignes d'abonnés.

(4) HF = haute fréquence.

Le bénéfice à attendre du projet est à la fois économique (transactions facilitées entre la région septentrionale, orientée vers l'élevage et le commerce avec les pays de la Mer Rouge, et la région méridionale, orientée vers l'agriculture d'exportation et l'industrie de transformation), social (certaines localités éloignées cesseront d'être isolées) et politique (unification facilitée).

X

X X

CHAPITRE III

Le Développement social

Les projets appartenant au secteur social sont de deux types : d'une part, des infrastructures (écoles, hôpitaux, adductions d'eau ...), d'autre part, de la formation au sens large du terme (bourses, stages, envoi d'instructeurs ...).

A. Les infrastructures sociales

Elles concernent principalement l'enseignement, la santé, l'hydraulique, l'édilité et l'habitat.

1) Les infrastructures d'enseignement

Le bilan s'établit ainsi :

BILAN

	Nombre d'écoles		Nombre d'élèves
- Classes primaires	3176		95.280
dont classes de brousse		2501	
classes nomades		20	
- Logements de maîtres d'enseignement primaire	1393		
- Etablissements secondaires	99		20.465
- Ecole normales	11		3.688
- Ecoles professionnelles et techniques	77		11.466
- Instituts universitaires et supérieurs	18		6.355
- Centres de formation ruraux	491		-

Le détail par pays est donné à l'annexe B.6. a).

La part des classes primaires, et surtout des classes de brousse[1], est importante. A vrai dire, elle l'a surtout été pendant le 1er FED[2], le

(1) Les classes nomades ont concerné la Mauritanie.
(2) C'est donc également surtout pendant le 1er FED qu'ont été construits les logements de maîtres d'écoles primaires, considérés comme un complément indispensable - surtout en brousse - pour le bon fonctionnement des écoles.

2ème et surtout le 3ème Fonds faisant davantage porter leur effort sur l'enseignement secondaire et surtout la formation des cadres techniques dont le besoin se fait de plus en plus sentir au stade où en sont actuellement la plupart des pays africains, dans leur politique de remplacement des cadres expatriés par des cadres nationaux.

Les centres de formation rurale sont une forme assez originale de formation de certaines catégories de la population, pratiquée par exemple en Haute-Volta et en Côte d'Ivoire. En Haute-Volta, les CER (Centres d'éducation rurale) se proposent de former la jeunesse rurale aux tâches spécifiques qui l'attendent en insistant à la fois sur l'insertion des jeunes ainsi formés dans leur milieu et sur la promotion des meilleurs d'entre eux au sein de ce même milieu. En Côte d'Ivoire, les CTR (Centres techniques régionaux) forment des ouvriers qualifiés (CTR de Ferkessédougou) et des artisans et encadreurs ruraux (CTR de Katiola) en fonction des nécessités locales - ou éventuellement nationales - selon un plan élaboré avec les représentants du secteur privé industriel et des sociétés de développement oeuvrant en milieu rural.

Parmi les écoles professionnelles et techniques figurent en particulier des instituts de formation d'animateurs ruraux (Sénégal, Mali), des collèges agricoles et écoles agronomiques (Cameroun, Tchad, RCA, Madagascar, Togo, Burundi), des lycées techniques (Tchad, Gabon, Haute-Volta, etc ...), des écoles d'élevage (Niger, RCA), un centre d'entretien routier (Togo), un centre de formation féminine artisanale (Haute-Volta), sans compter les écoles d'infirmiers (Niger, Togo, Dahomey) incluses dans les projets de santé publique.

Pour l'enseignement supérieur, outre la construction d'une Université complète (en Somalie), le FED a financé divers bâtiments dans des universités existantes, plusieurs écoles nationales d'administration (ENA au Zaïre, en Côte d'Ivoire, en RCA, en Haute-Volta, au Niger, au Burundi), des écoles normales supérieures (Côte d'Ivoire, Congo, Sénégal, Cameroun, Burundi), une école de statisticiens (Cameroun), un Institut zootechnique (Tchad) et une école inter-Etats pour la formation de techniciens des douanes (RCA).

Dans tout le secteur de l'enseignement, comme pour les secteurs précédents, les réalisations FED ont soit remplacé des installations existantes mais vétustes, surpeuplées, ou en matériaux provisoires, soit constitué des installations nouvelles (cf. le projet de classes primaires au Cameroun).

./.

On donnera ci-après une brève analyse du projet d'écoles secondaires pilotes à l'Ile Maurice.

Etudes de cas

L'annexe B.7.a) présente des projets scolaires concernant d'autres catégories d'enseignement : écoles primaires au Cameroun, écoles pédagogiques au Zaïre, école inter-Etats d'hydraulique en Haute-Volta, Université de Mogadiscio.

LES ECOLES SECONDAIRES PILOTES A L'ILE MAURICE

Le 31 janvier 1975, jour de l'expiration théorique de la Convention de Yaoundé II, la Commission a pris en faveur de l'Ile Maurice, le plus récent des associés de la CEE dans le cadre de cette Convention, une décision de financement concernant la construction et l'équipement de trois écoles secondaires. De type "pilote", ces écoles répondent au souci des autorités mauriciennes de préparer la jeunesse aux tâches scientifiques, techniques et commerciales qu'impliqueront les industries créatrices d'emploi que l'on cherche à attirer dans l'ile - la possibilité de disposer de cadres - surtout au niveau moyen - dans ces différentes disciplines est en effet un préalable au développement de ce genre d'industries, préalable qu'il faut s'efforcer de résoudre puisque la création d'emplois est l'un des principaux objectifs de la politique mauricienne. Parallèlement à la formation de cadres, le gouvernement a d'ailleurs prévu des avantages fiscaux pour de nouvelles industries et la réalisation des infrastructures indispensables (énergie, eau, communications, etc...).

Incluses dans une réforme générale de l'enseignement à laquelle a également contribué la Banque Mondiale (1), la réadaptation et l'extension de l'enseignement technique au niveau secondaire se feront principalement par la création des trois nouvelles écoles financées par le FED (2). Ces écoles situées respectivement à Rose-Belle, Pamplemousse et Ebène, sont destinées à accueillir 2.450 élèves de 12 à 20 ans.

.../...

(1) par 2 prêts du 29.7.74 de 3,5 mio $ chacun, l'un de l'IDA (durée 50 ans, différé 10 ans, intérêt 0,75%), l'autre de la BIRD (durée 25 ans, différé 10 ans, intérêt 7 1/4%), pour l'enseignement technique primaire et pour des ateliers et un centre de formation industrielle.

(2) Subvention de 18 mio RS, soit environ 3,3 mio u.c. pour une première phase.

Les programmes des écoles de Rose-Belle et Ebene (réservées aux garçons) porteront sur les sciences économiques et mathématiques, la chimie, la physique, l'informatique, la biologie - et en particulier la biologie marine -, l'agronomie, le travail du bois et des métaux, l'étude des matières pratiques et de la céramique et enfin les domaines social et commercial. L'école de Pamplemousse permettra aux filles d'apprendre la sténo-dactylo et l'économie ménagère à la place des disciplines techniques des deux autres écoles.

Etant donné qu'il s'agit d'écoles à créer et qui n'auront donc pas immédiatement d'enseignement à dispenser dans toutes les classes, une formule progressive à été choisie pour la réalisation afin de ne pas construire dès le début des classes qui ne seraient pas utilisées en totalité mais occasionneraient des frais d'entretien pour le budget local. Les constructions prévues en première phase concerneront 39 classes (et 1500 élèves) avec leur équipement pédagogique et leur mobilier. La mise en service est envisagée pour 1978.

2) Les infrastructures de santé publique

Le bilan est le suivant pour les principaux types de projets :

	Nombre de formations	Nombre de lits
- Hôpitaux centraux et provinciaux	18	4.907
- Petits hôpitaux et dispensaires de brousse	429	6.389
- Ecoles d'infirmiers	8	-
- Pharmacies d'approvisionnement	5	-

Le détail par pays figure à l'annexe B.6.b).

Parmi les hôpitaux centraux, on peut citer ceux (entièrement nouveaux) de Tananarive, Korhogo (Côte d'Ivoire), Mogadiscio, etc ... Les projets concernant certains autres consistent en une amélioration ou une extension de la formation existante (Niamey, Nouakchott, Abéché au Tchad, Saint-Louis au Sénégal...). La plupart de ces projets comprennent l'équipement médical et hospitalier, de même que pour les petits hôpitaux qui incluent également souvent des logements pour le personnel sanitaire.

Outre les réalisations citées dans le bilan ci-dessus, le FED a financé des laboratoires de recherche (laboratoires de lutte contre les grandes endémies en RCA, Institut Pasteur en Côte d'Ivoire, Institut de Biologie humaine au Mali), un institut consacré à la prévention sanitaire (en Côte d'Ivoire), un institut de pédiatrie et un centre de transfusion sanguine à Dakar, et des unités mobiles de radiographie pour la lutte contre la tuberculose (Mali et Sénégal).

./.

Enfin, l'aide communautaire a joué un rôle moteur dans la lutte contre l'onchocercose[1] en lançant conjointement avec la France un projet de campagne de masse simultanément dans les pays les plus atteints : le Mali, la Côte d'Ivoire et la Haute-Volta.

L'intervention du FED avait consisté à fournir les équipes mobiles (véhicules, matériel, médicaments et assistance technique) pour l'épandage d'insecticides et le traitement des malades.

Sur le vu des résultats de cette campagne, le projet est actuellement repris à long terme (programme s'étalant sur 20 ans) et à plus grande échelle, pour un montant envisagé de 120 millions de dollars, sur l'ensemble de la zone infestée (outre les 3 pays déjà cités, cette zone comprend le Dahomey, le Ghana, le Niger et le Togo), par un ensemble de bailleurs de fonds comprenant la Banque Mondiale, le PNUD, la FAO, l'OMS, la BAD et des aides bilatérales : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada, les Etats-Unis, le Koweit.

Etude de cas

Pour illustrer plus en détail le genre d'intervention financé par le FED en matière d'infrastructure sanitaire, on décrira le programme sanitaire au Niger.

./.

(1) Il s'agit d'une maladie transmise à l'homme par la piqûre d'un moucheron qui se reproduit dans les eaux courantes. Le plus souvent, la maladie se traduit par des lésions oculaires, pouvant aller jusqu'à la cécité (d'où le surnom de l'onchocercose : "la cécité des rivières") et, pour la fuir, les populations abandonnent les vallées souvent fertiles où sévit ce fléau. cf. Courrier de l'Association, n° 15, septembre-octobre 1972, pp. 37 à 39.

LE PROGRAMME DE SANTE PUBLIQUE AU NIGER

Les problèmes sanitaires du Niger (1) résultent en grande partie de sa situation géographique, l'immensité du pays, la dispersion de l'habitat rural et le nomadisme d'une partie de la population rendant très coûteux tout essai de couverture préventive et même curative de la population. Quelques chiffres permettent d'apercevoir l'acuité de ces problèmes : en 1972, l'espérance de vie à la naissance était de 37 ans; en 1974, à Maradi, la mortalité des enfants de 1 à 3 ans était de 300‰; si la variole a pratiquement disparu, de même que la fièvre jaune, l'épidémie de choléra de 1970-71, celle de méningite cérébro-spinale de 1970 ont durement touché le pays, qui paie d'autre part fortement tribut aux maladies microbiennes, virales et parasitaires (bilharziose, amibiase, filariose, etc...).

Longtemps, malgré les efforts déployés, l'infrastructure sanitaire a été l'une des plus faibles des pays africains : le Niger ne disposait que d'un lit d'hôpital par 2.000 habitants par exemple, tandis que la Haute-Volta en avait un pour 1.200 habitants. Jusqu'en 1964, aucun établissement n'existait sur place pour la formation du personnel sanitaire, avec comme conséquence une grave pénurie de ce personnel : alors que les normes africaines de l'OMS sont d'un médecin pour 10.000 habitants, le Niger en avait un pour 60.000 de même qu'il disposait en 1971 d'un infirmier pour 6.000 habitants alors que les normes sont d'un pour 1.500 au maximum. En outre, ces chiffres moyens recouvraient-ils un très fort déséquilibre dans la situation de la brousse par rapport à la ville. Si le dispositif sanitaire était assez bien implanté, sa vétusté et son manque extrême de lits étaient certains, tandis que ses moyens (crédits de fonctionnement et d'entretien) étaient très insuffisants, surtout en brousse.

.../...

(1) Cf. Courrier de l'Association no 22 - nov.-déc. 1973, pp. 5 à 11 : La santé publique au Niger (interview du Ministre de la Santé).

C'est pourquoi la politique définie en matière de santé publique par les autorités nigériennes dès avant 1965 avait reconnu la priorité à la médecine de masse (surtout préventive : vaccinations...), aux zones rurales, aux investissements susceptibles d'augmenter le rendement des services existants avec un minimum de dépenses récurrentes, à la remise en état des établissements existants lorsque ceux-ci l'exigeaient et à la construction de formations sanitaires nouvelles seulement si le personnel qualifié et les crédits de fonctionnement étaient assurés. Seuls les hôpitaux départementaux pouvaient prétendre à la présence de médecins, des infirmiers devant suffire dans les formations moins importantes.

Dans le cadre de cette politique, le Niger demanda et obtint l'aide communautaire qui de 1965 à 1970 se concrétisa dans une série d'engagements : extension des hôpitaux de Niamey et Zinder, réfection et aménagement de 5 centres hospitaliers départementaux (Maradi, Dosso, Tahoua, Agadès, Diffa) et de 3 "dispensaires-hôpitaux" (Tillabéri Birni N'Konni, Tessaoua), création de 6 centres d'hygiène et de médecine mobile (dans les départements de Zinder, Maradi, Dosso, Tahoua, Agadès et Diffa), construction de 16 dispensaires ruraux, et enfin extension de l'école d'infirmiers de Niamey, pour un total d'environ 5,68 millions u.c.

/ajouter carte avec localisation selon liste des dispensaires ci-jointe et proposition financement 211-013-10/.

Pour les hôpitaux, les principales constructions ont concerné les services suivants :

	Hospitalisation	Maternité	Chirurgie	Pédiâtrie	Psychiâtrie	Radiologie
Niamey (1)	x	x	x	x	x	x
Dosso	x	x	x			
Tillabéri	x					
Agadès	x	x				
Diffa	x	x				
Zinder	x		x	x	x	
Birni N'Konni	x					
Tahoua	x		x			
Maradi	x	x	x			
Tessaoua	x		x			

(1) plus une pharmacie d'approvisionnement

LISTE DES 16 DISPENSAIRES

Lieu d'implantation	Arrondissement	Préfedture	Date de livraison
BANI BANGOU	OUALLAM	NIAMEY	16/10/73
MAI CHILMI	FILINGUE	NIAMEY	22/9/73
SAMBERA	DOSSO	DOSSO	13/9/73
BENGOU	GAYA	DOSSO	14/9/73
MAIKALGO	DOUTCHI	DOSSO	16/9/73
BAGAROUA	ILLELA	TAHOUA	25/8/73
KALFOU	TAHOUA	TAHOUA	10/8/73
BABAN KATEMI	BOUZA	TAHOUA	28/8/73
KONNA	TESSAOUA	MARADI	20/8/73
TABELOT	AGADEZ	AGADEZ	19/10/73
DAN ISSA	MARADI	MARADI	22/8/73
KARGUERI	GOURE	ZINDER	11/7/73
MALLAOUA	MAGARIA	ZINDER	29/6/73
KASAMA	MYRRIA	ZINDER	2/8/73
CHERI	MAINE-SOROA	DIFFA	9/7/73
BOULABIRIM TCHAD	N'GUIGMI	DIFFA	7/7/73

A l'école d'infirmiers, les nouvelles constructions permettront de porter la scolarité à 3 ans (au lieu de 2 antérieurement) pour tenir compte des responsabilités directes confiées aux infirmiers qui, dans les dispensaires ruraux, doivent en particulier établir des diagnostics et prescrire des traitements; en outre, le nombre d'infirmiers formés sera porté à 155 (au lieu de 100 auparavant) pour répondre aux besoins quantitatifs. On notera que la formation sur place d'un infirmier coûte environ 250.000 F-CFA au lieu de 350 à 400.000, si l'on envoie l'élève à Dakar ou Abidjan, et 500.000 si on l'envoie en Europe.

Un parti pris de simplicité a guidé le choix du type de construction, surtout pour les dispensaires ruraux : on a en effet prévu des bâtiments d'environ 110 m2, comprenant une salle d'attente, une salle d'examen avec 1 ou 2 lits, une salle de pansement, une petite pharmacie et un logement pour l'infirmier. Ces bâtiments sont à rez-de-chaussée seul et leur entretien devrait se réduire à une couche de peinture périodique sur la charpente métallique.

L'exécution a cependant parfois comporté des difficultés, surtout en raison de l'isolement de certains emplacements : certaines pistes n'étaient accessibles qu'un mois par an; pour d'autres chantiers il fallait une semaine de trajet pour rejoindre la localité; enfin, les dispensaires situés près du lac Tchad ont dû être construits en amenant les matériaux de N'Djamena. C'est pourquoi le coût de plusieurs de ces réalisations a été relativement élevé, certains chantiers subissant du fait de leur éloignement une majoration de près de 50 % par rapport aux implantations situées non loin de Niamey. Les constructions ont été réalisées par des entreprises installées sur place et la surveillance exécutée sous la responsabilité du service nigérien des Travaux Publics avec une assistance technique expatriée de 4 ou 5 agents.

Les constructions sanitaires financées par le FED sont actuellement en fonction, ainsi qu'a pu le constater une mission d'évaluation envoyée par le FED au Niger à l'automne 1974.

.../...

D'une façon générale, les moyens mis à la disposition de la Santé Publique ont évolué comme suit de 1966 à 1974 :

	1966	1974
Nombre de lits d'hôpital	1800	2935 (1)
Nombre de médecins	50	83
Nombre d'infirmiers nigériens	600	747

	1967	1973
Journées d'hospitalisation		
• à Niamey	150.000 (2)	235.500
• à Zinder	100.000 (2)	158.240

Enfin, en ce qui concerne les équipes mobiles, si l'activité de celles-ci est limitée par l'immensité des besoins à satisfaire et les problèmes particuliers que la géographie impose au pays (dans certaines zones du département de Maradi par exemple, l'infirmer ne peut se déplacer qu'à cheval) de telle sorte qu'on ne peut parler d'une véritable couverture sanitaire de la population, les équipes jouent cependant le rôle d'intervention de secours en cas d'urgence et surtout, grâce à elles, on assiste à une amorce des mesures d'animation, prélude à une médecine préventive réelle.

(1) De ces 1135 lits supplémentaires, le FED a financé environ la moitié.
(2) Estimation.

3) L'hydraulique, l'édilité et l'habitat

BILAN

Le bilan de ce secteur est le suivant pour les principaux types de projets :

Adductions d'eau urbaines	: 60 villes intéressées 331.000 m3/jour 1.145 km de réseaux
Points d'eau (puits, mares ...)	5.510 aménagements
Assainissements	8 villes concernées 125 km de réseaux
Lotissements urbains	7 villes intéressées 368 ha urbanisés
Digues de protection contre les crues ou la mer	3
Marchés centraux	2

Il faut signaler qu'en ce qui concerne les projets urbains, il s'agit souvent de projets importants car le nombre d'habitants intéressés - que la ville en cause soit une capitale nationale(1) ou non - est fréquemment très élevé : par exemple, l'alimentation en eau de Kinshasa intéresse les 1.600.000 habitants de la capitale zaïroise, celle de Bobo-Dioulasso (Haute-Volta) 190.000 personnes ; l'assainissement de Brazzaville concerne 140.000 habitants ; l'urbanisation de 28 ha à Djibouti (terrassements, voirie, réseaux divers, prolongements sociaux : école, dispensaire, etc ...) a permis la construction de 1.280 logements, pour la plus grande partie de type populaire ; la protection de Morondava (Madagascar) contre la mer, par la construction d'épis perpendiculaires au rivage et d'une digue, a permis de sauver la ville entière d'une lente érosion marine qui aurait fini par la détruire complètement.

L'annexe B.6. c) fournit le détail de ces interventions par pays.

./.

(1) Sur les 60 adductions d'eau, 8 concernent une capitale. Cf. une analyse des projets d'adduction d'eau de Ouagadougou et de la Réunion in : Courrier de l'Association, n° 10, novembre-décembre 1971, p. 40 et idem, n° 27, septembre-octobre 1974, p. 64. (art. de I. Cerasa) Voir aussi un article de M. Blanc sur le projet FED d'assainissement de la lagune de Lomé, in Industries et Travaux d'Outre-Mer, janvier 1975, pp. 33 à 40.

Etudes de cas

A titre d'exemple de ces projets, on analysera le cas de l'adduction d'eau de N'Djamena[1], tandis que l'annexe B.7. b) présentera l'étude du programme de puits au Niger.

(1) ex. Fort-Lamy

L'ADDUCTION D'EAU DE N'DJAMENA (TCHAD)

L'un des problèmes posés aux pays africains par la croissance urbaine est celui de l'alimentation en eau. A N'Djamena, ce problème est particulièrement aigu en raison de l'accroissement extrêmement rapide de la population de la ville : de 1962 à 1970, celle-ci s'est en effet accrue de 7,4 % en moyenne par an (population africaine résidente) pour atteindre 142.000 habitants en 1970. Les calculs montrent qu'après s'être accéléré (242.000 habitants prévus pour 1976), le rythme se ralentira néanmoins et qu'on peut s'attendre à un chiffre de 325.000 habitants en 1980 et 500.000 en 1990.

D'autre part, si la consommation moyenne par habitant est de 50 l/jour soit un chiffre déjà très bas étant donné le climat, l'étude de la structure de cette consommation révèle une situation encore plus inquiétante. En effet, 15 % seulement de l'eau consommée actuellement sont distribués par des bornes-fontaines - au nombre de 44 - qui desservent environ 90 % de la population(1) : pour cette partie des habitants, la consommation individuelle d'eau en provenance du réseau dépasse à peine 5 l/jour et on peut même considérer que, la consommation normale aux bornes-fontaines étant de 20 l/jour/habitant, en fait une grande partie (probablement 75 %) de la population urbaine n'est pas du tout desservie par le réseau. Ce fait s'explique par la limitation géographique du réseau de distribution (qui ne couvre que la moitié de la superficie de la ville) et, partiellement, par l'insuffisance de la pression, et a pour conséquence que la population doit chercher un complément d'alimentation en eau à des puits peu profonds ou dans le fleuve Chari. L'eau ainsi consommée est polluée, les puits étant situés dans les concessions familiales à peu de distance des fosses d'infiltration des eaux usées, et le Chari étant lui-même très infesté bactériologiquement. Les dangers d'extension des maladies d'origine hydrique (dysenterie, amibiase, etc ...) sont donc réels(2).

./.

(1) Les 10 % restants sont desservis par des branchements particuliers, au nombre de 3.000.

(2) On ne dispose pas de statistiques concernant ces maladies pour N'Djamena. A titre de comparaison, on peut citer le cas de Bangui - très semblable pour la situation des besoins en eau et qui a également fait l'objet d'un engagement du FED, - ville pour laquelle les consultations médicales relatives à des maladies d'origine hydrique sont passées de 33.000 en 1965 à plus de 76.000 en 1971, soit une croissance annuelle double de celle de la population.

Face à ces besoins, les installations - datant d'environ 20 ans - sont déjà saturées. En effet, la production d'eau a beaucoup plus que doublé de 1965 à 1973[1], les moyens de production étant désormais sollicités à la limite de leur capacité. Bien que les pertes du réseau soient très faibles (entre 10 et 15 %), la consommation arrive ainsi à un plafond attesté par le fait que, particulièrement en saison sèche, les capacités offertes sont utilisées 22 heures par jour, soit la durée maximale possible compte tenu des périodes d'entretien des installations.
En fait, dès 1973 on estime qu'il y a eu déficit par rapport aux besoins[2]. Le maintien de la situation actuelle aurait donc conduit à limiter les heures de distribution aux bornes-fontaines, à interdire toute extension vers les quartiers existants et non encore desservis et vers les nouveaux quartiers, frappant ainsi la partie de la population déjà la moins favorisée, à ne pas satisfaire les demandes de branchement, à obliger les habitants à s'alimenter de plus en plus aux sources d'approvisionnement polluées et même à n'assurer qu'une alimentation intermittente sur l'ensemble du réseau - cause reconnue de pollution des installations de distribution.

C'est pourquoi le Gouvernement tchadien a sollicité l'aide communautaire pour le financement, d'une part, d'une intervention d'urgence, et d'autre part, d'une étude technique et économique des solutions à prévoir pour régler jusqu'en 1990 le problème de l'alimentation en eau de la capitale. La tranche d'urgence était destinée à assurer les besoins pendant la période comprise entre 1973, date de saturation des installations existantes, et 1977, date envisagée pour la mise en service de nouvelles installations de caractéristiques et de dimensions satisfaisantes.

./.

---

(1) De 2,2 mio. m3 en 1965, la production est passée à 4,2 mio. en 1971, à 4,5 mio. en 1972 et à 4,9 mio. en 1973, la consommation ayant elle-même augmenté de 1,9 mio. m3 en 1965 à 3,8 mio. en 1971 et 1972 et à 4,1 mio. en 1973.

(2) Le déficit 1973 est estimé à 0,6 mio. m3.

Engagé en 1973, le financement de la tranche d'urgence correspondait à l'exécution et l'équipement de forages, à la construction d'un château d'eau et au renforcement du réseau de distribution. Comme les forages actuels, les nouveaux alimenteront la ville à partir de la nappe phréatique localisée à l'intérieur du périmètre urbain. Ces travaux, ainsi que l'étude, sont en cours mais la hausse considérable des prix (1) a obligé les services responsables à demander à la Commission un financement complémentaire pour les mener à bonne fin. Ce financement a été accordé en janvier 1975, en même temps que celui relatif à la première phase des travaux d'ensemble destinés à assurer l'alimentation normale de la ville après 1977 (2). Cette première phase consiste à réaliser 3 nouveaux forages, trois autres châteaux d'eau, un réseau primaire et secondaire, 50 bornes-fontaines, et à doter la S.T.E.E. (Société tchadienne d'Eau et d'Electricité), organisme gestionnaire, du matériel nécessaire à la mise en place de 2.000 nouveaux branchements. En outre, une assistance technique à la S.T.E.E. permettra la formation de techniciens en hydraulique dans le cadre du centre de formation interne de la STEE. Les travaux ultérieurs consisteront à construire une station de pompage et de traitement alimentée par le Chari, les ressources de la nappe phréatique étant estimées insuffisantes après 1983.

La dimension des installations de la première phase a été calculée en fonction, non seulement de l'évolution de la population, mais aussi d'un accroissement de la consommation individuelle que l'on espère être de 85 l/jour en 1983, ce qui, avec l'augmentation du nombre des bornes-fontaines et leur placement dans des quartiers mal ou non encore desservis signifiera une sensible amélioration de la situation pour la partie la moins favorisée de la population. D'autre part, les besoins industriels et administratifs (écoles, hôpital, ...) pour lesquels il est prévu une croissance assez forte (plus de 50% de 1974 à 1983) pourront être satisfaits.

.../...

(1) C'est ainsi que les prix de revient des matériaux de construction nécessaires aux travaux de génie civil, importés en totalité au Tchad (ciment, acier, bois de coffrage, etc...) ont plus que doublé entre juin 1973 et octobre 1974.

(2) Au total, plus de 11,5 mio u.c. ont été ainsi déjà consacrés par la Commission à l'alimentation en eau de N'Djamena.

Actuellement, les autorités tchadiennes étudient le problème de la fixation du prix de l'eau : gratuite aux bornes-fontaines, celle-ci ne doit pas être excessivement coûteuse aux branchements particuliers afin de ne pas dissuader les abonnés potentiels de demander leur raccordement, ni gêner les industries grosses consommatrices d'eau. D'un autre côté, le prix doit être assez élevé pour, à la fois, assurer l'équilibre financier de la S.T.E.E. et compenser les pertes subies par celle-ci pour l'exploitation d'adductions d'eau des centres de l'intérieur, adductions déficitaires réalisées pour des motifs sociaux. Le prix de vente actuel (43 F. CFA/m3) va donc être révisé prochainement (dans le sens d'une tarification progressive, avantageuse pour la population la moins favorisée, mais sans que les industries doivent supporter des charges excessives), mais en tout état de cause ne pourrait supporter des frais de remboursement d'emprunt que l'Etat tchadien ne pourrait d'autre part assumer en raison de la situation de sa capacité d'endettement : c'est pourquoi la Commission est intervenue ici par subvention.

B. La formation

La formation, entendue au sens large du terme, comprend les bourses et stages, une formation spécifique par l'envoi d'experts et instructeurs, et des actions particulières telles que l'organisation de colloques pour étudiants et stagiaires des ACP[1] et la diffusion d'un périodique "Le Courrier" sous-titré "Communauté européenne - ACP"[2]. A l'origine, simple bulletin de liaison entre anciens boursiers et stagiaires du FED, cette publication est devenue depuis 4 ans une revue paraissant tous les deux mois. Depuis le début de 1973, elle comporte une édition en anglais de même contenu rédactionnel que l'édition en français, les deux éditions approchant les 30.000 exemplaires diffusés dans près de 60 pays, en Europe mais surtout dans toute l'Afrique anglophone et francophone au sud du Sahara. Son but est principalement d'exposer ce qui est fait dans le cadre des Conventions de Yaoundé et de Lomé et comment cela est fait, notamment en ce qui concerne les interventions du FED dans les EAMA et, pour l'avenir, dans les ACP. Cette revue est un lien, un moyen d'information et de documentation, notamment à travers le thème de la rubrique "Dossier" qui varie à chaque numéro. Les plus haute personnalités d'Europe et des ACP y coopèrent. C'est de ce périodique que sont extraits une grande partie des renseignements figurant dans la présente étude, sur les projets du FED et la politique du Fonds en particulier.

Le Courrier

Les stages

Les stages sont effectués dans les services de la Commission à Bruxelles et réservés aux fonctionnaires des ACP. Ils durent deux mois et demi et permettent chaque année à une dizaine de responsables africains de se familiariser avec les méthodes de travail de la Direction Générale VIII, notamment en ce qui concerne l'élaboration et la présentation des projets soumis au FED.

Il est évident qu'une prise de contact de cette nature permet non seulement une accélération des procédures, mais aussi - et c'est très important - l'établissement de relations humaines et personnelles entre les fonctionnaires des ACP et ceux de la Commission chargés de l'étude de ces dossiers.

./.

(1) Environ 20.000 participants depuis 1959
(2) ex- Courrier de l'Association.

Depuis le début de ce programme, plusieurs dizaines de hauts fonctionnaires des ACP sont ainsi passés par les services de la Commission. Ils occupent, pour la plupart, des postes de première importance dans leurs administrations nationales (voir la répartition par pays à l'annexe B.6. d)).

D'autre part, les anciens Associés en ayant exprimé le désir, il est possible à des étudiants terminant leur formation en Europe, d'effectuer des stages dans les services de la Commission avant de commencer leur service dans la fonction publique de leur pays.

Ces étudiants peuvent ainsi acquérir une expérience pratique du travail d'une grande administration internationale avec laquelle ils auront, dans le cadre de leurs fonctions, des relations de travail.

Sont également admis des étudiants préparant en fin d'étude une thèse ou un mémoire sur des problèmes en rapport avec les relations Europe/Tiers Monde.

Quelques dizaines de ressortissants des ACP ont profité de ces stages pour lesquels 20 places sont prévues chaque année pour des durées variant, suivant la nature et l'importance des sujets traités, de 2 à 12 mois.

Les bourses

Par ailleurs, pour répondre au désir manifesté par les Etats associés en vue de mieux adapter la contribution qu'elle apportait à ces Etats dans le domaine de la formation, la Commission, dès 1965, a commencé un programme de bourses d'enseignement par correspondance. Le coût réduit de la formation à distance, sa possibilité de s'adapter à des situations données (recyclage de personnes déjà formées ou préparation à des examens et concours) ont permis un développement important des bourses par correspondance dans le passé. Déjà en 1968, le nombre de bénéficiaires avait atteint les 2.000 par an environ. Pour les dernières années, les bourses pour une formation à distance ont été réduites et octroyées principalement pour le complément de la formation liée à un projet donné ou pour la préparation à des examens reconnus par les Gouvernements.

On insistera davantage sur le programme de bourses et les projets de formation spécifique.

1. LE PROGRAMME DE BOURSES D'ETUDES

L'institution d'un programme de bourses est un outil indispensable pour toute aide extérieure qui désire avoir une action en matière de formation. Si cet outil n'était pas prévu à l'origine dans la Convention d'application (cf. 1ère partie) son utilité se révéla très rapidement et ce fut la Commission qui le prit à sa charge jusqu'à la mise en vigueur de la première Convention de Yaoundé. Depuis lors, régulièrement, le financement d'un tel programme par l'aide communautaire est spécifiquement inclus dans les conventions.
Parallèlement à l'augmentation d'année en année du nombre de bourses accordées (cf. tableau I) des changements d'orientation importants (1) ont successivement caractérisé les bourses communautaires. En premier lieu, on constate une tendance croissante à accorder des bourses pour des études sur place, ou tout au moins en Afrique : en 1960-61, tous les boursiers étaient formés en Europe; en 1962-63, une première série de bourses (6,6% du total) fut accordée pour des études aux Instituts de Statistique d'Abidjan et Yaoundé et à l'école d'infirmières de Ouagadougou; en 1965-66, la formation en Afrique concernait environ le cinquième des boursiers; en 1973-74 (cf. tableau 4) elle en concernait près des deux tiers. Encore faut-il remarquer que les étudiants demeurant en Europe sont le plus souvent ceux qui y ont été affectés antérieurement pour des études durant plusieurs années, de nombreuses bourses accordées à des bénéficiaires commençant leurs études en 1974 étant destinées à la formation sur place.

En second lieu, l'utilisation des bourses montre que l'on s'oriente vers un accroissement des bourses consacrées au secteur du développement rural (cf. tableau 2) et au point de vue niveau d'études, vers une augmentation des études supérieures (cf. tableau 3). En fait, il faut nuancer cette conclusion issue des statistiques par l'observation que les bourses sont complétées par une formation et un perfectionnement de cadres de niveau moyen, et que cette formation tend de plus en plus à être effectuée "sur le tas", dans le cadre de la réalisation de projets d'investissement ou de formation spécifique. ./.

(1) cf. G. Livi : La formation des hommes et l'Association, voir Courrier de l'Association, n° 25 - mai-juin 1974, pp. 26 à 34.

Tableau 1

Evolution de l'attribution des bourses par année académique et par pays

Pays	Année 60/61	Année 61/62	Année 62/63	Année 63/64	Année 64/65	Année 65/66	Année 66/67	Année 67/68	Année 68/69	Année 69/70	Année 70/71	Année 71/72	Année 72/73	Année 73/74 (estimations)
Burundi		9	19	32	68	103	103	153	154	154	175	190	132	125
Cameroun	1	9	41	51	139	206	206	179	182	202	172	196	197	262
Centrafrique	4	2	2	15	28	44	34	24	39	77	57	80	104	106
Congo Brazzaville	9	19	23	26	130	118	42	40	37	29	25	26	39	44
Zaïre	4	57	69	81	169	317	333	369	361	333	331	111	171	172
Côte-d'Ivoire	12	23	44	60	75	111	119	111	181	196	166	154	162	174
Dahomey	6	12	20	27	65	82	86	89	97	120	130	174	188	187
Gabon	1	33	36	35	42	18	21	22	38	41	40	35	29	21
Haute-Volta	1	3	16	37	60	63	87	128	156	173	123	145	155	175
Madagascar	3	47	39	42	84	110	66	69	94	109	81	79	77	82
Mali	2	—	24	32	44	28	48	56	51	58	74	134	214	187
Mauritanie	1	4	11	15	25	31	48	52	65	9	6	33	33	37
Niger	5	15	21	32	42	45	50	52	91	69	102	130	138	193
Rwanda	7	8	10	31	65	70	114	127	143	152	174	147	134	124
Sénégal	4	13	19	35	34	29	35	67	95	101	117	129	205	203
Somalie	—	30	35	48	96	90	128	152	169	182	193	204	139	349
Tchad	—	5	30	29	32	62	54	44	87	60	47	47	103	94
Togo	4	11	7	32	71	77	89	103	115	166	159	184	180	193
Total	66	305	466	663	1 269	1 604	1 663	1 857	2 155	2 231	2 172	2 225	2 400	2 727
Antilles néerlandaises et Surinam	1	1	1	41	55	97	92	97	99	99	102	92	63	78
P.T.O.M.	3	5	9	30	45	39	22	16	15	11	8	5	3	1
Total	4	6	10	71	100	136	114	113	114	110	110	97	66	79

Tableau 2

Evolution par secteurs de formation au cours des neuf dernières années académiques (E.A.M.A. + P.T.O.M.)

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73
Economie	33,2%	37,5%	29,7%	24,1%	23,7%	27,9%	24,4%	24,6%	27,3%	23,3%	26,3%	25,1%
Agriculture	20,5%	14,3%	17,1%	15,7%	22,9%	24,4%	24,7%	24,0%	24,4%	28,4%	29,8%	30,4%
Technique	46,3%	36,2%	39,2%	45,7%	42,7%	36,1%	39,3%	37,0%	35,4%	39,1%	36,1%	36,4%
Prof. fémin.	—	13 %	14 %	14,5%	10,7%	11,6%	11,6%	14,4%	12,9%	9,2%	7,8%	—
											Santé	9,2%
											Divers	0,7%

Tableau 3

Evolution par niveaux de formation au cours des neuf dernières années académiques (secteur des professions féminines exclu) (E.A.M.A. + P.T.O.M.)

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73
Professionnel	32,9%	16,9%	30,4%	26%	21,0%	13,4%	6,3%	5,6%	2,5%	5,8%	4,9%	3,1%
Moyen	31,2%	38,5%	27,8%	40%	36,7%	35,8%	36,2%	35,1%	34,5%	30,9%	28,8%	33,5%
Supérieur	36 %	44,6%	41,8%	34%	42,3%	50,8%	57,5%	59,3%	63,0%	64,1%	66,3%	63,4%

BOURSES D'ETUDES ET DE STAGE ACCORDEES EN 1973/1974

Pays d'origine	REPARTITION PAR PAYS D'AFFECTATION																										
	Belgique	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Burundi	Cameroun	Centrafrique	Congo	Côte d'Ivoire	Dahomey	Gabon	Haute-Volta	Madagascar	Mali	Mauritanie	Niger	Rwanda	Sénégal	Somalie	Tchad	Togo	Zaïre	Maroc		Total EUROPE	Total AFRIQUE	TOTAL
Burundi	35	12	1	14		55	4																5			62	64	126
Cameroun	3	6	36	5	1		180					6							4							51	190	241
Centrafrique	27	2	8		1		14	60		2		1			2											38	79	117
Congo	9	4	6	8			5					7														27	12	39
Côte d'Ivoire	5	3	29	1	2		14			120		1														40	135	175
Dahomey	1	5	35	4						6	131	2							3							45	142	187
Gabon	4	2	2									13														8	13	21
Haute-Volta	4	5	31	2			14			25		2	65		2				14			8				42	132	174
Madagascar	2	3	50	10						7				12												65	19	84
Mali	8	12	15	2			4								142									5		37	152	189
Mauritanie				3			6									43										3	49	52
Niger	4		2				16			6			11		83		26		20		3	15				6	180	186
Rwanda	21	38		34			8											24								93	32	125
Sénégal	4	11	21	29						9									131							65	140	205
Somalie		19	2	126																192						147	192	339
Tchad	1	9	1	1	5		3			1		3							1		69					17	77	94
Togo	1	9	29	4	6		13			25		6			1				14			86				49	145	194
Zaïre	97	29	19	52			2			1									1							197	4	201
Antilles N.																												
Surinam																												
P T O M																												
TOTAL	226	169	287	295	15	55	283	60		202	131	41	76	12	230	43	28	24	189	192	72	109	5	5		992	1757	2.749

En troisième lieu, depuis 1972, les programmes de bourses sont pluri-annuels (1), c'est-à-dire que tout boursier effectuant normalement ses études est assuré de pouvoir financièrement mener celles-ci à leur terme, quelle qu'en soit la durée. Chaque Etat peut ainsi en connaissance de cause planifier la formation de ses ressortissants et prévoir celle-ci en liaison avec ses besoins et ses perspectives spécifiques d'activité.

Quant à la répartition des bourses par pays d'origine, on constate des disparités assez grandes selon les Etats. La politique de la Commission et du FED a été en effet jusqu'à présent de répondre aux demandes des pays associés, formulées en fonction de leurs besoins, en tenant compte de certains critères tels que la quantité et la qualité de formation des candidats dans les domaines qui ont été définis prioritaires de commun accord entre la Communauté et les Etats intéressés. Parmi les pays qui ont bénéficié le plus de ce programme de bourses, figurent le Zaïre (2.706 années-bourses), la Somalie, la Côte d'Ivoire, le Burundi, le Cameroun. Il faut d'ailleurs remarquer que le montant des bourses varie également en fonction du coût de formation, différent selon les pays, du type de formation et de la durée. Les études de niveau académique en Afrique coûtent environ la moitié des études en Europe. Il est en outre parfois nécessaire, pour des études dans un pays de la CEE, de prévoir l'étude de la langue (6 à 8 mois).

Enfin, depuis 1974, la Commission transfère progressivement la gestion de son programme de bourses, pour les études faites en Afrique même, aux Etats intéressés. Dès décembre 1974 le transfert était effectif pour 9 Etats (Mauritanie, Haute-Volta, Niger, Côte d'Ivoire, Tchad, R.C.A., Gabon, Congo, Madagascar) et le mouvement devait se poursuivre au cours du premier semestre 1975 .

---

(1) cf. Courrier de l'Association no 13 - mai-juin 1972 - p. d'actualité III, et no 15 - sept.-oct. 1972, pp. 44-45. art. de A. de Briey

2. La formation spécifique

Bilan

Il s'agit d'un type d'intervention utilisé pour répondre à un besoin en formation professionnelle urgent et bien déterminé.

Elle a été représentée jusqu'au début de 1975 par 31 projets concernant surtout les secteurs de l'agriculture, de l'infrastructure technique et sociale, de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, et correspondant surtout à la nécessité de dispenser une formation professionnelle au niveau ouvrier qualifié (par exemple, formation "sur le tas" du personnel administratif, technique et de gestion pour le futur abattoir de Bangui) ou encadreur (par exemple, formation des cadres dirigeants des "fokonolona" et "firaïsam-pokonola", structures communautaires de la population rurale malgache) mais aussi parfois à des objectifs divers ou plus larges, tels que la formation de cadres pour les coopératives agricoles au Rwanda, celle de petits entrepreneurs au Zaïre ou l'animation féminine rurale au Niger.

Etudes de cas

A titre d'exemple, on analysera le cas de la formation de cadres moyens des travaux publics en RCA et celle de techniciens de l'entretien hospitalier à Nouakchott.

LA FORMATION DE CADRES MOYENS DES TRAVAUX PUBLICS EN R.C.A.

Cette formation a concerné 16 chefs de chantier (en 2 sessions de 18 mois) et 16 surveillants de travaux (en 3 ans). Les chefs de chantier sont chargés de diriger l'entretien d'un secteur routier pour les travaux à la main (débroussement, entretien du réseau de drainage, signalisation, rechargements localisés) et à la machine (y compris le bon emploi des engins et leur contrôle périodique). Les surveillants de travaux sont compétents pour organiser et diriger des chantiers de travaux publics et pour contrôler et surveiller de petits chantiers de bâtiments et ouvrages d'art (contrôle proprement dit, observation des règlements, établissement de métrés, attachements et devis de travaux courants) et peuvent également être appelés à diriger un chantier en régie et à effectuer des nivellements et des implantations simples.

La R.C.A. manquait à un degré élevé de ce genre de cadres et affecta immédiatement à divers postes de son service de Travaux Publics tous les techniciens formés grâce à l'aide FED.

Ce projet, réalisé de 1967 à 1970, a été suivi de l'engagement (en 1972) d'un 2ème projet du même type mais de plus grande ampleur puisqu'il concerne la formation de 24 chefs de chantier (routes) et 18 surveillants de travaux, et le perfectionnement d'environ 80 techniciens (mécaniciens, conducteurs d'engins et dessinateurs en bâtiment).

L'ENTRETIEN HOSPITALIER A NOUAKCHOTT (MAURITANIE)

Avant même d'engager le financement nécessaire à l'extension à 450 lits de l'hôpital national de Nouakchott, financement accordé en mai 1974, la Commission s'était préoccupée, sur la demande du Gouvernement mauritanien, du fonctionnement et de l'entretien des installations existantes (212 lits), dans le but de résoudre de façon si possible définitive ce problème de l'entretien.

Selon la mission de reconnaissance d'un spécialiste, le recyclage du personnel d'entretien existant et la formation d'un personnel supplémentaire étaient nécessaires, outre la fourniture d'une documentation technique et de certains matériels qui devaient constituer les moyens de travail indispensables pour ce personnel.

La Commission a donc accepté en 1973 de consacrer 123.000 u.c. à l'envoi d'un expert et à l'acquisition du matériel nécessaire.
Sur place de novembre 1974 à avril 1976, l'expert doit :

- établir un programme pour les réparations à effectuer aux installations existantes et, parallèlement, pour la formation "sur le tas" du personnel chargé de l'utilisation et de l'entretien de ces installations et de celles qui seraient réalisées ultérieurement ; cette formation doit être très pratique, la théorie n'étant enseignée qu'en fonction des travaux de réparation et d'entretien effectués, et en liaison avec les institutions techniques existant sur place ;
- prévoir dans cette formation les différentes branches nécessaires à l'entretien complet de l'hôpital : plomberie, électricité, climatisation, stérilisation, radiologie, alimentation en oxygène, menuiserie, maçonnerie , peinture, etc ...
- réunir une documentation professionnelle (notices techniques sur les divers appareils utilisés, plan des opérations d'entretien à effectuer sur chaque appareil spécifiant leur périodicité et l'adresse de l'endroit ou envoyer l'appareil en cas de grosses réparations impossibles à effectuer sur place) et créer des structures de travail fonctionnelles

./.

pour l'équipe d'entretien, notamment en associant le personnel administratif à la formation entreprise de façon à l'aider à mieux gérer et animer cette équipe ;

- aménager un atelier d'entretien et un magasin de pièces détachées, en prévoyant que la formation du personnel portera aussi sur la gestion de ce magasin ;
- former un homologue mauritanien destiné, après le départ de l'expert expatrié, à être le responsable de l'équipe d'entretien.

CHAPITRE IV

L'INDUSTRIE ET LE TOURISME

Ce secteur comprend l'industrie proprement dite, les actions d'infrastructure et d'accompagnement industriels dont (surtout) les projets énergétiques et le tourisme.

En fait, le bilan des actions du FED dans ce secteur (1) est moins aisé à établir que celui des autres catégories de projets, car les projets industriels et touristiques sont généralement financés par des investisseurs privés faisant éventuellement appel à des crédits bancaires, de telle sorte qu'il est rare que ces actions soient financées uniquement ou principalement par le Fonds -surtout lorsqu'il s'agit de la construction d'usines autres que celles qui sont incluses dans les projets agricoles (huileries, décortiquage du riz, égrenage du coton, etc...).

1) L'industrie

Confondre industrie et usine serait d'ailleurs sommaire et simpliste, surtout dans des pays comme la plupart des ACP, qui doivent encore résoudre les préalables à l'industrialisation. Tout aussi important - sinon plus-que le nombre d'usines est le patient travail qui consiste à éliminer, un à un, les obstacles à cette industrialisation, surtout ceux qui relèvent du manque d'infrastructures générales et de la pénurie de personnel qualifié (cf. 3ème partie, p. 277). C'est pourquoi, pour établir un bilan total de l'action du FED dans le secteur industriel, il faudrait prendre en considération les projets d'infrastructures générales dans des domaines tels que l'agriculture (fournissant les matières premières de base pour de nombreuses industries et un marché pour leurs produits), les transports (routes, chemins de fer, wharfs minéraliers, ...), la formation (lycées techniques, écoles professionnelles) ou l'assistance technique (envoi d'experts, bourses, formation spécifique industrielle ou de management).

(1) cf. Courrier de l'association n° 21 sept.-oct. 1973 dossier "l'industrialisation des EAMA", pp. 15 à 40 - les données ci-après ne concernent que les projets du FED proprement dit. Pour apprécier l'ensemble de l'aide communautaire en ce domaine, il conviendrait d'ajouter les prêts de la BEI sur ses fonds propres, consacrés en majeure partie à l'industrie.

Les projets étudiés ci-dessus en fournissent de nombreux exemples : le coton du Sénégal fait tourner les usines textiles nationales, les huileries ivoiriennes travaillent à partir des régimes de palme produits localement, le transcamerounais conduit à une expansion de l'industrie du bois à Belabo, des ouvriers tchadiens ou des entrepreneurs zaïrois reçoivent une formation appropriée, l'adduction d'eau de Koudougou permet à l'usine VOLTEX (Haute-Volta) de fonctionner de façon normale, la route d'Andapa (Madagascar) suscite des projets de petite industrie dans la cuvette d'Andapa, autrefois isolée et désormais ouverte aux échanges commerciaux, etc... D'une façon générale, la baisse des coûts de transports due aux projets de voies de communication est un facteur capital pour l'industrie, à l'égal de la fourniture d'énergie à des prix modérés.

On ne peut donc porter un jugement sur le rôle du FED en se basant sur le nombre de cheminées d'usine qu'il a contribué à édifier. Néanmoins, comme il est difficile de cerner de façon statistique l'impact sur l'industrie de tous les projets complémentaires ou préalables que l'on vient de citer, on se bornera à énumérer ci-dessous le nombre de réalisations industrielles proprement dites attribuables au FED, à titre de bilan partiel.

Bilan

Ce bilan s'établit ainsi (1):

- Usines :	**27**	**dont 6 abattoirs et frigorifiques**
		5 huileries
		2 sucreries
		2 usines à thé
		2 minoteries
		1 usine d'égrenage
		1 cimenterie
		5 usines textiles
		3 centrales hydro-électriques

(1) non compris les usines de transformation de produits agricoles et les infrastructures (stockage, etc...) incluses dans les projets de production rurale. Les unités de préfabrication rurale d'éléments en béton (telles que l'unité préfabriquant les éléments pour canaux d'irrigation au Bas-Mangoky à Madagascar) sont également incluses dans les projets qu'elles concernent.

- Parcs industriels ou zones industrielles :		2
- **Infrastructure industrielle :**		
. barrages hydro-électriques	1	
. lignes de transport d'énergie		782 km.
. électrification urbaine et industrielle	2 projets	
. adduction d'eau industrielle (1)	1 projet	
. silo de stockage	1 projet	
- Assistance technique :		
. recherches minières	6 projets	
. envoi d'experts	9 projets	
. études	12	
. formation d'ouvriers et de cadres	(cf chapitre formation)	

L'annexe B 8 donne le détail par pays des principaux types de projets.

Parmi les usines, certaines (les centrales électriques entre autres, telles que celle alimentant l'huilerie de Magaria au Niger ou celle destinée à l'usine textile Voltex de Koudougou en Haute Volta) ont été financées sur subvention, pour permettre à l'usine concernée de ne pas supporter les charges financières d'un intérêt et d'être ainsi plus rentable, mais la plupart ont fait l'objet soit d'un prêt à conditions spéciales (l'huilerie d'Agonvy au Dahomey : prêt de 3,276 mio uc à 40 ans avec un différé de 10 ans et un intérêt de 1 %), soit d'une bonification d'intérêt financée par une subvention du FED et appliquée à un prêt "normal" de la BEI (minoterie des Grands Moulins Voltaïques en Haute-Volta : bonification d'intérêt de 3 % par an sur un prêt "normal" BEI à 8 1/2 %), soit enfin d'une contribution du FED à la formation de capitaux à risques

./.

(1) non compris les adductions d'eau urbaines qui tiennent toujours compte des besoins industriels.

(extension de la sucrerie-raffinerie de la SOSUCAM au Cameroun : 540.000 uc. de prise de participation au capital sur un montant total de celui-ci de 6,482 mio uc.).

Plusieurs modes de financement peuvent d'ailleurs être combinés : l'usine textile UTEXI en Côte d'Ivoire a fait l'objet à la fois d'un prêt normal BEI bonifié par le FED et d'une contribution du FED à la formation de capitaux à risques, le complexe sucrier de Banfora en Haute-Volta a bénéficié d'une subvention (3,24 mio uc) et d'un prêt spécial (5,04 mio uc.)

Le même genre d'usines peut d'ailleurs, selon la situation financière du pays, être financé par un prêt spécial ou une subvention : l'abattoir de Tananarive a été financé par un prêt spécial (durée 33 ans, différé 6 ans, intérêt 1 %), celui de Ouagadougou par une subvention.

Dans le domaine de l'énergie, outre un projet de barrage au Rwanda, des centrales hydro-électriques au Burundi et au Cameroun et des adductions d'électricité à Madagascar et aux Comores, il faut citer les importants projets de transport d'énergie du Rwanda et du Zaïre. La participation du FED au projet considérable d'Inga (1) au Zaïre a dépassé 20 mio uc. - dont près de la moitié sur prêt spécial - et a été affectée pour sa plus grande partie à la réalisation du réseau haute tension reliant la centrale de la vallée Nkokolo aux ports de Boma et Matadi et à Kinshasa, avec une bretelle de raccordement sur le réseau existant. Le reste du financement (plus de 61 mio uc.) a été assuré par le Zaïre avec l'aide d'un crédit-fournisseur italien de 20 mio. uc. (remboursable en 8 ans après un différé de 4 ans, et avec un intérêt de 6 %).

En ce qui concerne l'assistance technique, divers types de projets ont été financés, depuis l'envoi - pour plusieurs années - d'un expert au Bureau de Développement Industriel à Madagascar, jusqu'aux études particulières (étude de l'exploitation industrielle des phosphates de Bourem au Mali, étude sur la création d'une fonderie d'acier à Kigali et d'une industrie sidérurgique au Sénégal, étude

./.

(1) cf Courrier de l'Association n° 29 , janv. févr. 1975 :"Inga : le plus grand projet hydro-électrique du monde", pp 52 à 55.

de factibilité d'un complexe huilerie-savonnerie à Lomé, etc...) ou générales (études générales sur l'industrialisation des EAMA, études sectorielles sur un certain nombre de branches industrielles) en passant par l'organisation à Dakar, sur l'initiative du gouvernement sénégalais, d'un colloque international sur le développement industriel de l'Afrique.

Enfin, on rappellera que les projets de formation spécifique ont souvent inclus la formation d'ouvriers qualifiés pour l'industrie par exemple pour l'usine textile de SARH (Tchad), et qu'un projet a été spécialement consacré à la formation de petits et moyens entrepreneurs au Zaïre par l'envoi d'économistes, de conseillers en gestion et de spécialistes en marketing.(et l'achat de matériel) destinés à former ou recycler ces entrepreneurs dans les domaines de la gestion technique et financière, de la productivité et de la qualité de la production, de l'utilisation des facilités bancaires, et des questions administratives (permis d'exploitation, législation sociale, spécification des produits, etc...)

Etudes de cas

Pour illustrer plus en détail la catégorie des projets industriels, on analysera le projet inter-Etats concernant l'énergie électrique dans la région des Grands Lacs, le projet de complexe sucrier de Banfora (Haute-Volta). En annexe (B9) on trouvera l'analyse du projet de centrale électrique de Garoua (Cameroun).

1. L'ENERGIE ELECTRIQUE DANS LA REGION DES GRANDS LACS (ZAIRE, RWANDA, BURUNDI)

A la suite d'une réunion tenue en mai 1974 à Bujumbura par les chefs d'Etat du Zaïre, du Rwanda et du Burundi, a été décidée la création d'une azsociation dénommée E.C.L. - Association pour l'étude de l'électrification de la région des Grands lacs - chargée d'étudier et de mettre sur pied une organisation inter-Etats pour l'électrification de la région des Grands lacs africains (1).

Le vocable de Région des Grands Lacs adopté par les pays intéressés pour regrouper le Rwanda, le Burundi et la région zaïroise du Kivu illustre bien des traits communs de la zone d'altitude qui entoure et domine le lac Kivu et le lac Tanganyika, La région constitue un château-d'eau entre les bassins du Nil et du fleuve Zaïre. Elle est donc naturellement orientée vers la production de l'énergie hydro-électrique puisque la pluviosité et le reliefont multiplié les sites exploitables et que, de plus, la région ainsi enclavée est très éloignée aussi bien de la côte orientale que de la côte occidentale, et que l'importation d'hydrocarbures est à la fois coûteuse et soumise à des difficultés toujours croissantes de transport à travers les pays de l'Afrique orientale : la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda.

En plus, à peu près au centre géographique de la région se trouve une sorte de trésor énergétique. Faisant limite entre le Zaïre sur la rive ouest et le Rwanda et le Burundi sur la rive est, la rivière Ruzizi, exutoire du lac Kivu vers le lac Tanganyika, offre un potentiel exceptionnel avec une dénivellation totale de 685 mètres (dont 550 sur les 38 premiers kilomètres) et un débit régularisé par le lac Kivu. Quatre sites principaux sont d'amont en aval : Mururu (21 mégawatts, centrale construite en 1958), Panzi (36 mégawatts), Kitimbo (36 mégawatts) et Kamaniola (240 mégawatts).

L'idée d'un système énergétique desservant toute la région est donc tout naturellement sortie des données géographiques.

.../...

(1) Cf. Courrier de l'Association no 29 janv.-févr. 1975, Dossier : l'énergie dans les ACP - pp. 16 à 69 et en particulier pour l'ECL pp. 56 à 58.

Son fondement est la connexion entre les réseaux existants de l'ouest - autour de Bukavu - et de l'est - autour de Kigali - par une ligne à haute tension de 130 km.

Le développement de la production se fera tant par la mise en valeur progressive de la masse potentielle centrale constituée par la Ruzizi que par l'exploitation de ressources périphériques. L'ordre de mise en place des divers éléments de ce système n'est pas encore défini et il y a d'ailleurs plusieurs variantes possibles pour atteindre l'objectif d'accroître la rentabilité des investissements et de profiter des avantages de l'interconnexion des différentes ressources.

Cependant, dès maintenant, certains éléments du système offrent des possibilités d'intégration, en particulier les projets réalisés au Rwanda par l'aide communautaire qui depuis 1967 a consacré plus de 15 mio u.c. à des interventions intéressant l'énergie électrique dans ce pays.

Il s'agit, pour le gouvernement rwandais, de prévoir, notamment dans le contexte actuel de la crise de l'énergie, la saturation de l'unique centrale électrique de Ntaruka qui pourrait bien se révéler incapable de fournir l'électricité suffisante pour la consommation nationale des prochaines années. Les principaux problèmes de transport et de distribution dans les grands centres d'utilisation d'énergie seront résolus par le prolongement des lignes existantes au centre du pays et la restructuration de la régie chargée de l'exploitation du réseau.

L'importance économique de ces projets est grande. Par la nouvelle organisation de la production et de la distribution d'électricité des Grands Lacs, le Rwanda pourra assurer l'alimentation en énergie, notamment, des usines de thé et de transformation du pyrèthre.

Dans ce cadre général, on peut citer plus particulièrement deux projets, celui de la ligne électrique Ntaruka-Ruhengeri et celui de la ligne électrique de la Boucle de Kigali.

.../...

[reprendre carte p. 58 du Courrier no 29].

La ligne électrique Ntaruka-Ruhengeri (Rwanda)

Cette ligne, à moyenne tension et d'une longueur de 16 km, est destinée à assurer l'alimentation en énergie de l'usine de pyréthrine (1) de Ruhengeri à partir de la centrale électrique de Ntaruka. En outre, elle doit permettre la distribution d'énergie aux agglomérations et paysannats qu'elle traverse, en remplaçant de petites centrales locales vétustes et coûteuses (2).

La ligne électrique de la boucle de Kigali

De même, le facteur déterminant pour l'engagement du FED (3) dans la réalisation de la ligne électrique de la boucle de Kigali a été la considération que cette ligne était indispensable pour alimenter le parc industriel prévu à l'est de Kigali, mais qu'elle contribuerait en outre à améliorer l'alimentation en électricité de l'agglomération de Kigali.

---

(1) Cette usine, financée par le PNUD, fonctionne à partir de la production de pyrèthre d'un aménagement financé par le FED.

(2) Engagement de 508.000 u.c. en 1969.

(3) 448.000 u.c. en 1971.

2. LE COMPLEXE SUCRIER DE BANFORA (HAUTE VOLTA)

Le projet (1) s'inscrit dans le cadre de la politique voltaïque d'augmentation et de valorisation de la production rurale et vise un double objectif : plantation industrielle de 2250 ha de canne et réalisation d'une sucrerie-raffinerie de 20.000 t. de sucre pour le traitement de la canne produite, ce qui correspond aux prévisions portant sur la consommation de sucre de la Haute-Volta en 1980 (consommation effective en 1971 : 13.000 t.). Ce projet devrait permettre de diminuer les importations et d'accélérer le développement régional de la zone intéressée (sud-ouest), en particulier par la création d'emplois dans un secteur moderne qu'il implique.

La ville de Banfora, près de laquelle est réalisé le projet, disposait déjà d'une agglomérerie (d'une capacité de 15.000 t.) fonctionnant à partir de sucre importé et que pourra alimenter la sucrerie-raffinerie.

... Selon les prévisions, le sucre de Banfora pourrait être mis sur le marché voltaïque à un coût sensiblement inférieur à celui du sucre importé.

Le gouvernement voltaïque envisage d'ailleurs, pour réduire le coût du sucre proposé aux masses populaires, de promouvoir la consommation de sucre granulé (2)et même de sucre brut, le sucre raffiné en morceaux étant d'un prix tel par rapport au pouvoir d'achat moyen que sa consommation en est limitée. La consommation d'un sucre moins coûteux pourrait alors croître, ce qui correspondrait à une nette amélioration du niveau nutritionnel de la population.

---

(1) Engagement de 8,288 mio uc en 1972 dont 3,24 mio sur subvention et 5,04 mio sur prêt spécial.

(2) L'opération d'agglomération représente plus de 10 % du prix de vente au détail du sucre raffiné; le raffinage en représente plus de 12 %.

La réalisation de la plantation s'appuie sur des essais agronomiques effectués depuis 1965. Les parcelles sont cultivées grâce à l'eau d'irrigation amenée par gravité - canal et conduite totalisant 23 KM. de longueur - à partir de deux rivières voisines (c'est cette installation d'adduction d'eau, également nécessaire pour l'usine, qui fait l'objet pour sa plus grande partie - le reste, soit 180.000 uc., étant fourni par le budget voltaïque - de la subvention du FED) et produiront annuellement à partir de 1978 les 200.000 t. de cannes nécessaires à l'alimentation de l'usine.
En outre, il est prévu que la bande entourant la plantation sur une largeur de 25 à 40 m. à titre de protection contre l'incendie sera exploitée en cultures vivrières intensives par les paysans de la zone. Les travaux de réalisation de la plantation proprement dite (inclus dans le financement par prêt) comprennent la préparation des sols, la plantation des boutures et l'entretien des cultures, la protection contre l'incendie (voir ci-dessus), les essais pour l'ajustement exact des fumures, le matériel d'irrigation par aspersion et de transport des cannes et une aire pour le stockage des cannes à l'usine. Les installations industrielles comprennent, outre l'usine proprement dite, l'équipement et les annexes nécessaires (chaufferie, centrale thermique, magasins de stockage, installations d'épuration de l'eau, ateliers et laboratoires, etc...).

Les emplois créés sont, pour la plantation, 645 emplois salariés permanents et 530 saisonniers (7 mois par an) et, pour l'usine, 226 permanents soit une population totale directement intéressée par le projet de 10.000 personnes. Les travailleurs nécessaires sont recrutés sans mal en Haute-Volta, pays traditionnellement fournisseur de main d'oeuvre. Les cadres expatriés sont au nombre de 5 pour la plantation et 18 pour l'usine.

Le projet est mis en oeuvre par la SOSUHV, société anonyme de droit voltaïque, avec l'aide pendant 10 ans d'une société technique spécialisée dans la gestion industrielle et surtout sucrière.

./.

Le financement du projet estimé en 1972 à 18 mio uc. (non compris la partie amenée de l'eau) a fait appel, en plus de l'aide communautaire, à diverses sources de financement : capital propre de la SOSUHV, prêts à long terme du FAC et de la Caisse Centrale de Coopération Economique (France), crédits bancaires à moyen et court termes. Le prêt FED est du type "à deux étages" : la commission prête 5,04 mio uc. à la République de Haute-Volta pour 24 ans - dont 10 ans de franchise - avec un intérêt de 1 %, et la République de Haute-Volta reprête la même somme à la SOSUHV avec les mêmes conditions de durée et de franchise mais à un intérêt de 2 %. La différence entre les deux taux d'intérêt doit permettre au gouvernement voltaïque de diminuer le prix du sucre pour le consommateur, l'intérêt à payer par la société ayant été fixé à un niveau supportable par celle-ci.

Les travaux de réalisation du complexe agro-industriel sont terminés, la campagne de récolte était en voie d'achèvement en mai 1975 et les prévisions de rendement sont satisfaisantes par rapport aux estimations initiales (90 t/ha de cannes ayant à l'usinage un rendement de 10 % en période de croisière).

Avec ce projet, la Haute-Volta dispose de son premier complexe agro-industriel moderne. La SOSUHV envisage d'ailleurs déjà une extension qui, en fonction du cours mondial du sucre, porterait la plantation à 4000 ha. et la sucrerie à 30.000 t.

3. LES ETUDES INDUSTRIELLES GENERALES (1)

La première initiative prise sur ce plan par la Commission concernait une étude sur les possibilités d'industrialisation des EAMA par substitution aux importations. Cette étude, entreprise dès 1965, explore une des voies de l'industrialisation, celle des industries manufacturières à vocation régionale (pluri-nationale) visant à substituer des productions locales aux importations de produits de consommation et d'approvisionnement. Réalisée en 1966 et diffusée en 1967, elle comprend l'analyse d'une centaine de projets industriels répartis sur l'ensemble des 18 Etats Associés (2) et a connu une très large diffusion opérée en 1967.

---

(1) Le texte de ce paragraphe est extrait d'une publication de la Commission des Communautés Européennes le concours de la Communauté européenne à l'industrialisation des pays en voie de développement (Bruxelles, mars 1975), pp. 6-7

(2) "Possibulités d'industrialisation des Etats Africains et Malgache Associés" - 16 volumes et rapport de synthèse - Bruxelles, décembre 1966

Un bilan provisoire établi à la fin de 1970 a fait apparaitre qu'à partir de 106 projets initiaux, 152 projets se trouvaient alors déjà à des stades divers de mise en oeuvre, ceci en raison de la multiplicité des initiatives purement nationales. Il apparaissait aussi qu'un tiers des projets identifiés par l'étude avait été réalisé ou était en voie de l'être à très brève échéance (3) mais que ces réalisations se situaient toutes dans un cadre purement national, soit qu'elles aient été réalisées avec une capacité plus faible que celle qui avait été prévue par les experts, soit que la capacité établie reste sous-utilisée. Ce résultat était évidemment en contradiction avec l'optique régionale initialement adoptée en vue de favoriser la coopération entre Etats associés.

Après une étude préparatoire approfondie (4), la Commission a fait réaliser en 1973-74 un deuxième programme d'études consacré cette fois aux possibilités de créer des industries d'exportation dans les EAMA. Ce programme porte sur une douzaine de secteurs ou d'ensembles homogènes de produits manufacturés :

- production et montage de matériel électrique
- production et montage de matériel électronique
- conserves, préparation et séchage de fruits tropicaux
- cigares et cigarillos
- sciages, placages, panneaux surfacés et contreplaqués
- éléments de construction et d'ameublement en bois
- viande réfrigérée et congelée, abats et sous-produits, conserves de viande
- tannage des cuirs et peaux
- chaussures
- articles en cuir (ganterie, maroquinerie, vêtements en cuir, pièces pour l'industrie, ...)
- pré-réduction du minerai de fer et électro-sidérurgie
- ferro-alliages : ferro-manganèse, -silicium, -nickel et -chrome.

./.

(3) surtout dans les branches produits alimentaires, matériaux de construction et produits métallurgiques.

(4) "Pré-sélection des industries d'exportation susceptibles d'être implantées dans les EAMA" - 1 volume de rapport + 3 volumes d'annexes - Bruxelles juillet 1971.

Toutes ces études ont été achevées et diffusées très largement elles aussi (1).

En marge de de ce programme a été réalisée une étude sur l'industrialisation textile des EAMA (2).

Le domaine de l'information et de la promotion industrielle des EAMA a été abordé par la publication d'un inventaire des études industrielles concernant les pays africains (3), d'un recueil des Codes des investissements des EAMA (4) et d'une collection de dix-neuf brochures sur les conditions de création d'entreprises industrielles dans ces Etats.

---

(1) "Possibilités de création d'industries exportatrices dans les Etats Africains et Malgache Associés" - 14 volumes, 6 rapports de synthèse - Bruxelles 1974.

(2) "L'industrialisation textile d'exportation des Etats Africains et Malgache Associés" 1ère et IIème parties , 2 volumes et rapport de synthèse - Bruxelles, octobre 1972 ; IIIème partie - Bruxelles, mars 1973.

(3) "Inventaire des études industrielles concernant les pays africains en voie de développement" - 4 volumes - Bruxelles, décembre 1972.

(4) "Codes des investissements des Etats Africains et Malgache Associés"- Bruxelles, septembre 1974.

(5) "Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats Africains et Malgache Associés" - série de 19 brochures - Bruxelles, juillet 1974.

2) Le tourisme

Les projets FED intéressant le secteur du tourisme sont surtout des projets d'infrastructure générale : port de Nouméa, aéroports de Bamako et des Antilles néerlandaises, route à Bonaire, (Antilles Néerlandaises), 5 ponts sur la côte Est de la Nouvelle Calédonie, infrastructure de desserte du complexe touristique de la plage de Nouakchott, des études : études sur le développement du tourisme au Mali ou au Sénégal, étude sur les industries artisanales destinées au tourisme, ou des interventions générales : colloque international de Yaoundé en mars 1972 sur le développement du tourisme en Afrique.

Bilan

Les projets touristiques proprement dits ont concerné l'équipement de parcs nationaux et réserves de faune au Tchad et deux hôtels, pour la réalisation desquels la part FED a consisté en bonifications d'intérêt sur un prêt BEI : hôtel de l'Union au Sénégal, hôtel du Dialogue au Gabon.

L'HOTEL DU DIALOGUE A LIBREVILLE (GABON)

Etude de cas

Inauguré à Libreville le 20 janvier 1975, l'hôtel du Dialogue (1) a été financé - pour 1,4 milliard F-CFA (2) au total - par un ensemble de concours externes et internes : capital (400 millions), avances d'actionnaires (210 millions), prêt à moyen terme de banques gabonaises (130 millions), prêt de la Caisse Centrale de Coopération Economique (330 millions), prêt B.E.I. (330 millions), ce dernier étant "adouci" par une bonification d'intérêt fournie à titre de subvention par le FED (3). Grâce à cette intervention le taux d'intérêt du prêt BEI a pu être ramené à 4 3/4% au lieu de 7 3/4%.

Le FED a ainsi contribué à l'édification de cet établissement hôtelier de classe internationale, situé en bordure de mer dans l'estuaire de Libreville, qui offre 132 chambres, ce qui portera la capacité hôtelière de Libreville à 450 chambres et contribuera à l'essor du tourisme et des affaires. (4)

---

(1) Ce nom vient du premier terme de la devise du Parti Démocrate Gabonais : "Dialogue, Tolérance, Paix".

(2) soit environ 5 mio u.c.

(3) 238.000 u.c.

(4) cf Bulletin d'Afrique Noire n° 808 du 29 janvier 1975, p. 15775.

CHAPITRE V

INTERVENTIONS DIVERSES

Une série d'interventions diverses a été financée par le FED en dehors des projets proprement dits appartenant aux secteurs étudiés ci-dessus. Il s'agit surtout des études, du soutien des prix (partie de l'aide à la production prévue dans la Convention de Yaoundé I), des avances aux caisses de stabilisation, de la promotion commerciale et enfin des aides exceptionnelles.

1) Les études

Divers types d'études

En dehors des très nombreuses études relatives à un projet particulier, dont on a vu plusieurs exemples dans les chapitres précédents, et des études générales ou sectorielles dont certaines ont déjà été citées (industrialisation en Afrique, développement du tourisme au Mali), le FED a financé des études globales sur le développement d'un pays (RCA, plan 1964-70 en Côte d'Ivoire) ou d'une région (région de l'Akposso au Togo), et des études orientées vers la coopération régionale.

A ce type appartiennent par exemple des études sur l'organisation des services douaniers (par exemple : étude de l'amélioration de l'efficacité des services fiscaux, douaniers et du Trésor, au Mali; examen des règlementations et des méthodes de travail appliquées par les services douaniers du Gabon), et une assistance technique à la création et à la mise en place de la CEAO (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest), concrétisée par l'envoi d'experts.

En général, une condition pour le financement d'études est que celles-ci aient des chances de déboucher sur des propositions concrètes, ce qui explique la prédominance du nombre d'études concernant l'exécution de projets (études routières, architecturales, de génie rural, etc...) = 178 études pour le 3e FED (au 30.6.1974) comparées aux 70 études et projets de coopération technique générale, lesquels comprennent d'ailleurs les programmes de bourses, les colloques et la formation spécifique. Le nombre de ces études empêchant de les citer de façon exhaustive, l'annexe B 10 présente la liste des principales études à caractère général (non liées à un projet ou à un pays) financées par le 3e FED.

Les études générales sont destinées à informer les autorités des EAMA et du FED sur des questions importantes pour les décisions - d'ensemble ou particulières - à prendre, par exemple, les chances commerciales de telle production par rapport à telle autre (donc l'utilité de favoriser ou non cette production), les possibilités de formation de telle catégorie de spécialistes en Afrique (donc l'utilité d'envoyer ou non des boursiers en Europe), le coût de telle solution technique et les variantes possibles, etc.....

./.

Les études de projets sont en général des études d'exécution pouvant aller jusqu'à la rédaction du dossier d'appel d'offres inclusivement, surtout lorsqu'il s'agit de grands projets.

2) Le soutien des prix

Lorsque le soutien des prix a été discuté par les négociateurs de Yaoundé I, l'opinion prévalait que cette forme d'aide absorberait la plus grande partie des aides à la production. En fait, d'une part, la mise en vigueur de l'accord international sur le café a entraîné la suppression de la nécessité d'un soutien pour ce produit, et d'autre part, la prolongation jusqu'au 31 juillet 1967 de l'accord conclu par la France avec les EAMA exportateurs d'arachides (Sénégal, Niger, Tchad pour l'achat de contingents déterminés à des prix supérieurs aux cours mondiaux) a fait que le soutien des prix à cette production a été beaucoup plus limité que prévu. Au total, seulement 30 % des crédits réservés à l'aide à la production ont été consacrés - par 8 pays sur les 11 prévus - au soutien des prix (cf. annexe B 11).

Bilan

Consacrés principalement au soutien des prix du coton et de l'arachide, les crédits FED ont servi non seulement à l'équilibre des balances commerciales des Etats intéressés, mais à une prise de conscience générale de l'optique "qualité et productivité" par rapport à l'optique quantitative en vigueur jusqu'alors. Cependant, les aspects négatifs de cette action devaient conduire à l'abandonner lors de la conclusion de Yaoundé II. En effet, l'objectif visé (l'adaptation des prix de revient aux cours mondiaux) a été généralement atteint, mais au prix de sacrifices importants tant pour les finances publiques des Etats concernés que pour les producteurs. Le danger de la baisse du prix payé à ceux-ci est qu'ils se désintéressent de la culture lorsque la croissance de la production ou de la productivité n'est plus suffisante pour compenser cette baisse du prix unitaire et assurer au producteur un revenu au moins équivalent à celui des années antérieures.

./.

Un exemple, celui de l'arachide au Niger, illustrera cette affirmation. Pour le Niger, les dépenses prévues à l'origine pour soutenir le prix de l'arachide étaient de 1,24 mio u.c.; les dépenses réelles furent de 0,46 mio u.c. en raison de l'accord avec la France cité ci-dessus, les interventions communautaires ne soutenant pendant sa période de validité que le prix des quantités vendues sur le marché mondial - ou, en dehors des contingents, sur le seul marché français -.

Etude de cas

L'évolution a été la suivante:

	1ère année du programme	4e année du programme
- quantités produites (t)		
. prévues		100.000
. réalisées		190.000
- prix d'objectif (CFA/kg)	50,05	41,72
- cours de réalisation(")	47,93 (1)	38,50
- prix d'achat au producteur (CFA/par kg d'arachide-coque)	22,50	17,63
- fiscalité à l'exportation (CFA/kg)	4,75	2,75
- frais de transport et charges diverses (CFA/kg)	23,15	21,34

Ainsi, seul un gain très important de productivité pourrait permettre une adaptation au cours mondial sans sacrifices excessifs pour le producteur et l'Etat - sauf le cas d'un bouleversement complet du marché des matières premières.

3) Les avances aux caisses de stabilisation

Bilan

Cinq avances ont été faites(2), sur la trésorerie du 2e FED, à la caisse de stabilisation du cacao au Cameroun et à celle de l'arachide au Sénégal, à l'OCIBU (3) pour le café, au Tchad pour le coton

./.

(1) garanti dans le cadre de l'accord avec la France.
(2) pour un total de près de 11 mio u.c.
(3) Office des Cultures Industrielles du Burundi.

et à l'Accord sucrier africain et malgache, et une sur le 3e FED (à l'Office de la banane en Somalie, pour près de 5,5 mio u.c.).

Ces avances, reprises par la Convention de Yaoundé II pour remplacer la totalité de l'aide à la production non reconduite, n'ont eu les effets prévus que dans la mesure où les bénéficiaires les ont réellement utilisées pour le produit en cause, et non comme un soutien budgétaire. Les résultats en sont d'ailleurs difficiles à apprécier car l'usage de ces avances n'est pas différent de celui qui serait fait de fonds provenant d'autres sources. Deux défauts majeurs ont cependant empêché cette forme d'aide de jouer pleinement : d'une part, les conditions d'attribution (fluctuations temporaires des prix mondiaux) étaient assez restrictives; d'autre part, les délais de remboursement (3 ans) ne tenaient aucun compte de la conjoncture - pas forcément plus favorable au moment du remboursement que lors de l'octroi de l'avance -, ce dernier défaut ayant été atténué dans les faits par la souplesse de la Commission qui a admis certaines prolongations de délais en dépit des textes.

Pour illustrer ce genre d'intervention, on analysera le cas de l'avance accordée en janvier 1975 à l'Office National de la Banane de Somalie.

L'avance à l'office de la banane en Somalie

Etude de cas

La bananiculture représente dans l'économie somalienne un secteur très important (1) dont la production exportable a longtemps été entièrement absorbée par le marché italien sur lequel elle a joui d'un monopole jusqu'en 1965. Depuis 1970, conformément aux recommandations des experts, la destination de ces exportations s'est diversifiée, grâce surtout aux ventes faites aux pays arabes et aux pays du Golfe Persique:

	Exportations totales (t)	dont vers Italie	vers pays arabes
1964	100.000	100.000	
1969	93.000	86.000	
1972	134.000	78.000	46.000
1973	115.000	66.000	?
1974	105.000	55.000	50.000

(1) 2e produit exportable, représentant plus du quart des exportations.

Cependant, la valeur (FOB) de ces exportations est tombée de 86 $/t en 1967-1970 à 63 $ en 1970-1973. En l'absence d'un véritable "prix mondial" pour la banane (1), dont on ne pouvait donc démontrer les fluctuations, la Commission a accepté de prendre pour base de son intervention les répercussions des hausses des taux de fret et des coûts de conditionnement. En effet, la Somalie ressent particulièrement - plus que les autres exportateurs de bananes - la hausse des taux de fret (qui ont triplé de 1973 à 1974 à la suite de la hausse des produits pétroliers), en raison de la fermeture du canal de Suez en 1967 et de l'éloignement du pays par rapport aux marchés consommateurs européens: 3.741 milles marins via Suez, 9.000 milles via Le Cap. A la hausse du coût du transport s'ajoutent des facteurs annexes: par exemple, pour supporter une traversée plus longue, les bananes doivent être cueillies moins mûres et plus petites, d'où une perte sur les tonnages expédiés.

Pour compenser en partie cette évolution, le Gouvernement somalien a abrogé (depuis 1967) la taxe à l'exportation, et les finances publiques subissent ainsi une lourde perte.

Pour l'office de la banane, l'effort financier de compensation de la hausse des frets, des conditionnements et des engrais a abouti à l'abandon forcé de tous les plans antérieurement élaborés pour l'amélioration du secteur de la /banane/ (drainage, irrigation, infrastructure portuaire, promotion commerciale, etc....).

La réouverture du canal de Suez, sans influence sur la hausse unitaire des frets, permettra cependant de reprendre les trajets anciens et donc de diminuer les coûts totaux de transport par rapport à ceux de 1974.

C'est dans ces conditions que la Commission a consenti à la Somalie, sur les ressources du FED, une avance de 5,44 mio u.c. que le Gouvernement somalien commencera à rembourser à l'expiration d'un délai de 3 ans calculé à partir de la date du

---

(1) Il n'y a pas de cotation internationale pour la banane comme il en existe pour nombre d'autres produits tropicaux. La banane fait l'objet de transactions par les grandes compagnies productrices sur des marchés dits "réservés" ou "captifs" comme celui que la banane de Somalie possédait en Italie avant le Traité de Rome.

Bilan

4) La promotion commerciale

Elle a fait l'objet de diverses actions spécifiques au titre de la Convention de Yaoundé II qui prévoyait spécialement cette forme d'aide, sans compter les études dont certaines ont été énumérées à l'annexe B 10 (promotion commerciale des cuirs et peaux et des bananes, etc...). En fait, bien avant que les textes en donnent expressément la possibilité au FED, celui-ci avait déjà consacré des crédits à ce genre d'actions. Dès le 1er Fonds, par exemple, des études générales sur le marché du café, du cacao, des bananes et des oléagineux tropicaux dans les pays de la CEE avaient été effectuées entre 1962 et 1964 à l'intention des EAMA exportateurs de ces produits. Pendant le 2ème FED, en 1967, une autre étude portait sur la promotion commerciale de l'ananas et autres fruits tropicaux sur le marché européen. La promotion du café et du cacao, des cuirs et peaux, des bananes, du tapioca, faisait également l'objet d'études générales de 1966 à 1970.

Un cas assez particulier est celui de l'aide aux organismes officiels dont l'activité influence l'exportation. A ce type appartiennent la création du Centre Ivoirien du Commerce Extérieur à Abidjan, avec ses "antennes" à Bruxelles, Cologne et Milan (étude économique et financière, préparation de textes, envoi de conseillers techniques à Abidjan et dans les antennes), et la réalisation d'un ouvrage sur les tarifs et les règlementations du commerce extérieur applicables dans chacun des Etats Membres aux 120 principaux produits d'exportation des EAMA.

Les actions spécifiques ont concerné par exemple l'organisation de foires-expositions dans les EAMA ou la participation de ceux-ci à des foires organisées en Europe (1), les stages de perfectionnement professionnel pour directeurs de stands (2 stages déjà organisés pour 40 participants chacun), les colloques de professionnels (2) africains et européens comme celui organisé à Paris en novembre 1974 sur les possibilités de transformation industrielle des fruits tropicaux, un programme de promotion des ventes des essences

(1)
(2) voir p. suivante.

./.

forestières tropicales encore peu ou pas exploitées, l'édition et la diffusion de matériel de promotion commerciale (dépliants, fiches techniques de produits, brochures spécialisées, affiches, slogans ...), la réalisation et la diffusion en 2500 exemplaires d'un "Guide de l'exposant" destiné aux professionnels des EAMA (préparation des manifestations commerciales, vente, marketing ...), une action de promotion des fruits et légumes de contre-saison dans 70 villes de 6 Etats Membres de la CEE (300 jours de promotion), l'organisation en 1974 d'une "semaine africaine du textile et du prêt à porter" à Abidjan avec la participation d'une centaine d'acheteurs de grands magasins européens, ou même des essais techniques pour industriels réalisés à partir de lots-échantillons (par exemple pour les essences forestières peu connues). Enfin, cette catégorie d'interventions a débouché dans certains cas sur la création de groupements permanents entre professionnels européens et africains pour l'accroissement des échanges commerciaux, dont l'un (fruits et légumes) fonctionne déjà (3) et deux autres sont en cours de réalisation (tourisme, bois tropicaux, artisanat). La Commission attache une très grande importance à la réalisation de groupements de ce type, pour favoriser les rapports entre les producteurs et les exportateurs des ACP, d'une part, et les opérateurs commerciaux en Europe, d'autre part.

---

(1) 577 stands dans 93 manifestations financées depuis 1968 par la Commission (dont 73 dans les pays membres de la CEE et 20 dans les Etats associés et les pays tiers).
Il s'agit, soit de manifestations à caractère général, soit de foires spécialisées, comme par exemple en 1974 celles de Trieste (café et bois tropicaux), Utrecht (alimentation) Berlin (tourisme), Londres ("Home Exhibition"), Paris (cuirs et peaux, prêt à porter). L'annexe B 12 indique la répartition, par localisation et par catégorie, de ces manifestations.

(2) 37 colloques professionnels ont été organisés de 1969 à 1974 soit sur un thème donné, soit pour un but générak, par exemple en 1974 les deux colloques consacrés à la pénétration des produits des EAMA sur deux marchés nouveaux, ceux de la Grande-Bretagne et de l'Algérie, une réunion organisée à Hambourg sur les problèmes des transports maritimes et aériens entre l'Afrique et l'Allemagne, et le "Forum des Investisseurs" à la Foire Internationale de Dakar.

(3) C'est le COLEAMA = Comité de liaison des producteurs et des exportateurs de fruits tropicaux et de légumes de contre-saison des EAMA, créé en 1973.

Un total de 6,5 mio u.c. a été consacré à ces actions par le 3è FED.

Les colloques de professionnels

Etude de cas

Sur des thèmes divers, ces rencontres ont pour objectif d'appeler l'attention des milieux professionnels européens sur un certain nombre de productions des Etats associés, sur le développement spectaculaire de certaines d'entre elles, et sur les perspectives qui s'offrent de créer, dans certains Etats, des industries dont les activités peuvent être orientées vers la production d'articles destinés à l'exportation : articles de menuiserie à partir d'essences forestières peu connues, de maroquinerie et de chaussures, de conserves et de préparations à base de fruits tropicaux. A cette occasion les investisseurs potentiels et les représentants des milieux d'affaires concernés sont largement informés des dispositions adoptées par la plupart des Etats associés pour favoriser le développement des investissements industriels étrangers.

Le colloque sur l'arachide organisé à Dakar du 22 au 26 mars 1971 avait comme programme d'examiner :

- la situation du marché international des matières grasses (en particulier de l'arachide) : quantités disponibles, prix, régime de protection des produits concurrents (soja, colza, tournesol ...), etc...;
- la situation de la politique agricole commune de la CEE en ce domaine et ses perspectives d'évolution;
- les perspectives de production des EAMA en 1971 et au-delà (objectifs nationaux, prix au producteur, assistance technique et financière ...);
- les perspectives et les politiques d'approvisionnement des acheteurs européens utilisateurs;
- la politique de vente des sociétés et organismes de commercialisation des EAMA (problèmes des marchés, rôle des courtiers ...);
- les perspectives des industries des oléagineux dans les EAMA;
- la politique de promotion commerciale des produits arachidiers sur le marché communautaire.

./.

Les participants comprenaient, outre les fonctionnaires du FED, les représentants de plusieurs Etats associés (Sénégal, Haute-Volta, Zaïre, Mali, Niger) et de deux Etats Membres (France, Belgique), du Conseil de coordination des EAMA, du Conseil africain de l'arachide, de la BIRD, de la Caisse Centrale de Coopération économique, de plusieurs Instituts de recherche, de la Société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO), de la Fédération de l'industrie des oléagineux (FEDIOL), des courtiers et négociants, d'une organisation de consommateurs, du syndicat sénégalais des fabricants d'huile et de tourteaux et de divers firmes privées.

Ce colloque permit de faire le point sur la situation et les perspectives de l'arachide et de déterminer les directions dans lesquelles pourraient le plus utilement s'engager une action de promotion de celle-ci et plusieurs interventions préalables ou connexes telles que l'institution d'une garantie de prix aux producteurs et l'établissement d'un plan de productivité, l'étude de la création d'un marché à terme de l'huile d'arachide et celle de l'unification des contrats de vente d'arachides, etc.

5) Les aides exceptionnelles

Elles concernent les grands secteurs déjà étudiés et leur mécanisme et leurs résultats seront exposés en détail dans la troisième partie, en ce qui concerne le Sahel en particulier.

On notera cependant ici que ce type d'aide n'avait pas été prévu par la 1ère Convention. Devant des nécessités urgentes, les projets en relevant furent financés sur le budget du FED avec une instruction accélérée qui permit par exemple de faire face rapidement, en 1959, à la réparation des dommages causés aux routes et aux voies ferrées de Madagascar par un cyclône, et en 1963, au Togo, à l'achat de deux niveleuses nécessaires pour la remise en état urgente de pistes et routes rurales. En outre, sur le budget de la Commission, et grâce à une décision spéciale du Conseil de Ministres européen, fut financé en 1962 l'achat de matériel routier pour la réfection de routes endommagées par des tornades en Somalie (210.000 u.c.).

Sur des crédits spéciaux du 2e FED furent financés 6 projets de "secours d'urgence" pour un total de 2,5 mio u.c.: l'un au Mali pour lutter contre une invasion de criquets pèlerins, un autre à Madagascar pour réparer les dégâts d'un cyclône (cf. route d'Andapa), un autre au Niger pour faire face à l'extension d'une épidémie de méningite, et trois en Somalie pour lutter contre les famines de 1965 et 1970 et assurer le démarrage de l'hôpital de Mogadiscio construit par l'aide communautaire.

Sur le 3e FED, les "aides exceptionnelles" ont totalisé 15 projets et 30 mio u.c. (non compris l'aide financée sur le budget de la Commission pour le Sahel). Elles ont été consacrées à la lutte contre les conséquences de la sécheresse de 1972-74 en Haute-Volta, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal, au Tchad, en Somalie et à Madagascar.

x

x x

L'ensemble de ces réalisations fait ressortir que certaines grandes idées - que l'on pourrait appeler une politique - ont guidé le FED dans son action quotidienne. C'est cette politique qui va maintenant faire l'objet de la 3e partie de l'étude.

Troisième partie

LA POLITIQUE DU FED

" Je souhaite qu'un bilan objectif de "l'acquis de Yaoundé" retienne essentiellement que ce fut pour les Etats associés l'occasion d'oeuvrer ensemble, de multiplier échanges et projets communs, bref de renforcer sur tous les plans leur propre solidarité et de créer ainsi les conditions propices à l'extension et au renouvellement de nos accords avec la Communauté européenne".

(M. Babacar Bâ, Président en exercice du Conseil des Ministres des ACP, à la signature de la Convention de Lomé le 28 février 1975)

Le terme de "politique" ne doit pas être pris dans le sens qu'il aurait s'il s'agissait d'une aide bilatérale. Le FED, en tant qu'organisme de gestion de l'aide communautaire, est (on l'a vu dans la première partie) a - politique dans la mesure où il ne s'intéresse qu'à l'évolution économique et sociale des pays qui sont ses partenaires, quel que soit leur régime politique. Par "politique du FED" on entend donc l'ensemble des finalités générales, des orientations pratiques et des moyens techniques qui guident les décisions à prendre quotidiennement, par exemple pour le choix entre la maximisation de la croissance et une répartition plus équilibrée des revenus, celui du mode de financement à utiliser pour tel projet, celui des dimensions à donner à tel aménagement, etc...

Avant d'examiner le contenu de cette politique sous ses trois aspects principaux - la répartition par pays, la politique sectorielle, les moyens mis en oeuvre - on précisera à partir de quels fondements elle s'est formulée et quelles sont ses constantes.

Les fondements de la politique du FED

Par analogie avec le Droit, on pourrait reconnaître à la politique du FED des sources qui seraient la loi, la coutume, la doctrine et la jurisprudence.

La loi, ce sont les diverses conventions : Convention d'application, Conventions de Yaoundé I et II, Convention de Lomé; la jurisprudence, ce sont à la fois les décisions de la Commission prises sur l'avis du Comité du FED et les conclusions des débats qui ont lieu dans diverses enceintes : institutions de l'Association, Parlement européen, Comité économique et social, etc...; la coutume, ce sont les projets FED eux-mêmes, chacun étant porteur d'enseignements pour les réalisations suivantes.

La doctrine, enfin, s'exprime par les écrits et exposés des responsables du FED.

.../...

A travers ces sources se sont fait sentir diverses influences, celles des Etats associés par le biais des institutions de l'Association, celles des Etats membres par les positions de leurs représentants au Comité du FED, celles des théories et techniques du développement - parfois divergentes - par les fonctionnaires et experts chargés de l'instruction et de l'exécution des projets.

L'influence des Conventions

En fait, ces différents éléments n'ont pas joué un rôle égal dans la détermination des lignes de conduite du FED. Les Conventions ont surtout défini les grandes lignes de l'action du FED, mais à l'intérieur de ce cadre général, elles ne fournissaient qu'assez rarement des orientations précises, à l'origine surtout.
La première Convention par exemple (Convention d'application annexée au Traité de Rome) était laconique sur nombre de grands problèmes : ses principales directives étaient la répartition des crédits entre les zones géographiques et entre projets d'ordre social et projets d'ordre économique.

On a vu plus haut (première partie) qu'à l'usage chaque Convention révélait ses qualités et ses défauts et que les négociateurs de la convention suivante tiraient les conséquences de cette situation pour tenter d'adapter le mieux possible les nouveaux textes aux besoins. C'est ainsi qu'ont été successivement prévus tant l'institution de certains crédits spécifiques (aides à la production, aides exceptionnelles...) que les possibilités d'utilisation (de plus en plus larges) du FED "normal" ou les modes de financement (de plus en plus raffinés) des projets, par exemple. Mais dans l'ensemble, les diverses conventions ont laissé au FED une grande liberté de manoeuvre qui explique l'emploi très diversifié qui a pu être fait de toutes les possibilités offertes.

.../...

Les divers organismes institués dans le cadre du Traité de Rome, des Conventions, et de leurs textes annexes : Comité du FED, Conseil d'association, etc... ont eu des rôles différents pour la détermination de la politique du FED. Le Comité du FED a surtout exercé une influence sur le contenu et l'orientation des projets. Parmi les préoccupations de ce Comité, on peut citer par exemple :

L'influence du Comité du FED

- le souci d'assurer une bonne coordination des aides entre divers bailleurs de fonds,
- celui de faire participer la population aux réalisations,
- celui de porter la plus grande attention possible aux charges (fonctionnement et entretien) impliquées par les projets,
- celui de rechercher les projets les plus rentables et - éventuellement - de les voir financer par prêt plutôt que par subvention,
- celui d'augmenter les superficies consacrées aux cultures vivrières et de multiplier les réalisations destinées à la brousse,
- celui de favoriser la transformation sur place des produits locaux et de prévoir éventuellement l'utilisation des sous-produits,
- celui de préférer la formation en Afrique à la formation en Europe, surtout dans les établissements inter-Etats,
- celui de respecter étroitement le texte des conventions, la Commission ayant tendance à en avoir une interprétation plus extensive.

Toutes ces préoccupations ont eu un écho dans les engagements soumis par la suite à l'avis du Comité.

L'influence du Conseil d'Association

Le Conseil d'association, lui, agit par l'entremise des recommandations qu'il formule sur l'utilisation des aides communautaires à venir, et a sensiblement orienté celle-ci, parfois même lors de la négociation d'une nouvelle Convention. Comme exemple de ses préoccupations, on peut citer :

.../...

- l'accent mis sur le marketing et la promotion commerciale (repris par le texte de Yaoundé II),
- l'intérêt pour la coopération régionale (d'où, par exemple, les projets inter-Etats, l'accord de marché passé par le Tchad et le Cameroun à propos de projets d'usines textiles et de cimenterie réalisés avec la participation du FED, et, plus tard, les dispositions de Yaoundé II et Lomé en faveur de la coopération régionale),
- la nécessité d'accentuer l'aide aux pays les plus défavorisés (d'où l'assistance technique pour l'élaboration de plans et de projets, le choix des subventions pour financer des projets d'un type qui aurait, dans d'autres pays, mis en jeu un prêt, et ultérieurement les dispositions de Lomé),
- une certaine préférence pour les projets importants ou significatifs (1) (d'où la recherche de projets de ce genre, projets agro-industriels, projets intégrés, etc... par le FED) mais sans négliger la production vivrière (2).

Ainsi les préoccupations du Conseil d'association ont-elles souvent recoupé celles du Comité du FED : à l'exemple cité ci-dessus au sujet de la production vivrière, on pourrait en ajouter bien d'autres, tels que la résolution 1/66 préconisant la stimulation de l'effort propre des bénéficiaires pour utiliser les investissements financés par le FED et participer à leur réalisation dans la mesure du possible.

.../...

(1) cf. la résolution 2/67 : "les projets dans les secteurs de l'agriculture... devront faire une plus large place à la création d'entreprises-pôles utilisant une organisation et des techniques de type industriel".

(2) cf. la résolution 3/68 : "dans la sélection des projets intéressant la production agricole, il convient d'apporter toute l'attention souhaitable au développement de la production vivrière, parallèlement aux efforts faits dans le domaine des cultures industrielles".

Le Parlement européen et le Comité économique et social formulent également des avis sur l'aide communautaire, suivie au sein de sections spécialisées. Nombre des rapports établis pour servir de base à la discussion des avis au Parlement (1) ont par exemple été utilisés par les services du FED comme références pour une vue d'ensemble de l'aide communautaire passée et des améliorations à lui apporter.

.../...

(1) Voir par exemple le "rapport Metzger" : rapport de M. Metzger à la Commission des relations avec les pays africains et malgache du Parlement européen sur "le bilan de la coopération financière et technique au sein de l'association CEE/EAMA" approuvé le 27/6/68, in Documents Communauté Européenne, no 50, déc. 1968 (publication du bureau de Paris des Communautés européennes), ou une résolution du 30.4.75 proposée dans le rapport Bersani, selon laquelle le Parlement,"- souligne la nécessité d'accorder l'aide là où elle est le plus nécessaire, mais en tenant compte de certains critères (capacité de l'utiliser efficacement, ampleur de l'aide venant d'autres sources) et sans s'immiscer dans les affaires politiques internes de ces pays; - considère que des mesures compensatoires doivent restructurer les régions et les secteurs qui, dans la CEE, subissent le contrecoup de la politique d'aide au développement; - demande que des priorités soient établies dans les actions de la Communauté; -invite la Commission à évaluer de manière détaillée le fonctionnement et l'efficacité du système des préférences généralisées; -espère que le Fonds de stabilisation des recettes qui sera créé dans le cadre de l'accord CEE/ACP représentera une expérience utile dans le domaine des produits de base; -insiste sur la nécessité de promouvoir les investissements dans l'agriculture des pays en voie de développement; -confirme la nécessité d'harmoniser les politiques bilatérales des Etats membres avec la politique communautaire d'aide au développement; -se félicite de l'amélioration de la transparence des crédits prévus dans le cadre du FED; -rappelle que la politique globale d'aide ne doit pas mettre en cause la poursuite et le développement de la coopération avec les pays ACP; et enfin -souhaite que la Commission en tant que telle participe activement et de façon constructive à l'effort de définition, dans le cadre des Nations Unies, d'un nouvel ordre économique mondial".

L'expérience et les théories

Sur la base de ces grandes orientations, l'action quotidienne du FED a en outre subi l'influence -inévitable - des attitudes propres des fonctionnaires et experts appelés à les mettre en oeuvre, attitudes déterminées par leur expérience passée, leur formation, leurs théories en matière de développement, etc...

Une bonne partie de cette expérience a été largement positive : les connaissances acquises par les fonctionnaires ayant été en poste outre-mer pour le compte d'administrations européennes, par exemple, ont permis au début du FED de raccourcir la phase de tâtonnements et d'essais d'une administration nouvelle (cf. première partie). C'est ainsi que les ex-fonctionnaires français en poste dans les territoires d'outre-mer lors de l'exécution du premier plan (1946-1951) de ces territoires étaient alertés sur des problèmes tels que la coordination des transports, la nécessité d'études poussées dans les domaines technique et économique préalablement à tout investissement, la modération à garder dans les prévisions si l'on voulait éviter de faire "des routes plus larges que longues", etc... (1).

---

(1) Sur les diverses expériences d'aide bilatérale européenne antérieures au FED, voir Michel Beaulieu : Les investissements dans les pays et territoires d'outre-mer associés à la CEE, in Revue du Marché commun no 8, nov. 1958 , pp. 391 à 401.

Parfois les divergences d'orientation ont suscité des discussions : l'orientation de tel Etat membre vers l'aide-programme s'opposant à celle de tel autre Etat membre vers l'aide-projet, par exemple, ou le dilemme prêt/don, ont été à l'origine de discussions internes au FED et - peut-être - d'une meilleure utilisation des fonds communautaires.

Quant aux théories et doctrines sur le développement, souvent aussi contradictoires, elles semblent avoir eu au sein du FED plus de résonance par leurs conflits mêmes que par leur contenu respectif : développement équilibré ou déséquilibré (1), approches économique, sociologique ou politique du sous-développement (2), utilité incontestable ou marginale de l'aide extérieure (3), contestation du rapport Pearson et du programme de la deuxième décennie du développement, toutes ces alternatives ont tendu à s'effacer au plan de l'action quotidienne devant une évidence : les énormes différences entre les pays en voie de développement, et devant une gageure : y faire tout, à la fois, et tout de suite. Comme l'écrit M. Mc Namara (4) : "Une décennie représente peut-être le court terme pour un économiste qui traite en chambre des problèmes du développement, mais elle constitue une longue échéance pour le fermier qui pourvoit à peine à sa subsistance, dont les enfants n'atteindront probablement pas l'âge de cinq ans, que la malnutrition condamne à un état maladif chronique, que l'analphabétisme isole des nouvelles techniques et qui, étant perpétuellement endetté, est à la merci du propriétaire foncier et se trouve enlisé dans une situation sans issue et sans espoir".

.../...

(1) cf. Robert Mc Namara : Une vie meilleure pour deux milliards d'hommes (Denoël, Paris, 1973) pp. 106 à 110.

(2) cf. 8ème Congrès flamand des sciences économiques : l'aide au développement (séminaire d'économie appliquée, Université de Gand, 1967) Compte rendus pp. 29 et suiv.

(3) cf. série d'articles de Pierre Drouin : Les tiers-mondes, ~~voir~~ in Le Monde, 24 au 29 octobre 1974.

(4) op cit. p. 197.

C'est pourquoi dans les articles, interviews ou exposés des responsables du FED on trouve souvent des allusions au pragmatisme de celui-ci, parfois des références à sa politique (1), mais jamais d'indication sur une doctrine préétablie.

C'est ce qu'exprime par exemple, dans une interview accordée au Courrier de l'Association en 1973, le Directeur général chargé du FED : "Le refus d'une doctrine-corset ne signifie pas absence de principe et empirisme désordonné. Au contraire. Depuis la guerre, les doctrines du développement - à défaut du développement lui-même - ont fleuri. Se laisser enfermer dans l'une ou l'autre de ces doctrines pour arrêter nos interventions eût été évidemment plus facile. Mais l'application de recettes ou de critères prédéfinis dispensera souvent de s'interroger sur le meilleur usage possible, à un moment déterminé, d'une masse de moyens somme toute limités. Nous avons donc préféré procéder de manière à la fois plus pragmatique et plus rigoureuse. Ceci en cherchant constamment, avec chaque pays associé , les interventions qui, au stade de développement atteint, paraissaient devoir contribuer le mieux à un progrès ultérieur. En fonction des besoins ainsi détectés, nous avons été amenés à élargir progressivement et le champ de nos interventions et la gamme de nos moyens d'action...

L'une des préoccupations constantes du FED est d'adapter les interventions communautaires aux besoins en perpétuelle évolution des EAMA, de ne pas se laisser enfermer dans des cadres préconçus et d'attendre de l'expérience que se précisent les infléchissements à son action..." (2).

Les constantes de la politique du FED

Pragmatisme et évolution

C'est ainsi une politique pragmatique, fondée sur le souci de respecter les exigences concrètes des divers pays concernés et de s'adapter à chaque cas d'espèce, donc en même temps une politique "personnalisée"

.../...

(1) Voir par exemple : Courrier de l'Association no 17, janv.-févr.1973 : "La politique de développement du FED" par E. Wirsing, Directeur des programmes et projets du FED.

(2) idem - Interview avec Jaques Ferrandi, pp. 20 à 25.

et évolutive, qui sera celle du FED.

Recherche de l'auto-développement

Il faut noter que deux caractéristiques essentielles et permanentes servent de toile de fond à cette politique : d'une part, la recherche de l'auto-développement du pays intéressé, c'est-à-dire que le but principal de l'aide paraît être en ce domaine de créer les conditions (principalement l'infrastructure économique - y compris pour le secteur productif - et sociale) permettant à ce pays de disposer de la base nécessaire pour commencer lui-même à investir dans des projets autonomes.

Ceci est formulé de façon particulièrement nette dans la Convention de Lomé dont l'art. 40 stipule :

"1. La coopération économique, financière et technique a pour but de corriger les déséquilibres structurels dans les divers secteurs de l'économie des Etats ACP. Elle porte sur la réalisation des projets et programmes d'actions qui contribuent essentiellement au développement économique et social de ces Etats.

2. Ce développement consiste notamment dans le mieux-être des populations, dans l'amélioration de la situation économique de l'Etat, des collectivités et des entreprises, ainsi que dans la mise en place des structures et des facteurs grâce auxquels cette amélioration peut être poursuivie et amplifiée par leurs propres moyens.

3. Cette coopération est complémentaire des efforts engagés par les Etats ACP et adaptée aux caractéristiques propres de chacun de ces Etats."

Mais ces dispositions ne font que reprendre une idée-force appliquée pratiquement depuis son origine par le FED et que le Nigérien Amadou Seydou avait exprimée dès 1969 comme le second et le troisième des "dix principes" de l'éthique de la coopération qu'il proposait (1) :

.../...

(1) Amadou Seydou : Pour une éthique de la coopération, ~~voir~~ in Revue Française d'études politiques africaines, no 49, déc. 1969.

"Il n'y a d'aide que celle par laquelle on aide les autres à se passer à terme de votre aide" ("critère du terme assigné")... "L'aide sous toutes ses formes doit être un complément et une incitation à l'effort de développement" ("critère de complémentarité et d'incitation").

le souci de l'homme

D'autre part, la seconde constante est la recherche de la satisfaction des besoins humains essentiels, alimentation, santé, éducation, logement, emploi, ... à l'échelle nationale, c'est-à-dire pratiquement, étant donné la situation de départ des pays africains, en s'adressant dans la plus grande mesure possible aux populations de "la brousse", des campagnes, que ce soit directement (construction d'écoles, de barrages pour l'irrigation, etc...) ou indirectement, par exemple par le niveau à prévoir pour le profit des paysans dans un aménagement, ou même en se préoccupant des diverses incidences des choix techniques : ainsi, l'existence ou non de risques de bilharziose (1) est-elle un élément d'appréciation pour le choix entre canaux en béton et canaux en terre pour un projet d'irrigation, comme l'est l'autre élément que constitue le coût plus élevé des canaux en béton par rapport aux canaux en terre.

C'est ce souci de ce que l'économiste français F. Perroux appelle "le coût de l'homme" qui explique que, dans l'examen des résultats des projets financés par le FED, l'évolution du produit brut ne soit pas considérée comme le critère idéal. Pour le FED, l'évolution du PNB ou du produit régional brut ne suffit pas à mesurer le changement et le progrès, car elle peut cacher de graves inégalités entre minorité riche à revenu croissant et majorité pauvre à revenu stagnant ou même décroissant. Pour mesurer l'impact des projets du FED, on s'efforce donc (cf. deuxième partie) de faire appel à d'autres éléments, qu'un Africain a très bien exprimé de la façon suivante :

.../...

(1) maladie parasitaire dont le véhicule est un mollusque séjournant de préférence dans les eaux stagnantes ou à écoulement lent, comme celle des canaux en terre.

" Les expériences de planification du développement durant ces 15 dernières années, établies essentiellement en fonction des variables économiques telles que le produit national brut, se sont révélées ... comme un échec. Il apparait donc nécessaire d'adopter une nouvelle conception de la planification du développement qui fixe des objectifs quantitatifs en ce qui concerne les besoins individuels des populations en alimentation, habillement, logement, santé, enseignement, qualité de la vie, et traduise ces besoins en objectifs globaux de façon à mobiliser l'ensemble de la population pour les atteindre" (1).

Et dans le même sens, un autre Africain estime que :

(1) Exposé du Ministère dahoméen du Plan au Comité national des recensements (Daho - Express, 23.12.74).

"Pour voir si l'alimentation s'est améliorée dans les zones rurales, nous devons vérifier la consommation de sucre, la consommation de viande, la consommation de poisson, etc... Nous pensons que nous avons réalisé un progrès important quand les habitudes tribales ont changé... Les dépenses coutumières des gens de la campagne sont aussi cruciales - quznd Msukuma dépense l'argent de son coton en achat de feuilles de tôle ondulée pour remplacer son toit de chaume au lieu d'acheter encore du bétail ou d'épouser une troisième femme, ceci est un progrès économique qui ne peut être mesuré par les chiffres du PNB. Dans l'ensemble nous étudions la consommation et nous visitons effectivement les régions pour voir les transformations matérielles dans les maisons et l'équipement familial, les transports, etc..." (1).

Ce souci de l'homme s'est affirmé de plus en plus dans la politique du FED, et la fameuse évolution (2) à laquelle on le réduit quelquefois ("le premier FED est un fonds d'ingénieurs, le deuxième un fonds d'agronomes") ne fait que plus ou moins caricaturer cette orientation : moins de béton, davantage de projets concernant les cultures vivrières, de programmes intégrés de développement agricole et d'opérations de formation de la masse rurale, avec un transfert progressif de responsabilités, tant au niveau de la conception que de l'exécution, vers les bénéficiaires. Il y a là une amorce d'abandon des schémas classiques du développement calqués sur l'univers européen, en faveur d'une réflexion qui part des besoins tels que les ressentent les masses africaines, pour élaborer progressivement un changement de mentalité. C'est ainsi qu'un projet d'animation féminine, par exemple, partira d'un besoin ressenti de façon plus ou moins aigüe par tous les parents : la santé des enfants, pour passer à la santé en général, qui suppose une nourriture suffisante quantitativement et qualitativement, une eau salubre, une habitation correcte, etc... et parvenir à la volonté de maîtriser les connaissances nécessaires pour se procurer ces différents éléments de progrès.

.../...

(1) Revue du Développement international, 1974/2 : Tanzania's road to development : Bringing development to the people (interview de P. Bomani, ambassadeur de Tanzanie aux Etats-Unis) p. 8.

(2) cf. première partie, page 31.

Ce sont ces différentes "constantes" : effort d'adaptation de l'aide au pays intéressé, recherche de l'auto-développement, souci croissant de l'homme et particulièrement des masses rurales, qui expliquent la politique du FED dont on étudiera maintenant les principales composantes : la répartition par pays, la politique sectorielle et les moyens mis en oeuvre.

CHAPITRE I

LA REPARTITION PAR PAYS

On ne tiendra compte, pour étudier la répartition par pays des crédits du FED, que des Etats indépendants - la part destinée aux départements ou territoires d'outre-mer dépendants est en effet fixée par zones dans les différents textes de base et le pouvoir de répartition du FED à l'intérieur de ces zones est pratiquement très limité.

Pour les Etats indépendants, la répartition des engagements des trois premiers Fonds a été la suivante :

.../...

REPARTITION DE L'AIDE DU FED PAR PAYS

(31.12.74) en 000 u.c.

	FED 1	%	FED 2	%	FED 3	%	TOTAL 3 FED	% DU TOTAL
BURUNDI	5.058	1,07	21.299	3,28	29.623	4,18	55.980	3,0
CAMEROUN	52.515	11,10	54.179	8,34	55.016	7,77	161.710	8,83
R.C.A.	17.806	3,76	27.230	4,19	29.036	4,10	74.072	4,0
CONGO	24.498	5,18	20.157	3,10	20.567	2,90	65.222	3,5
COTE D'IVOIRE	39.769	8,40	57.194	8,80	57.870	8,17	154.833	8,46
DAHOMEY	20.674	4,37	23.919	3,68	22.52	3,18	67.115	3,67
GABON	17.501	3,70	20.564	3,17	25.264	3,57	63.329	3,46
HAUTE-VOLTA	29.521	6,24	30.979	4,77	43.155	6,09	103.655	5,66
MADAGASCAR	57.097	12,06	70.264	10,82	60.311	8,51	187.672	10,25
MALI	42.340	8,95	33.031	5,08	50.000	7,06	125.371	6,85
MAURICE	-		-		1.651	0,23	1.651	0,09
MAURITANIE	15.432	3,26	18.570	2,86	26.091	3,68	60.093	3,28
NIGER	31.115	6,57	31.	4,92	44.411	6,27	107.476	5,87
RWANDA	5.038	1,06	22.404	3,45	28.992	4,09	56.434	3,08
SENEGAL	42.867	9,06	61.525	9,47	64.296	9,08	168.688	9,21
SOMALIE	9.773	2,06	27.095	4,17	34.033	4,80	70.901	3,87
TCHAD	28.442	6,01	33.514	5,16	28.392	4,01	90.348	4,93
TOGO	15.815	3,34	19.824	3,05	26.428	3,73	62.067	3,39
ZAIRE	18.021	3,81	75.886	11,68	60.717	8,57	154.624	8,44
TOTAL EAMA	473.282	100	649.584	100	708.375	100	1.831.241	100

A titre d'information, on donne ci-après la répartition des crédits concernant les PTOM et les ex-Associés et la situation des crédits non répartis ou non encore engagés :

I. PTOM/DOM			
ANTILLES NEERLANDAISES	13.394	18.007	12.036
TER. FR. AFARS ET ISSAS	1.195	1.932	1.548
COMORES	3.392	2.613	3.745
GUADELOUPE	4.483	4.770	5.456
GUYANE	1.905	2.784	2.584
MARTINIQUE	6.788	3.700	4.246
NOUVELLE CALEDONIE	2.167	4.229	170
POLYNESIE	4.373	876	2.886
REUNION	8.906	9.312	8.432
ST. PIERRE & MIQUELON	3.042	521	15
SURINAM	16.940	13.977	16.867
WALLIS & FUTUNA	-	624	696
T O T A L I	66.585	63.345	58.681

./.

Répartition de l'aide du FED par pays (suite)

PAYS	FED 1	FED 2	FED 3
II.			
ALGERIE	26.028	-	-
NOUVELLE GUINEE	4.II7	-	-
TOUS PAYS	890	8.416	23.360
RESERVES	I.028	14.078	1.039
NON ENCORE ENGAGE	304	4.626	115.162
TOTAL II	32.367	27.120	139.561
TOTAL GENERAL (EAMA + I + II) (1)	572.234	740.049	906.617

1) 1er FED : 9.016.000 u.c. transféré au 2ème FED

2ème FED : 1.033.000 u.c. intégration des amortissements et intérêts sur prêts spéciaux encaissés par la BEI

3ème FED : 1.617.000 u.c. intégration des amortissements et intérêts sur prêts spéciaux encaissés par la BEI

5.000.000 u.c. augmentation à l'occasion de l'accession de l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé (1.6.73)

Dans une certaine mesure, la répartition entre pays du 1er et même du 2ème FED est une conséquence des textes des conventions. Pour le premier FED en effet, une pré-répartition entre zones figurait dans la Convention d'application (cf. encart page 184) et fut d'ailleurs corrigée en décembre 1962 par une décision conjointe des Etats membres et des Etats devenus entre-temps indépendants et associés, décision aux termes de laquelle 5 millions d'u.c. étaient prélevés sur la zone française en faveur de la Somalie dont la dotation initiale paraissait à l'usage insuffisante. Pour le deuxième FED, la répartition par pays des aides à la production et à la diversification (230 millions u.c. sur un total de 730) figurait dans le texte de la Convention de Yaoundé I et assurait ainsi une dotation minimum à chacun des Etats associés (cf. encart page 185).

Enfin, pendant l'exécution du troisième FED, la dotation de celui-ci fut augmentée de 5 millions u.c. en 1972 pour tenir compte de l'adhésion de l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé II.

Cependant, mises à part ces dispositions qui s'imposaient aux services du FED et ont été scrupuleusement respectées, la marge de manoeuvre de ceux-ci restait grande et le demeurera pendant le régime de la Convention de Lomé, puisque pas plus que les précédentes celle-ci ne comporte de répartition impérative par pays de l'ensemble des crédits.

.../...

Encart

Répartition prévue à l'annexe B
de la Convention d'application
annexée au Traité de Rome

(millions u.c.)

Pays et territoires d'outre-mer dépendant de	
- la Belgique	30
- la France	511,25
- l'Italie	5
- les Pays-Bas	35
	581,25

Encart

Répartition des aides à la production et à la diversification dans le protocole no 5 (1) annexé à la Convention de Yaoundé I

(millions u.c.)

1) Etats vendant déjà leur production à des prix compétitifs sur le marché mondial (2)		
- Burundi	5,25	32
- Congo (Léopoldville)	15	
- Rwanda	5,25	
- Somalie	6,50	
2) Etats s'engageant à commercialiser leur production au cours mondial dès l'entrée en vigueur de la Convention (2)		
- Gabon	4	15
- Haute-Volta	6	
- Mauritanie	5	
3) Autres Etats (3)		
- Cameroun	15,8	183
- R.C.A.	6,8	
- Congo (Brazzaville)	6,4	
- Côte d'Ivoire	46,7	
- Dahomey	5,5	
- Madagascar	31,6	
- Mali	5,6	
- Niger	6,5	
- Sénégal	46,7	
- Tchad	5,7	
- Togo	5,7	

(1) art. 24, 26 et 34.

(2) aide à la diversification uniquement.

(3) aides à la production et à la diversification.

Une telle répartition serait-elle possible dans un système de libre négociation entre les divers partenaires ? Ce n'est pas ici le lieu d'examiner cette question qui déborde le cadre d'un bilan et soulève des problèmes de la complexité que l'on devine (1).

le système du choix des meilleurs projets

On se bornera donc à exposer pourquoi et comment le système du quota total pré-établi par pays, qui ne figurait pas dans les Conventions et ne paraissait souhaité par aucune des instances qui formulent des avis sur la coopération financière et technique communautaire, a été, dans la pratique, écarté par les responsables du Fonds au profit d'un système de choix des meilleurs projets progressivement corrigé pour tenir compte de considérations d'équité qui s'imposèrent peu à peu.

.../...

(1) Un exemple en sera fourni par une citation empruntée à Klaus Billerbeck: "On devrait considérer une liste commune de critères obligatoires, valables, pour la répartition de l'aide, une sorte de catalogue qui, pour de multiples raisons, n'existe même pas encore dans la plupart des pays de la CEE au niveau national...
Tant qu'il n'y aura pas sur le plan national une rationalité de la répartition, en ce sens qu'elle se ferait selon des critères non équivoques qui eux-mêmes feraient l'objet d'une pondération claire et précise, l'ambition de vouloir résoudre, dans le cadre multinational de la Communauté, ce problème déterminant de l'aide au développement n'aura guère de chances d'être réalisée."
(Européanisation de l'aide au développement, tome I, pp. 12-13 - Berlin, Institut allemand du Développement, 1973)

La plupart des critères proposés par les théoriciens portent sur le niveau du PNB par tête, la population, la dépendance envers les exportations, la situation sanitaire et l'analphabétisme, mais la pondération idéale de ces divers critères est une question hautement controversée. Il est évident qu'avec une pondération différente des critères adoptés on peut aboutir à des résultats diamétralement opposés.

Certes, le système du quota a un avantage évident, celui de permettre au pays intéressé de savoir sur quel montant financier il peut compter et d'agir en conséquence. En fait, cet avantage est peut-être plus limité qu'il ne paraît, car si une source d'aide adopte ce système, rien ne permet de penser que tous les autres bailleurs de fonds limitent et de toutes façons il paraît douteux, en l'état actuel de la coopération internationale, que l'ensemble des pays ou organismes fournisseurs d'aide arrivent à faire connaître au pays intéressé, de façon certaine, des prévisions d'engagements pour une période pluri-annuelle. Les exemples de pays ou organismes fixant une "enveloppe" globale montrent que celle-ci n'est toujours qu'approximative et continuellement en révision.

les expériences de quota

Le FED lui-même a eu l'expérience des quotas impératifs fixés pour les aides à la production et à la diversification à la suite de discussions extrêmement difficiles entre les représentants des divers Etats associés. Sans parler des inégalités assez choquantes que révélèrent, à l'usage, ces quotas, on peut rappeler que les prévisions faites furent démenties par les événements : dès la présentation des programmes quinquennaux prévue par les textes dans une période de trois mois après l'entrée en vigueur de la Convention, plusieurs Etats associés - dont la Côte d'Ivoire, l'un des plus gros bénéficiaires de cette forme d'aide - renoncèrent à l'aide à la production pour en transférer le montant à l'aide à la diversification (cf. 2ème partie, p. 162).

En effet, les cours mondiaux de certains des produits agricoles ayant servi de base à la détermination des quotas avaient, dans l'intervalle, connu une hausse sensible au lieu de la détérioration attendue. Par contre, des produits ne figurant pas dans la liste (1) de ceux qui avaient servi à la détermination des quotas connaissaient, eux, dans le même temps une baisse importante sans que les Etats qui en subissaient les contre-coups puissent prétendre à un soutien de prix ou à une aide exceptionnelle autre que les avances(remboursables) aux caisses de stabilisation : c'était le cas, par exemple, de certains produits miniers, de la banane, etc... (cf encart p. 187 ter).

.../...

(1) cf. encart page 187bis.

Encart

Les produits ayant servi de base à la détermination des aides à la production et à la diversification (Convention de Yaoundé I) et au système STABEX (Convention de Lomé)

Yaoundé I	Lomé
- arachides en graines	- a) Produits de l'arachide
- huile d'arachide	aa) arachides en coques ou décortiquées ab) huile d'arachide ac) tourteaux d'arachide
	- b) Produits du cacao
	ba) cacao en fèves bb) pâte de cacao bc) beurre de cacao
- café	- c) Produits du café
	ca) café vert ou torréfié cb) extraits ou essences de café
- coton	- d) Produits du coton
	da) coton en masse db) linters de coton
- coco râpé	- e) Produits du coco
	ea) noix de coco eb) coprah ec) huile de coco ed) tourteaux de noix de coco
- huile de palme	- f) Produits du palmier et du palmiste
	fa) huile de palme fb) huile de palmiste fc) tourteaux de palmiste fd) noix de palmiste
	- g) Cuirs et peaux
	ga) peaux brutes gb) cuirs et peaux de bovins gc) peaux d'ovins gd) peaux de caprins
	- h) Produits du bois
	ha) bois bruts hb) bois simplement équarris hc) bois simplement sciés longitudinalement
	- i) Bananes fraîches
	- k) Thé
	- l) Sisal brut
	- m) Minerai de fer Minerais de fer et pyrites de fer grillées

- gomme arabique
- poivre
- riz
- sucre

ENCART

EVOLUTION DU COURS DE CERTAINS PRODUITS TROPICAUX (PRIX CAF/kg., évolution en francs constants sur la base de 1952)

	1952	1953	1972
- banane (Côte d'Ivoire)	0,55	0,81	0,67
- vanille (prix moyen)	83	38,50	37,50
- sisal (prix maximum)	0,97	1,40	0,62
- bois (samba de Côte d'Ivoire, prix FOB/m3)	86	98	78
- latex	1,87	1,13	0,83
- ylang (1ère qualité, par l.)	220	91	75

Source : Marchés Tropicaux - N° spécial : les produits tropicaux et méditerranéens - n° 1526 du 7.2.75

D'autre part, alors que les tranches annuelles d'aide prévue devaient être dégressives, le prix de certains produits subit des à-coups brusques et en particulier une baisse rapide dans les deux dernières années d'exécution de la Convention de telle sorte que les Etats producteurs ne purent être effectivement aidés en proportion de leurs pertes. Enfin, le troisième FED ne prévoyait pas d'aide à la production mais il était difficile d'allouer aux pays qui en avaient reçu pendant le 2ème FED un total de financement de projets inférieur ou même seulement égal aux montants dont ils avaient bénéficié antérieurement, en l'absence d'une aide analogue à un soutien de prix. Une baisse importante et brutale du total de l'aide communautaire aurait en effet pu engendrer de graves conséquences pour l'économie de ces pays. Les inégalités entraînées par la répartition des aides à la production de Yaoundé I se perpétuèrent donc dans une certaine mesure par la force des choses pendant Yaoundé II.

Quant à l'aide à la diversification, elle fut parfois utilisée - faute de disposer de projets de vraie diversification - pour des opérations n'ayant qu'un rapport assez lointain avec l'objectif de cette aide : étude du bitumage de la route San Pedro - Soubré - Issia en Côte d'Ivoire, routes de liaison pour le port d'Owendo au Gabon, amélioration de l'état sanitaire du bétail en Somalie, etc...

L'autre expérience de répartition, celle faite par la Convention d'application entre les diverses zones, ne fut pas plus encourageante. On a vu qu'en 1962 une "rallonge" de crédits dut être prélevée en faveur de la Somalie sur la zone française, et en ce qui concerne la zone belge, la dotation qui lui était attribuée fut également considérée rapidement comme beaucoup trop faible par rapport aux zones française et néerlandaise, en considérant sa forte population et -

.../...

pour le Rwanda-Urundi - son bas niveau de développement (1).

Correctifs au système des meilleurs projets

C'est pourquoi, dans la mesure du possible, des correctifs furent apportés à cette situation par la pratique : abandon des affectations par zones dès le 2ème FED, abandon du système de quotas pour l'aide à la production dans le troisième FED, répartition pragmatique des crédits selon les qualités des projets présentés corrigée peu à peu (2)

.../...

(1) cf. cette réflexion de l'un des négociateurs belges du Traité de Rome, le baron Snoy et d'Oppuers : "Il est très difficile de démontrer que le Congo belge est pauvre et surtout qu'il coûte cher à la Belgique. C'est là que nos cartes de négociation se sont révélées assez faibles" (Eurafrica, déc. 1957, no II : Le Marché commun européen, l'Euratom et les territoires d'outre-mer pp. 18-20). L'explication généralement donnée des chiffres de la répartition entre zones est que la France consentait de plus grands sacrifices que les autres métropoles coloniales en ouvrant à ses partenaires du Marché commun le marché jusque là réservé de ses colonies, alors qu'au Congo belge par exemple le régime était celui de la "porte ouverte" depuis l'Acte de Berlin et que l'institution d'une zone de libre-échange commercial avec les autres pays européens n'engendrait donc aucune perte de marché pour la Belgique.

(2) cf. ce passage d'une interview de J. Ferrandi :
"-question : Il est souligné dans [un livre en discussion] que les aides financières devaient être accordées en fonction des besoins et non en fonction de la capacité des Associés à présenter des projets valables. Qu'en pensez-vous ? - J. Ferrandi : C'est évident. Qui pourrait penser le contraire ? Mais il faut s'entendre : un besoin qui ne peut pas être analysé, formulé, mesuré, traduit en décision, c'est-à-dire réalisé, est un voeu pieux. Pratiquement il n'existe pas. Le reproche que sous-entend ce livre est que certains pays, mieux équipés en personnel technique et en moyens d'exécution, ont été favorisés par rapport à d'autres, parce qu'ils ont pu présenter plus rapidement des dossiers et réaliser plus facilement des opérations financées par le F.E.D. C'est vrai. Là aussi, nous essayons de corriger cette espèce d'inégalité naturelle, en mettant à la disposition des pays moins favorisés les moyens d'étudier et d'élaborer plus rapidement les dossiers qui pourront permettre une décision de financement".

(Courrier de l'Association no 25, mai-juin 1974, pages d'actualité I à III : l'Institut de Développement de l'outre-mer de Londres critique la Convention de Yaoundé : Jacques Ferrandi, Directeur-général adjoint chargé du FED, répond).

par la fourniture d'une assistance technique à l'élaboration de dossiers, pour éliminer ce que le système pouvait avoir d'inéquitable pour les pays les moins avancés qui sont généralement les moins bien équipés pour présenter des projets valables.

En effet, après une première période, pendant laquelle avait prévalu en fait la tendance à favoriser les pays les plus riches en ressources naturelles, paraissant les plus près du décollage économique (Côte d'Ivoire, Sénégal, Madagascar ...), faisant le plus grand "effort propre" (1) et disposant de projets intéressants et du personnel nécessaire pour en préparer d'autres, une autre tendance s'est fait jour et l'a progressivement emporté. Cette dernière tend à favoriser, au contraire, les pays les plus pauvres, et en particulier ceux que leur situation géographique

.../...

(1) cf. les passages suivants d'un document de l'OCDE : "Les donneurs sont souvent confrontés à l'alternative qui consiste à déterminer s'ils doivent accorder leur aide à un pays qui peut la traduire avec un maximum d'efficacité en progrès économique et social, ou à un pays dont les efforts, quelque impressionnants qu'ils puissent être, risquent, pour des raisons sur lesquelles ce pays n'a pas prise, de ne pas se solder immédiatement par une amélioration objective du degré de développement... Tous reconnaissent toutefois, d'une façon générale, que l'existence de réalisations satisfaisantes est l'un des éléments dont il conviendrait de tenir compte pour décider de la répartition de l'aide entre les pays en voie de développement. Si l'octroi d'une aide à tel ou tel pays peut se justifier dans une large mesure par le besoin qu'il en a, les donneurs ont une préférence naturelle pour les pays dont les efforts sont résolus et bien dirigés et où l'on peut s'attendre à ce qu'un surcroît de ressources contribue de façon sensible à un développement durable et solidement fondé, ainsi qu'à la réalisation finale d'une croissance autonome". (OCDE, Direction de l'aide au développement : Etude de l'effort propre - synthèse des résultats de travaux analytiques sur l'effort propre des pays en voie de développement dans le domaine économique et social - OCDE, Paris, 1973 - pp. 5 et 8).

pénalise (pays du Sahel, pays sans accès à la mer, etc...) pour combler leur retard par rapport aux PVD les plus avancés (voir plus loin).

Il faut noter que, pour l'appréciation du niveau à envisager pour son aide, le FED tient compte de nombreux éléments extrinsèques, et en particulier de l'aide fournie par d'autres sources de financement : il a d'ailleurs monté à cet effet un système d'échanges d'informations avec les autres principales sources d'aide (cf. plus loin, chapitre concertation). En effet, il serait illusoire de raisonner sur les crédits fournis par une seule source puisque, pratiquement dans tous les pays ~~associés~~ en développement, interviennent d'autres bailleurs de fonds dont l'action est à prendre en considération si l'on veut a priori proportionner l'aide aux besoins du pays et à sa capacité d'absorption de crédits extérieurs.

C'est ce qu'exprime ainsi l'OCDE : "la répartition globale de l'aide économique entre pays en développement s'est trouvée soumise jusqu'à présent à une sorte d'influence occulte". Les donneurs tendent à effectuer une compensation entre eux en évitant les "pays objectifs" où chacun concentre l'essentiel de son aide. Les organismes internationaux apportent pour leur part un autre élément de correction en dirigeant leur aide vers les pays qui peuvent se trouver relativement négligés par les donneurs bilatéraux"(1).

Evolution de la répartition par pays

Compte tenu de ces différents éléments, le FED s'est néanmoins efforcé de réaliser une répartition équitable de son aide et il en est ainsi arrivé à la situation exposée dans le tableau de la page 182, qui montre une évolution assez nette - il faut d'ailleurs remarquer que les montants du 3ème FED n'étaient pas définitifs à la date d'élaboration de ces statistiques, puisque l'exécution du 3ème FED devait se poursuivre pendant l'année 1975 en attendant que puissent entrer en application la Convention de Lomé et le 4ème FED (2). Mis à part certains cas spéciaux, explicables en grande partie par l'engagement pendant une année donnée d'un très grand

.../...

(1) OCDE : Coopération au Développement, examen 1974, p. 35 - OCDE Paris, novembre 1974.

(2) C'est ainsi que des projets importants ont été engagés au début de 1975 en faveur du Tchad (10 millions u.c. pour l'adduction d'eau de N'Djamena), de la Somalie (près de 4 millions u.c. pour un aménagement agricole), etc...

projet impossible à séparer en tranches à répartir entre plusieurs fonds, l'évolution des pourcentages de crédits FED par pays est la suivante :

- forte augmentation, du 1er au 3ème FED, pour plusieurs des pays les moins avancés (presque quadruplement pour le Burundi et le Rwanda, doublement pour la Somalie et le Zaïre),
- diminution pour les pays les plus avancés (forte pour le Cameroun et le Congo, assez faible pour le Gabon, la Côte d'Ivoire et le Sénégal)
- stagnation apparente ou même baisse, pour plusieurs pays du Sahel (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad) : cette situation a résulté en grande partie de l'épuisement des projets disponibles au début des années 60 et de la limitation (en théorie même, de l'impossibilité : cf. première partie) des possibilités de financer des études sur crédits FED, imposée par la Convention d'application. C'est pour lutter contre cette inéquité que le deuxième FED a financé en faveur de ces pays des études de projets qui ont permis la remontée du pourcentage observée en général au troisième FED par rapport au deuxième (cf. encart page 193). Il faut ajouter qu'au troisième FED, les pourcentages ne comprennent pas l'importante aide alimentaire accordée au Sahel par la Communauté européenne. Il n'en reste pas moins vrai que la répartition des trois premiers FED a relativement défavorisé ces pays et que dans la Convention de Lomé il y sera porté remède. Ces pays feront en effet l'objet d'une "attention spéciale" pendant le quatrième FED (voir plus loin).

- les autres pays ont plus ou moins maintenu leurs pourcentages et leurs chiffres absolus.

A titre d'éléments d'appréciation, l'annexe C1 donne le PNB par habitant en 1972, la population en 1972, le montant de crédits FED reçu par habitant, et à titre de comparaison, le pourcentage reçu du groupe de la Banque mondiale par chaque EAMA (par rapport au total des EAMA).

La répartition par habitant, par rapport à la moyenne générale de 23 u.c. par habitant pour l'ensemble des EAMA, montre des différences qui expliquent (si on prend aussi en considération le PNB per capita) les mouvements de redressement d'un FED à l'autre commentés ci-dessus : importante dotation pour le Gabon, la Mauritanie, le Congo, la R.C.A. et le Sénégal, faible niveau pour le Zaïre, le Burundi, le Rwanda et la Haute-Volta.

Encart

Comparaison entre les crédits deuxième FED consacrés à l'assistance technique liée (études et envoi d'experts) dans différents EAMA (en milliers u.c.)

Situation au 30/6/74

Pays moins avancés		Pays plus avancés	
BURUNDI	2.438	CAMEROUN	369
HAUTE-VOLTA	1.423	CONGO	602
MALI	1.628	COTE D'IVOIRE	74
MAURITANIE	257	GABON	2.393
NIGER	1.611	SENEGAL	117
RWANDA	3.050		
SOMALIE	3.579		
TCHAD	1.465		
ZAIRE	534		

Cependant, comparé à l'action du groupe de la Banque mondiale, le FED se classe en général plus favorablement ~~pour ce qui concerne~~ du point de vue du montant de l'aide accordée au groupe des pays moins avancés (Burundi, Dahomey, Haute-Volta, Mali, Niger, Rwanda, Tchad)

, ce qui est normal puisque le FED intervient surtout par subvention alors que l'optique BIRD est davantage axée sur la rentabilité et le remboursement des prêts (1). Cependant, la BIRD semble en ce domaine amorcer une évolution (ouverture d'un "3ème guichet") qui pourrait confirmer le mouvement d'assouplissement commencé en 1960 par la création de l'IDA.

Cette évolution dans le sens d'un assouplissement général de l'aide et d'un intérêt plus grand porté aux pays moins avancés peut d'ailleurs être observée chez la plupart des bailleurs de fonds : les Nations-Unies ont appuyé depuis 1971 un système d'aide spéciale aux 25 pays les plus défavorisés et (depuis 1973) en particulier à ceux qui ont été le plus sévèrement touchés par la crise pétrolière.

En fait, ces divers éléments d'appréciation ont été utilisés par le FED qui s'est efforcé de réaliser, à l'intérieur des possibilités offertes par les Conventions, un équilibre entre les besoins et la capacité d'absorption d'aide extérieure de chaque pays.

la programmation indicative

On en est ainsi pratiquement arrivé, surtout lors de la préparation du 3ème FED, à un système de programmation indicative (cf. première partie) comportant implicitement des chiffres d'engagements possibles :

.../...

(1) En ce qui concerne la politique de la BIRD, cf. ce passage de M. Mc Namara, président de cet organisme :
"Notre politique de prêts est fondée sur deux principes de base : un projet doit être rentable et l'emprunteur doit être solvable... Nous prêtons seulement aux pays dont les économies sont suffisamment solides pour garantir le remboursement de leurs dettes... Il existe, bien sûr, des pays qui ont un besoin urgent de capitaux pour leur développement mais ne remplissent absolument pas les conditions d'obtention de prêts aux échéances et taux d'intérêts du marché - ceux-là recevront de l'Association internationale de développement, elle aussi membre du groupe de la Banque Mondiale, les fonds spéciaux qui leur sont nécessaires"
(Robert S. Mc Namara : Une vie meilleure pour deux milliards d'hommes, op. cit., pp. 123 à 125).

"Si le FED ne procède pas à une allocation financière d'ensemble pour chaque Etat associé et ne prend ses décisions qu'au vu de projets déterminés, il n'en demeure pas moins que la masse des fonds étant plafonnée et tous les EAMA devant recevoir un volume de financements raisonnable, le montant des interventions sur lequel tel pays associé peut tabler se situe dans une fourchette qui, pour être large, n'est cependant pas indéterminée". (1).

Pour le quatrième FED, la Convention de Lomé institutionnalise cette pratique puisque l'article 51 dispose que :

"1. L'aide de la Communauté, complémentaire des efforts propres des Etats ACP, s'inscrit dans le cadre des plans et programmes de développement économique et social de ceux-ci, de façon que les projets réalisés avec l'appui financier de la Communauté s'articulent avec les objectifs et priorités fixés par ces Etats.

2. L'aide communautaire est programmée, au début de la période couverte par la présente Convention, avec chaque Etat bénéficiaire, de manière à permettre à celui-ci d'avoir une idée aussi claire que possible de l'aide qu'il peut attendre au cours de cette période, et notamment de son montant et de ses modalités, et en particulier des objectifs spécifiques auxquels elle est susceptible de répondre. Ce programme est établi sur la base des propositions faites par chaque Etat ACP et dans lesquelles il a fixé ses objectifs et priorités. Les projets ou programmes d'actions déjà identifiés à titre indicatif peuvent faire l'objet d'un calendrier prévisionnel de préparation.

3. Ce programme indicatif d'aide communautaire pour chaque Etat ACP est établi de commun accord par les organes compétents de la Communauté et de l'Etat ACP intéressé. Il fait ensuite l'objet d'un échange de vues, au début de la période couverte par la présente Convention, entre les représentants de la Communauté et ceux de l'Etat ACP intéressé.

.../...

(1) Entretien avec Jacques Ferrandi, ~~voir~~ in Courrier de l'Association, no 17, janv. fév. 1973, p. 24.

Cet échange de vues permet à l'Etat ACP de présenter sa politique et ses priorités de développement.

4. Les programmes d'aide sont suffisamment souples pour tenir compte des modifications pouvant survenir dans la situation économique des différents Etats ACP et de tout changement dans leurs priorités initiales. Chaque programme peut par conséquent être réexaminé, si la nécessité le requiert, durant la période couverte par la présente convention.

5. Ces programmes ne portent pas sur les aides exceptionnelles visées à l'article 59, ni sur les actions de stabilisation des recettes d'exportation visées au Titre II."

On retrouve ici les deux caractères de la programmation pratiquée pour le troisième FED : indicative et souple, cette programmation avait également permis aux Etats associés d'avoir une idée de ce que serait le programme 3ème FED les concernant pendant les 5 années à venir, tandis que selon les nécessités, ce programme pouvait être modifié. C'est ainsi que, par exemple, la Haute-Volta présenta en juillet 1970 à la Commission une demande de financement du complexe sucrier de Banfora, opération très importante (voir ci-dessus, pp. 156 à 158) qui n'avait pas été prévue dans la programmation du 3ème FED établie un an plus tôt.

Cependant, si la Convention de Lomé envisage une programmation indicative et stipule même certaines affectations des crédits FED à divers types de réalisation (cf. encart pp. 198 et 199), elle ne fixe pas de répartition par pays et se borne à prévoir qu'une "attention particulière" sera portée aux ACP les moins développés dont elle donne une liste (cf. encart p. 200). A titre de comparaison, l'encart reproduit également la liste des "25 pays les plus pauvres" (1) établie par les Nations-Unies en 1971, et celle des "33 pays les plus sérieusement affectés" (2) par les conséquences de la

.../...

(1) Critères d'inclusion dans la liste : PNB par habitant (inférieur ou égal à ± 100 $), part de la production industrielle dans le PNB (maximum 10%), proportion d'analphabètes de plus de 15 ans (80%).

(2) Pays dits "MSA" : "most seriously affected". Critères d'inclusion dans la liste : faiblesse du revenu par habitant (moins de 200 $ pour 26 pays, moins de 400 $ pour 7 autres), forte détérioration de la balance des paiements courants, perspectives de croissance modestes, et avenir dépendant fortement de l'aide spéciale assortie de conditions libérales qui pourra leur être accordée.

crise pétrolière établie également par les Nations-Unies en 1974.

Cette "attention particulière" que la Convention recommande pourra se traduire, non seulement par une répartition des crédits favorisant les moins développés, mais aussi par une série de tactiques préférentielles : davantage de subventions et moins de prêts, davantage de prêts à conditions favorables que de prêts normaux, une assistance technique accrue pour la préparation de projets, etc...

Encart

Les répartitions entre divers types d'opérations dans la Convention de Lomé (1)

1) STABEX

- 375 millions u.c. divisés en 5 tranches annuelles égales,
- droit au transfert si les recettes d'exportation effectives du produit en cause sont inférieures d'au moins 7,5% au niveau de référence,
- pourcentage abaissé à 2,5% pour les ACP les moins développés, enclavés ou insulaires qui sont :

- Bahamas	- Malawi
- Barbade	- Mali
- Botswana	- Mauritanie
- Burundi	- Niger
- Dahomey	- Ouganda
- Ethiopie	- République Centrafricaine
- Fidji	- Rwanda
- Gambie	- Samoa occidentales
- Grenade	- Somalie
- Guinée	- Soudan
- Guinée Bissau	- Swaziland
- Guinée équatoriale	- Tanzanie
- Haute-Volta	- Tchad
- Ile Maurice	- Togo
- Jamaïque	- Tonga
- Lesotho	- Trinité et Tobago
- Madagascar	- Zambie

- liste des produits améliorée par rapport à l'aide à la production de Yaoundé (cf. encart page 187bis)

.../...

(1) Pour la répartition entre Etats membres fournissant les fonds, entre FED et BEI, et entre les divers modes de financement, voir première partie.

2) PROJETS REGIONAUX

- 10% (approximativement) des 3.390 millions u.c. prévus au total par la Convention pour le développement économique et social, soit environ 340 millions u.c.

3) AIDES EXCEPTIONNELLES :

- dotation initiale de 50 millions u.c. rétablie éventuellement à ce niveau à la fin de chaque année,
- maximum 150 millions u.c.

4) MICRO-REALISATIONS

- utilisation possible de 20 millions u.c. imputés pendant les deux premières années sur les subventions,
- pour des projets dans lesquels l'intervention du FED est limitée à 75.000 u.c. au maximum.

Encart

Les pays méritant une attention spéciale

Liste de la Convention de Lomé	Liste des Nations-Unies (1971)	Liste des "MSA" (1974)
Botswana	Botswana	
Burundi	Burundi	
		Cameroun
République Centrafr.		République Centrafricaine
		Côte d'Ivoire
Dahomey	Dahomey	Dahomey
Ethiopie	Ethiopie	Ethiopie
Gambie		
		Ghana
Guinée	Guinée	Guinée
Guinée-Bissau		
Haute-Volta	Haute-Volta	Haute-Volta
		Kenya
Lesotho	Lesotho	Lesotho
		Madagascar
Malawi	Malawi	
Mali	Mali	Mali
Mauritanie		Mauritanie
Niger	Niger	Niger
Ouganda	Ouganda	
Rwanda	Rwanda	Rwanda
Samoa occidentales	Samoa occidentales	
		Sénégal
		Sierra Leone
Somalie	Somalie	Somalie
Soudan	Soudan	Soudan
Swaziland		
Tanzanie	Tanzanie	Tanzanie
Tchad	Tchad	Tchad
Togo		
Tonga		
	Haïti	Haïti
		Guyane
		Honduras
		El Salvador
	Afghanistan	
	Bhoutan	
	Laos	Laos
	Maldives	
	Nepal	
	Sikkim	
	Yémen	Les 2 Yémen
		Pakistan
		Sri Lanka
		Bangla Desh
		Inde
		Rép. Khmère

CHAPITRE II

LA POLITIQUE SECTORIELLE DU FED

Pour examiner la politique sectorielle du FED, il convient d'étudier préalablement la répartition des crédits entre les différents secteurs; on examinera ensuite les principales orientations suivies pour chacun de ces secteurs.

*

* *

La répartition sectorielle des crédits FED

Les statistiques concernant la répartition sectorielle des engagements de l'ensemble des trois premiers FED recouvrent en fait une certaine évolution. Si un bilan d'ensemble doit se préoccuper des chiffres totaux, ceux-ci ne trouvent cependant leur signification réelle que s'ils sont répartis selon cette évolution, ce qui pour le FED - qui n'est pas budgétisé - correspond à une répartition entre 1er, 2e, et 3e Fonds.

Dans cette optique, l'évolution de la répartition par secteurs présentée dans la deuxième partie (encart p. 66 et annexe B 1 pour le détail par pays) doit être étudiée tant en chiffres absolus qu'en valeur relative.

En chiffres absolus, les crédits consacrés au secteur des transports et communications traduisent une forte prépondérance de celui-ci, qui s'est pratiquement maintenue d'un FED à l'autre. Au total, plus du tiers des crédits lui ont été consacrés. Cependant, en valeur relative, cette prépondérance a surtout été évidente pendant le 1er FED (près de la moitié des crédits) et a sensiblement diminué pendant le 2ème et le 3ème FED (environ un tiers).

.../...

La production rurale, qui vient au deuxième rang pour l'ensemble des trois premiers FED avec plus du quart des crédits (1), a accusé une évolution presque inverse de celle des transports : représentant environ un sixième des crédits du 1er FED, elle a presque triplé en chiffres absolus au 2ème FED, pendant lequel elle a été plus importante que le secteur transports et a représenté 37% du total. Pendant le 3ème FED, son niveau en montants absolus et en valeur relative a légèrement baissé mais reste néanmoins élevé.

Le secteur social, très important pendant le 1er FED (plus du tiers des engagements) a subi une baisse caractérisée les années suivantes (un cinquième du 2ème FED, moins d'un cinquième du 3ème FED). Au total, il représente cependant près du quart des trois premiers FED et vient ainsi au 3ème rang des engagements totaux. Cependant, ces chiffres recouvrent une évolution divergente selon les domaines : forte baisse des crédits consacrés à la santé, assez forte décroissance de ceux absorbés par l'enseignement au 2ème FED mais tendance à la remontée pendant le 3ème FED, maintien en valeur absolue mais déclin en pourcentage des engagements relatifs à l'hydraulique, à l'édilité et à l'habitat.

L'industrialisation, qui était pendant le 1er FED une rubrique presque négligeable, a décuplé son importance au 2ème FED et s'est maintenue ensuite au niveau ainsi atteint, soit environ un quinzième des crédits.

Enfin, la rubrique Divers est gonflé pendant le 3ème FED par les crédits consacrés aux aides exceptionnelles (près de la moitié des crédits divers du 3ème FED) et en raison de l'accroissement de la coopération technique générale - le détail de ce secteur est donné à l'annexe C.2.

Causes de l'importance relative des divers secteurs

Comment s'explique cette importance relative des divers secteurs ?

.../...

(1) Il faut noter que ces statistiques ne comprennent que les projets productifs proprement dits. On pourrait leur ajouter des actions complémentaires : pistes agricoles, écoles d'agronomie ou d'élevage, centres d'éducation rurale, etc...

D'une part, la primauté accordée pendant le 1er FED aux projets d'infrastructure économique et aux projets sociaux repose sur une donnée de fait: dans les années 1958 à 1960-61, les bouleversements politiques en Afrique avaient momentanément tari les flux de capital privé et interrompu les occasions de participer à des opérations productives, qui d'ailleurs dans le domaine industriel étaient pratiquement interdites au 1er FED par la limitation de ses modes de financement aux seules subventions. Face aux pressions de toutes origines pour que le FED prenne rapidement après sa création des engagements correspondant à ses disponibilités financières, à une époque où dans les Etats africains les changements de personnel administratif et politique accentuaient les effets du manque de dossiers prêts pour une réalisation immédiate, les responsables du Fonds, la Commission la première, n'ont pu que donner une priorité de fait aux projets répondant à des besoins urgents et évidents (écoles, hôpitaux, routes) présentés par les services techniques les mieux équipés pour l'exécution - et à cette époque le génie civil était par exemple plus étoffé que le génie rural. Construire un bâtiment, faire une route, est généralement plus facile, donc plus rapide à exécuter (surtout pour une aide extérieure (1)) que mettre en oeuvre un aménagement rural qui exige tout ou partie d'opérations complexes : recherches agronomiques, cadastre, remembrement, encadrement et vulgarisation agricoles, coopératives, crédit, etc...
En outre, les besoins en ces domaines des communications, de la santé et de l'enseignement étaient immenses, bien supérieurs aux ressources que pouvait leur consacrer le FED.

"Au début les données étaient relativement uniformes. Dans tous les secteurs, une multitude d'actions étaient également indispensables. Paradoxalement, la disproportion même entre nos moyens et un grand nombre de demandes tout aussi justifiées les unes que les autres facilitait nos choix. Et d'autant plus que certaines réalisations pour lesquelles nous étions sollicités, étaient à l'évidence justifiées sur tous les plans. Je ne prendrai qu'un

.../...

(1) cf. l'accent mis sur les transports par la BAD et la BIRD, par exemple.

exemple : celui de la route Niamey-Zinder. Au long des trois FED successifs, ce projet s'est vu consacrer une part non négligeable des financements alloués à la République du Niger. Et sur le plan économique, et sur le plan administratif, et sur le plan "politique", dans la mesure où il constituait à la fois l'un des symboles et l'un des moyens de l'unité nationale, cet axe de communication s'imposait de manière incontestable.

Ces remarques ne signifient pas que le choix des projets ait toujours été aisé : on peut simplement dire, de manière très générale, que l'insuffisante articulation des économies, les lacunes de l'infrastructure économique et sociale, les besoins du secteur rural étaient tels que nous nous trouvions en-deçà du seuil à partir duquel des alternatives très délicates se présentaient à nous pour l'utilisation de nos fonds.

Avec le temps et les progrès enregistrés par les EAMA, l
les difficultés des choix se sont évidemment accrues... Le problème des utilisations alternatives des ressources du FED est devenu de plus en plus délicat. Nous devons donc louvoyer entre deux écueils : d'une part celui d'un saupoudrage des financements et d'un éparpillement des actions, d'autre part d'une concentration excessive de nos interventions dans quelques domaines essentiels au détriment d'autres secteurs également importants. Quelle que soit notre bonne volonté, il nous sera difficile de contenter tout le monde." (1).

C'est pour essayer de résoudre, au moins partiellement, ce problème qu'a été introduite de façon sporadique au début du 2ème FED, mais systématiquement au 3ème, la programmation par pays étudiée ci-dessus (première partie).

.../...

(1) Courrier de l'Association no 17, janv.-fév. 1973 : Entretien avec Jacques Ferrandi, pp. 21-22.

Cependant, pour en revenir aux infrastructures économiques et sociales, ce genre de projets représente ultérieurement pour l'Etat bénéficiaire des dépenses de fonctionnement (pour les équipements sociaux) et d'entretien (pour les communications et les équipements sociaux) importantes, et il y a donc un équilibre à garder avec le secteur productif, sinon les budgets nationaux ne peuvent disposer des fonds nécessaires ~~et~~ pour ces dépenses et les équipements réalisés sont en danger de rester inutilisés ou même, faute d'entretien, de se dégrader et disparaître.

Ce danger, qui dans certains cas de projets du 1er FED parut très réel, amena les responsables du Fonds à orienter davantage, dans la mesure du possible, les interventions du 2ème FED vers le secteur productif - dans la mesure du possible, car certaines infrastructures continuent à être un préalable indispensable pour le développement de la production agricole ou industrielle ou, sur un autre plan, pour la réalisation de l'unité nationale et la viabilité du pays en tant que tel.

Enfin, les circonstances extérieures (sécheresse au Sahel...) amenèrent une réponse de fait à des problèmes urgents.

Cependant, il s'agit là d'une évolution générale. Il est bien évident que, prise individuellement, la situation de l'aide FED à chaque pays peut présenter des variations par rapport à ce schéma d'ensemble, en fonction des nécessités locales ou temporelles. Par exemple, en ce qui concerne le Mali, après avoir contribué d'une façon importante à la création d'un réseau de transports modernes pendant les deux premiers FED (routes 1er FED San-Mopti, Bougouni-Sikasso-Zegoua-Segou-Bla-San, pont sur le Bani, routes 2ème FED Koutiala-Kouri, Kimparama-Faramana, Ségou-Markala, aéroport de Bamako), l'aide communautaire s'est concentrée pendant le troisième sur le développement de la production rurale (riziculture, pêche, coton, tabac, dah, élevage, etc...), tandis que le Gabon

.../...

a choisi de concentrer encore les crédits 3ème FED sur le secteur des transports et télécommunications : port d'Owendo, liaison par faisceaux hertziens Moanda-Franceville, chemin de fer transgabonais, dans la ligne de ses choix du 1er FED (routes Kougoulou-Médouneu, Ebel-N'Djolé et Libreville-Oyan, ponts à Ayem et Ebel, liaison par faisceaux hertziens) et du 2ème (Port d'Owendo, étude routière Mikongo-Lastourville, route Basse Obiga-Wagny).

*

* *

A l'intérieur des différents secteurs, quelle a été pour l'ensemble des Etats et pays bénéficiaires des crédits FED la politique de celui-ci ? Ce sera l'objet des analyses suivantes, consacrées au développement rural, à la politique sociale, aux transports et à l'industrialisation.

1. La politique du FED en matière de développement rural

Cette politique est fondée sur une constatation de base : la prépondérance du secteur rural dans l'économie de la plupart des pays intéressés par le FED (1), prépondérance qui se traduit par la part de la production agricole dans le PNB, dans les exportations (2), dans l'activité de la population, etc... (cf. encart page 208), les statistiques - et l'observation des faits - montrant que ce secteur n'a pas atteint une production ni une productivité suffisantes et doit être soit modernisé, soit reconverti, soit développé quantitativement (3), si l'on veut faire progresser le pays.

Handicaps du secteur rural

A partir de cette constatation, l'analyse délimite un certain nombre de handicaps et de facteurs favorables. Parmi les handicaps, qui sont longuement étudiés dans les publications spécialisées (4), on se bornera à citer:

.../...

(1) "En ce qui concerne l'agriculture, l'accroissement des interventions du 2ème FED se fonde sur une politique concertée des responsables du FED qui ont conscience de l'importance du secteur agricole pour l'économie des pays associés..."
(J. Ferrandi : L'aide publique de l'Europe des Six aux pays en voie de développement, ~~voir~~ in Communautés et Continents, no 5, janvier 1967).

(2) Par exemple : en 1969, 80% des exportations de la Côte d'Ivoire sont constituées par 5 produits agricoles (café, cacao, bananes, ananas, palmistes) - avec le bois, la proportion s'élève à 97%.

(3) Voir par exemple à l'annexe B 3 C, p. 3, les différences de production pour le mil, selon que l'on emploie ou non des insecticides et en général à la deuxième partie (chapitre Production rurale) l'analyse des besoins dans le domaine de l'augmentation ou de la reconversion de la production rurale, pour divers cas précis (Sénégal, Rwanda, Côte d'Ivoire, etc...).

(4) Par exemple : I. Arnon : Crop production in dry regions (Leonard Hill, London 1972).

Encart

Population agricole et part du revenu agricole dans le PNB pour quelques ACP

	Population rurale, en % de la population totale		Agriculture, en % du PNB (en 1973)
	%	Année	
Botswana	91,4	1971	26,7
Burundi	97,8	1970	75,5
Dahomey	88,4	1970	36,4
Ethiopie	89,9	1971	52,9
Guinée	89,3	1970	27,1
Haute-Volta	95,8	1970	37,6
Lesotho	96,8	1971	37,6
Malawi	95,0	1966	46,0
Mali	92,8	1970	38,0
Niger	95,7	1970	50,9
Ouganda	95,2	1969	54,5
Rwanda	96,8	1970	51,4
Somalie	88,5	1970	32,2
Soudan	92,5	1970	37,0
Tanzanie	94,3	1970	37,4
Tchad	92,4	1970	43,8

Source : Nations Unies, ECOSOC, Economic Commission for Africa : Survey of economic and social conditions in Africa 1974 Part I, p. 182 (New York 1974).

- le handicap (avec de rares exceptions : Rwanda, Burundi, ...) de superficies immenses par rapport à la population - par exemple 128.400 km2 (2 fois et demie la France) pour le Tchad, peuplé de 3,7 millions d'habitants, soit une densité de moins de 3 hab./km2 - avec les conséquences que cela entraîne, par exemple via l'incidence des coûts de transports sur les prix des produits nécessaires à l'agriculture ou sur le prix de vente des produits agricoles exportés; ou encore, via le coût de l'encadrement pour une population dispersée;
- la dureté de certains climats (excessive sécheresse suivie de pluies torrentielles érodant la terre) et la fragilité des sols (1);
- les endémies qui réduisent la capacité de travail;
- le caractère statique de l'équilibre cultural auquel est parvenue la tradition (2), qui ne permet de développer ni la production, ni le niveau de vie, ni la population, et recèle un chômage saisonnier; en conséquence, la nécessité - apparue de plus en plus clairement ces dernières années - de moderniser la production et d'accroître les cultures vivrières pour répondre à l'augmentation démographique entraînée par le progrès social;
- le poids de l'économie de traite et la sensibilité des exportations de produits primaires à la conjoncture mondiale.

Facteurs favorables

A côté de ces handicaps les principaux facteurs favorables sont :

- les potentialités de la plupart des pays africains en matière d'agriculture et de certains d'entre eux dans le domaine de l'élevage;
- le fait que, dans de nombreux pays ne disposant pas de ressources minières ou énergétiques pouvant permettre de bâtir une industrie lourde, l'agriculture semble le support naturel de toute industrialisation viable;
- la possibilité, par une diversification de la production rurale, de limiter les importations et donc d'influencer favorablement la balance des paiements.

*

* *

(1) Cf Pierre Gourou : les pays tropicaux, 4ème édition (Presses Universitaires de France, Paris 1966, pp. 20 à 40).
(2) ibid., pp. 63 et 66.

En tenant compte de ces différents éléments, quelle a été la politique du FED dans le secteur rural ? On peut y distinguer trois composantes principales : la primauté accordée au facteur humain, la variété des objectifs réalisés, le choix des moyens pour atteindre ces objectifs.

La primauté accordée au facteur humain et ses conséquences pratiques

l'adhésion de la population

Une simple constatation peut suffire à expliquer un tel choix : les projets agricoles ou d'élevage ne sont pleinement réussis, estiment les services du FED, que s'ils emportent l'adhésion de la population concernée, et ils ne l'emporteront que s'ils offrent à cette population des avantages suffisants (1), soit par le niveau de l'emploi, soit par la rémunération, soit par les possibilités de progrès social qu'ils impliquent, etc... C'est pourquoi, en dehors même de considérations éthiques (travailler pour les masses rurales, pour les parties les plus défavorisées des populations), le simple souci pratique de voir le projet réussir oblige à mettre l'intérêt des producteurs au premier rang des éléments à prendre en considération pour l'examen et l'exécution des projets. Mais il s'agit d'un problème parfois difficile dont la solution dépend pour partie de faits ou d'événements extérieurs (exactitude des prévisions en matière de rendement, climatologie, invasions parasitaires, variation des cours, etc...) autant que de données intrinsèques (adaptation des techniques choisies à la mentalité locale, qualité et densité de l'encadrement, etc...). Les difficultés en matière de production rurale sont, en outre, accrues par la pénurie de cadres nationaux et la nécessité de trouver une assistance technique expatriée

.../...

(1) cf. cette réflexion de D. de Failly : "Comme tous les villageois de la terre, le paysan africain est au fond de lui-même un homme éminemment réaliste qui ne croit vraiment que le langage de ses sens et de son porte-monnaie"
(Courrier de l'Association no 10, nov.-déc. 1971 : Réflexions sur l'enseignement agricole au Congo-Kinshasa, page 37).

ayant la formation voulue, la faculté de s'intégrer suffisamment à son milieu de travail, et la capacité de transmettre ses connaissances aux homologues locaux destinés à lui succéder.

Cette primauté donnée au facteur humain engendre ainsi une série de conséquences pratiques, dans le domaine des options économiques ou techniques, qui avaient été ~~ainsi~~ exposées dès 1966 par l'un des responsables du FED (1):

"Aucune modernisation n'est possible sans l'adhésion volontaire du producteur. Là où le producteur ne consent pas, sans contrainte, la production ne suit jamais. Il faut donc éviter de dépayser le paysan et de modifier brutalement ses horizons traditionnels...

Toute action de modernisation doit donc comporter une action d'éducation.

Toute action d'éducation doit être appliquée au plus près du producteur. Elle suppose donc un encadrement suffisamment étoffé, compréhensif, convaincant, désintéressé, sachant prêcher d'exemple et plus instruit dans la pratique que dans la théorie.

Il vaut mieux, dans l'action d'encadrement et d'animation rurale, intervenir par tous les moyens concentrés dans les secteurs les plus réceptifs, que chercher à toucher, avec un encadrement insuffisamment dense, une trop grande masse de producteurs.

Tout changement dans les méthodes traditionnelles, tout aménagement collectif nouveau comporte des incidentes ou des résultantes qui ne doivent pas être négligées lors de l'établissement d'un projet ou d'un programme de modernisation. Un accroissement de productivité peut poser des problèmes de stockage, de collecte, de transport, de méthodes de vente, devant lesquels le producteur ne doit pas se sentir désarmé et qu'il faut régler, simultanément, dans le cadre même de l'opération décidée.

.../...

(1) Jacques Ferrandi : le développement de l'économie rurale des pays associés à la CEE, exposé prononcé au Congrès de la CECA, Luxembourg, 25-27 octobre 1966 (document ronéotypé, 9061/VIII/FED/66-F, pp.19 à 21).

Chaque fois que les résultats demeurent problématiques, l'action ne doit être entreprise, si son objectif la justifie sans réserve, que sur modèle réduit, avec dédommagement du paysan-cobaye en cas d'insuccès.

C'est à tort que l'on croit à la vertu immédiate de l'exemple en matière de vulgarisation. Le paysan qui ne se trouve pas inclus dans un noyau d'animation et ne profite pas des conseils de l'encadreur ou de l'aide fournie aux paysans-pilotes, les enviera d'abord et ne les imitera que longtemps après... quand il aura jugé des résultats par l'accroissement de bien-être tangible qu'il constatera chez les autres.

C'est à tort que l'on croit que l'organisation sociale et religieuse traditionnelle peut aisément se muer en organisation coopérative : toute idée de profit communautaire lui est étrangère. Mais la solidarité du clan peut, néanmoins, constituer l'assise d'une solidarité économique satisfaisante.

Ce n'est pas à coup de décrets ou d'arrêtés que l'on peut espérer organiser les collectivités rurales. Les actes administratifs ne peuvent intervenir que pour appuyer, aider ou protéger les organismes d'intérêt collectif qui se seront créés spontanément ou sous l'impulsion d'un animateur de confiance.

Toute structure collective trop vaste détruit la notion de solidarité et de responsabilité : elle ne peut vivre qu'aussi longtemps qu'elle est imposée; elle est balayée, ensuite, comme un fétu de paille.

Toute participation demandée au producteur, ou à une collectivité de production rurale, doit être ajustée à la capacité du prestataire, faute de quoi les faits démentiront les espérances.

La notion de crédit et de responsabilité du débiteur reste une notion "occidentale". Les meilleurs calculs de solvabilité en matière de crédit agricole ne constituent que des sûretés illusoires.

.../...

L'endettement chronique des populations qui se livrent à des cultures autres que vivrières, du fait qu'elles ne disposent pas de denrées de consommation en quantités suffisantes, détruit chez elles toute notion d'épargne. Il est vain d'espérer, dans ces conditions, qu'elles puissent acquérir ou rembourser, sans éducation préalable, les équipements ou les prestations qui leur permettraient d'accroître leur productivité ou de diversifier leurs cultures.

L'augmentation du pouvoir d'achat d'une collectivité rurale ne peut avoir le résultat escompté sur le développement de cette collectivité, que si les moyens de s'équiper techniquement et de s'élever socialement lui sont présentés à pied d'oeuvre. Tout groupement humain placé sur le chemin du développement économique doit donc pouvoir disposer, sur les lieux mêmes de son activité, des moyens lui permettant d'améliorer la qualité de son travail, de diminuer son effort physique, de perfectionner son habitat. C'est pourquoi la promotion de l'artisanat et la décentralisation des points de vente doivent être considérés comme des moyens importants de l'action rurale.

Enfin, toute expérience manquée engendre la méfiance des prétendus bénéficiaires..."

Et la conclusion était qu'il fallait "mieux qu'un Plan de l'Agriculture, un Plan pour les Agriculteurs", mais un plan varié et adapté selon les conditions locales :

"Dans cette Afrique où, comme on l'a dit, l'eau même peut être un obstacle, ici par sa rareté et là par son abondance, où tout ce qui n'est pas achevé ne compte pas, où il suffit d'un bâillement de l'homme pour que le champ redevienne brousse inculte, les actions et les méthodes possibles sont infinement variables et, pour une même collectivité rurale,

.../...

elles pourront varier dans le temps, peut-être dans l'espace. Il s'agit d'expériences concrètes, en perpétuelle adaptation. Un bon paysannat ne peut être qu'une création continue, car la nature ne fait pas de saut et les échecs auront autant de signification que les succès.

Il faut donc insister sur l'importance du facteur temps et ne pas vouloir, en cherchant le spectaculaire, buter sur l'impatience.

L'action réelle sur le paysannat ne peut se contenter de peser sur les facteurs physiques de la production sans, en même temps, améliorer les conditions économiques aussi bien que sociales, élever les rendements et rechercher la stabilisation des prix, poursuivre la modernisation des circuits de commercialisation et l'implantation des structures coopératives, en un mot, rassembler en gerbe solide une multitude d'actions dispersées, divergentes ou disparates pour en faire une "politique rurale" et donner, enfin, sa chance - et non pas simplement des paroles d'espoir - au paysan africain"(1).

On remarquera en passant que plusieurs de ces aspects ont été, plus tard, repris dans d'autres enceintes. Ainsi l'OCDE estime-t-elle, mais de façon systématique, qu'il faut "réordonner les priorités du développement en faveur de l'agriculture" : "S'ils (les pays en développement) veulent voir leurs efforts aboutir, ils devront obtenir l'appui de leurs populations, leur faire comprendre que l'état relativement arriéré du secteur rural trop longtemps négligé freine le développement général de l'économie nationale, et que c'est par une transformation profonde des structures économiques et sociales conditionnant la production agricole et alimentaire que des progrès pourront être réalisés. Le développement du secteur rural élargira les débouchés de l'industrie et des secteurs de services et lèvera la contrainte que constituent les rémunérations sous forme de denrées alimentaires, favorisant ainsi une croissance plus rapide dans tous les secteurs des économies nationales des pays en développement" (2).

.../...

(1) ibid. pp. 21-22.

(2) Coopération au Développement, examen 1974 (OCDE, Paris, nov. 1974) p. 36.

On pourrait encore citer le président de la Banque mondiale qui en 1973 définissait une "Stratégie du développement rural" centrée sur l'accroissement de la production des petits fermiers (1), ou des organismes privés tels l'OCIPE (Office Catholique d'Information sur les Problèmes Européens) dont un colloque, tenu en 1974, aboutissait entre autres résultats à souligner "l'extrême importance de la formation des hommes et notamment de la modernisation rurale comme véritable école populaire" (2).

Facteurs influant sur les projets agricoles

Les principales conclusions pratiques de cette option d'ensemble prise depuis longtemps par le FED ont ainsi porté sur divers éléments : encadrement (quantité, qualité, densité, concentration), facteurs médiatement nécessaires pour le succès des projets agricoles (stockage, collecte, transport, commercialisation), prudence en matière de projets à résultats problématiques (projets pilotes, entre autres), fixation à un niveau adéquat des participations éventuellement demandées aux producteurs (en particulier en ce qui concerne le remboursement des aménagements dont le bénéfice intéresse les parcelles individuelles) et en conséquence fixation du profit net que ces producteurs peuvent espérer du projet (3), et enfin possibilités locales d'utilisation de ce profit (épargne, achat de biens mobiliers...) d'où, entre autres, l'existence sur place d'artisanat et de coopératives d'achat.

.../...

(1) BIRD : 1973 Annual meetings of the boards of governors, Summary proceedings (Nairobi, sept. 1973) - Annual Address by Robert S. Mc Namara, p. 23 et suiv.

(2) OCIPE : Rapport du colloque sur la Communauté Européenne et l'agriculture du tiers-monde, Bruxelles, juin 1974 (document ronéotypé).

(3) Il faut bien voir que les préoccupations monétaires ne sont pas les seules importantes et que, par exemple, ce que les occidentaux appellent la qualité de l'environnement est tout naturellement et traditionnellement apprécié par les paysans africains, ainsi qu'en témoigne ce passage de l'exposé de J. Ferrandi à Luxembourg, cité ci-dessus (p. 1) : "En lisant un volumineux rapport consacré aux perspectives de développement de la Mauritanie, je m'attardais récemment sur une spéculation agricole, la culture du palmier-dattier. La densité des palmiers, disait le rapport, est généralement excessive; elle ne permet que des récoltes de 30 kg de dattes en moyenne par arbre et par an alors qu'avec un espacement convenable, les 100 kg pourraient être atteints. Pourquoi donc, me demandais-je, les paysans de Mauritanie ne plantent-ils pas avec un espacement convenable, puisque ce serait leur intérêt direct ? La réponse se trouvait quelques pages plus loin, sous la plume d'un sociologue : "Comme je faisait remarquer à un jeune Maure que ses palmiers étaient trop serrés, il me répondit que c'était plus joli ainsi et que, plus tard, il pourrait venir se reposer à leur ombre en compagnie de son père".

Les analyses de projets de développement rural présentées dans la deuxième partie ont montré de quelle façon les projets tenaient compte de plusieurs de ces facteurs : par exemple, la cohérence des interventions qui doivent utiliser non seulement les facteurs agricoles proprement dits mais les éléments connexes, apparait clairement dans les projets cotonniers au Sénégal et au Mali ou pour la palmeraie ivoirienne, projets prévoyant aussi bien l'approvisionnement en facteurs de production que l'encadrement ou la commercialisation.

Cette cohérence a pour but final la viabilité du projet, sous tous ses aspects, "social, économique et financier, technique, administratif et politique" (1). La viabilité sociale concerne l'adhésion de la population au projet; la viabilité technique "implique que les réalisations puissent être exploitées et entretenues correctement" sans nouvel apport (financier ou humain) extérieur - c'est ce qu'on appelle en général dans les projets la "période de croisière" -; la viabilité économique et financière "est assurée seulement à condition que la valeur supplémentaire créée par le projet soit au moins suffisante pour couvrir l'ensemble des coûts courants, amortissements compris, imputables au projet" ou que le pays intéressé puisse prendre sur ses fonds propres la relève de l'aide extérieure; la viabilité administrative et politique "demande que les autorités... s'intéressent à fond à l'intervention qu'elles doivent considérer, tout comme la population, comme relevant de leur propre responsabilité".

Projets-pilotes

La prudence à observer en matière de projets à résultats problématiques explique que, devant des projets-pilotes tels que la protection chimique des semences et des récoltes, ou la désinsectisation des produits de la pêche, le FED attende de voir de façon certaine les résultats d'un premier projet (traitement des semences et conservation des récoltes en Haute-Volta, pêche à Mopti) pour en financer d'autres. Lorsqu'il s'agit de projets-pilotes ne risquant pas d'avoir de conséquences néfastes au

.../...

(1) cf. Courrier de l'Association no 12, mars-avril 1972 : H. Eggers : Les problèmes de l'agriculture en Afrique de l'Ouest - quelques aspects de ses contraintes et de ses possibilités, p. 20.

point de vue individuel, par contre, le FED peut accepter - a accepté - un projet, même d'envergure, à condition que des études et expérimentations suffisantes aient été effectuées et qu'elles soient positives: à une échelle différente, c'est ce dont témoignent les projets thé au Burundi et palmier en Côte d'Ivoire.

Cette attitude a permis au FED de jouer à plusieurs reprises un rôle de "locomotive" en lançant un type de projets sur lequel les autres bailleurs de fonds étaient réticents, les mêmes bailleurs acceptant de participer à l'extension du projet (ou à des projets analogues) lorsque le succès de celui-ci est patent (palmeraie en Côte d'Ivoire).

Le prix au producteur

La fixation du prix au producteur est considérée comme un élément essentiel du bon résultat des projets cotonniers au Sénégal et au Mali, mais il faut bien remarquer qu'ici il s'agit, pour le prix proprement dit, d'une décision appartenant le plus souvent au gouvernement et que c'est en général par le jeu des divers éléments composant le prix que le FED peut intervenir pour laisser au producteur la marge de bénéfice nécessaire. C'est ainsi que le FED sera amené éventuellement à subventionner temporairement tout ou partie de certains facteurs de production modernes fournis au paysan : engrais pour le coton en RCA, etc...
Un autre moyen sera une orientation déterminée vers la bonne qualité de la production : la longueur des fibres de coton (projet Sénégal) ou la qualité du thé (projet Burundi) permettent d'atteindre un prix de vente supérieur, donc un meilleur profit.

la participation du producteur

En ce qui concerne la participation du producteur à l'aménagement, elle peut prendre deux formes : ou bien le paysan exécute lui-même certains travaux (entretien des haies anti-érosives au Mayaga, creusement et entretien des canaux secondaires et tertiaires pour la riziculture en Côte d'Ivoire), ou bien il verse un certain montant, sous forme généralement soit d'une taxe pour l'utilisation des aménagements soit d'une quote-part annuelle de remboursement calculée sur

.../...

le bénéfice que retirent ses terres des travaux effectués. Pratiquement, le FED n'adopte que très rarement - pour les travaux qu'il finance - cette solution de la participation pécuniaire, car, d'une part, en matière de cultures villageoises, son intervention propre est souvent limitée à l'infrastructure de base, complétée pour les aménagements de détail par le travail des populations concernées elles-mêmes.

Ainsi, pour le projet d'aménagement hydro-agricole de Soavina (Madagascar), destiné à la riziculture, les paysans se sont-ils chargés d'exécuter les aménagements tertiaires (creusement de canaux, construction de diguettes) et ils en assurent l'entretien (curage des canaux).

D'autre part, lorsque l'infrastructure est complétée par une intervention FED (par exemple : fourniture de plants ou d'engrais), les cultivateurs remboursent cette dernière lorsque leur revenu le permet. C'est ainsi que pour le premier projet de palmeraie réalisé en culture villageoise en Côte d'Ivoire pendant le 1er FED, le coût de l'infrastructure a été complété par deux interventions : l'une (de 62.500 CFA/ha), prise en charge par l'Etat ivoirien, correspondait à l'enquête pédologique, à la délimitation des parcelles et au piquetage et au suivi technique (encadrement en particulier), tandis que l'autre (de 63.000 CFA/ha), assumée par le FED, devait être ultérieurement remboursée par les planteurs pendant les sept premières années suivant l'entrée de leur parcelle en période de croisière. Cette dernière intervention correspondait à la fourniture des plants et des engrais et à une avance en espèce pour la subsistance du planteur pendant les 3 premières années. Cependant, le FED ne retient que rarement la solution de la participation pécuniaire du producteur pour des raisons de fait : les populations auxquelles s'adressent ses interventions ont généralement un si bas niveau de revenu monétaire, au départ, que leur faire rembourser l'aménagement n'augmenterait pas ce revenu pendant

.../...

nombre d'années et que les paysans se désintéresseraient de l'opération.

Certains projets de cultures industrielles et même de cultures vivrières ont ainsi échoué parce que le paysan se retrouvait endetté avant que ses rentrées d'argent n'aient commencé, et il y a eu des cas de départs d'exploitants, endettés à l'excès, hors du périmètre qu'ils avaient commencé à mettre en valeur.

A titre d'exemple des cas assez rares dans lesquels le planteur fournit une participation pécuniaire, on peut citer le cas du projet cacao en Côte d'Ivoire, engagé en 1974 (9600 ha de plantations villageoises) sur prêt spécial du FED de 2,4 millions u.c., projet qui combine participation pécuniaire et contribution en travail : le planteur intéressé par la future opération verse une "contribution forfaitaire d'intéressement" de 1250 F-CFA/ha. Ensuite commencent les opérations proprement dites : prospection des sols et délimitation des parcelles (par la société chargée de la mise en oeuvre du projet, la SATMACI), défrichement des parcelles (par les planteurs), établissement de pépinières (par les planteurs) grâce à la fourniture du matériel végétal, préparation du terrain et plantation (par les planteurs, avec encadrement SATMACI), puis entretien (désherbage, taille, etc... par les planteurs). Le projet comprend en outre la création de puits et la réalisation de pistes de desserte et petits ouvrages. Outre une subvention (60.000 CFA/ha aux années 1 et 2) destinée à sa subsistance, de l'année 1 à l'année 3 de la plantation (chaque planteur devant créer 3 ha en 3/4 ans), la planteur reçoit des prêts (1) en nature sous forme de fourniture d'équipements collectifs (petit matériel agricole, pulvérisateur, insecticides, etc...) et de l'année 1 à l'année 4 des prêts en espèces destinés à lui permettre d'engager temporairement des manoeuvres agricoles si la famille ne peut assurer seule les travaux intensifs de cette période, soit au total 70.500 F (pour un planteur disposant de 3 ha) qu'il remboursera de l'année 5 (quand la plantation commence à rapporter) à l'année 8, la production "de croisière" étant atteinte à l'année 9. Un aspect important du projet (qui répond à l'une des préoccupations formulées ci-dessus , au sujet du crédit agricole) est qu'il ne sera pas accordé de crédits aux planteurs individuels : pour en

.../...

(1) Ces prêts ne sont pas automatiques, mais accordés après constatation de la fourniture de la partie des prestations attendues du planteur.

recevoir, ceux-ci devront se grouper (10 à 70 planteurs par groupement) et le groupement sera solidairement responsable des dettes encourues dans le cadre du projet.

L'encadrement

Ce même projet peut fournir un exemple de la modulation de l'encadrement selon les besoins, telle que le conçoit le FED (cf. encart page 221).

Tout ce dispositif est analogue à celui qui fonctionne pour les plantations existantes et donne des résultats satisfaisants.

En ce qui concerne l'encadrement et sa durée, on reviendra d'ailleurs ultérieurement sur ce sujet (au chapitre III).

Quant à l'utilisation du profit prévu pour le producteur, les projets analysés plus haut fournissent de nombreux exemples (Mayaga, coton au Sénégal, etc...) (1) de la position du FED en la matière, qui consiste à favoriser la constitution de coopératives (par exemple, par la construction de bureaux et de hangars de stockage) ou de petites industries locales (cf. industrialisation envisagée dans la cuvette d'Andapa) lorsque le commerce existant parait insuffisant.

La variété des objectifs à réaliser

En matière de développement rural, plusieurs objectifs peuvent être envisagés : accroître les superficies cultivées, intensifier et améliorer les cultures, diversifier les productions (2) en général par des cultures industrielles ou, plus rarement, par l'élevage.

Les projets FED ont répondu à l'un ou l'autre de ces objectifs : par exemple, le projet (analysé dans la 2ème partie) du barrage de Stondansie au Surinam augmentera les superficies consacrées au riz, celui de l'Anony à Madagascar (voir ci-dessus) a permis d'intensifier la même

.../...

(1) Voir aussi l'analyse de la route d'Andapa à Madagascar, pour la question de l'utilisation des profits supplémentaires des cultivateurs de la cuvette d'Andapa après désenclavement.

(2) cf. E. Wirsing : la politique de développement du FED, ~~voir~~ in Courrier de l'Association no 17 janv.-fév. 1973, p. 34 .

Encart

L'encadrement du projet cacao (Côte d'Ivoire)

Années	Conseillers ruraux (CR)	Assistants (A)	Tâches
0 à 2	1 CR pour 100 ha	1 A pour 7 CR	Animation, aide à la formation des groupements, encadrement des plantations
2 à 5	1 CR pour 200 ha	1 A par CR	encadrement dense d'entretien
6 et 7	1 CR pour 400 ha	1 A pour 7 CR	encadrement allégé d'entretien
8 et suivantes		1 A pour 3000 ha	encadrement en période de croisière

culture (2 cultures annuelles au lieu d'une), celui des ranchs du Niari au Congo est destiné à diversifier la production rurale. Parfois deux objectifs sont visés simultanément, comme dans le cas des projets de diversification exécutés sur des superficies nouvelles (projet palmier en CSte d'Ivoire, par exemple).

Augmentation des superficies

L'augmentation des superficies cultivées a été souvent atteinte par la réalisation d'aménagements hydro-agricoles destinés à irriguer de nouveaux périmètres consacrés généralement soit au riz, soit au coton, soit à la canne à sucre, mais, suivant les pays, elle a aussi été recherchée par la déforestation (Côte d'Ivoire) et le défrichement. La récupération de terres de marais est également intervenue (riziculture dans le delta de l'Anony à Madagascar, par exemple).

Intensification des cultures

L'intensification des cultures a fait appel à divers éléments (cf. encart page 70) souvent utilisés concurremment : utilisation de techniques de culture améliorées (ex. repiquage en ligne pour le riz, respect du calendrier cultural optimum) en général diffusées grâce à l'encadrement ; introduction de produits localement nouveaux : semences sélectionnées, engrais, insecticides, culture attelée, éventuellement motorisation (1), outillage agricole; travaux permettant la maîtrise de l'eau (irrigation) ou la culture plus rationnelle des terres (planage, culture en courbes de niveau...). De même pour l'élevage, les projets ont concerné tant les techniques d'élevage (conduite de l'élevage, sélection génétique, santé animale, etc...) que l'infrastructure (pistes à bétail, points d'eau...) et la réalisation de ranchs (cf. le projet Niari au Congo).

.../...

---

(1) La mécanisation est limitée en culture villageoise, généralement dans les projets FED. Le FED considère en effet que la mécanisation collective constitue une tentation qu'il convient d'éviter, aussi longtemps que des conditions d'exploitation du type européen ne sont pas réunies, pour les raisons suivantes : la mécanisation risque d'imposer aux structures rurales des charges hors de proportion avec leurs moyens ; elle obtient rarement, dans la pratique, le rendement théorique escompté et elle peut être dangereuse pour le capital-sol, si elle n'est pas conduite aved des règles strictes de sécurité; en outre, les équipements collectifs n'atteignent leur but - diminuer l'effort et valoriser la production - que dans la mesure où ils relèvent d'une structure - support capable de régler par elle-même les problèmes de gestion, d'entretien et de renouvellement qu'ils posent.

Diversification

Enfin, la diversification de la production (1) a conduit, en fonction des conditions de chaque pays, à introduire de nouvelles spéculations dans son économie : pour la Côte d'Ivoire, par exemple, en plus des projets palmier et riziculture (analysés dans la deuxième partie), le FED a financé des opérations portant sur la pêche (quai au port d'Abidjan), sur le développement de la culture de l'avocat, du coton, de l'hévéa, et sur l'élevage, pour diversifier l'économie ivoirienne trop dépendante des productions de café, de cacao et de bois (cf. introduction à l'analyse du projet riziculture, p. 77).

Le plus souvent possible, la diversification a été envisagée de façon à déboucher sur la transformation industrielle locale des productions : huileries pour les oléagineux (Cameroun...), usines textiles - égrenage, filature, tissage, impression, confection - pour le coton (Tchad...), sucrerie pour la canne (Haute-Volta...), décortiqueuses pour le riz (Madagascar...), usine de noix de cajou pour l'anacarde (Dahomey), usine à thé (Burundi, ...), etc... (voir plus loin, industrialisation).

Il s'agit d'un type d'action intéressant pratiquement tous les pays bénéficiaires du FED, leur économie étant caractérisée par la prédominance excessive des exportations d'un très petit nombre de produits agricoles (cf. à l'annexe C 2 le pourcentage des trois principaux produits dans le total des exportations).

Cultures vivrières

En dehors de ces trois objectifs généraux, il faut noter qu'alors que, pendant les deux premiers FED, les projets agricoles avaient tendance à privilégier les cultures industrielles (palmier, coton, thé, pyrèthre, ...), une certaine évolution a conduit, ces derniers temps surtout, à mettre de plus en plus l'accent (soit par la conquête de nouvelles terres, soit par l'intensification (2) des procédés de production) sur les productions vivrières (cultures et élevage), qu'elles fassent

.../...

(1) cf. Courrier de l'Association no 16, nov.-déc. 1972 : Dossier : Les interventions agro-industrielles du FED en faveur des cultures d'exportation, par A. van Haeverbeke et H. Smida, pp. 14 à 31.

(2) Actuellement se fait jour une tendance à mettre particulièrement l'accent sur l'intensification de la production agricole, qu'elle porte sur les cultures vivrières ou sur les cultures de rapport.

l'objet du projet directement (riziculture en Côte d'Ivoire, centre nutritionnel de Ouando au Dahomey) ou indirectement (pêche à Mopti, développement intégré du Mayaga), et qu'elles soient destinées à l'auto-consommation (riz en Côte d'Ivoire) ou à l'exportation en dehors de la région (vivres au Mayaga) ou même du pays (riz à Madagascar). Cependant, il n' s'agit pas d'un problème nouveau : dès les premières années du FED, l'un de ses responsables écrivait : "La population de l'Afrique doublera dans les 30 prochaines années... Or il faudra au moins nourrir cette population en accroissement. Cet objectif est, à lui seul, une tâche difficile" (1).

Et en 1966, un dirigeant du FED rappelait encore : "Toute action de modernisation qui ne respecte pas ou compromet l'équilibre vivrier des participants est dangereuse, sauf si cet équilibre peut être garanti par des apports extérieurs et à la condition que les charges individuelles engendrées par cet approvisionnement s'établissent au-dessous des profits tirés de l'opération".

C'est pourquoi de nombreux projets FED ont visé cet objectif (2), qu'ils soient des actions spécifiques (par exemple : traitement des semences et conservation des récoltes en Haute-Volta) ou qu'ils constituent une partie d'un projet plus vaste (par exemple, le projet de développement de la région de Kossou en Côte d'Ivoire comporte : 3.000 ha de cultures vivrières, 60 de cultures maraîchères pilotes, 1500 de café et 21 exploitations d'élevage), souvent agro-industriel (projet Bas-Mangoky à Madagascar : coton + riz) ou du type intégré (cf. analyse du projet Mayaga).

.../...

(1) A. Auclert : Les possibilités de développement de l'Afrique (Agri-forum, no 2/1961).

(2) Cf. Courrier de l'Association no 27, sept.-oct. 1974, pp. 44 à 47 : L'apport du FED au développement des cultures vivrières.

Projets agro-industriels

Actuellement, il semble que le FED prévoie parfois un volet "cultures vivrières" dans les projets agricoles concernant des productions industrielles, ce qui permet de combiner les avantages des deux systèmes. En effet, les actions visant le développement des cultures industrielles, qui peuvent être considérées comme cultures motrices de développement, ont entraîné des effets bénéfiques multiples tant sur le plan des techniques culturales que sur celui de l'encadrement et de la gestion d'entreprise ainsi que dans le domaine de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits.

D'autre part, les projets agro-industriels permettent, notamment en ce qui concerne les produits destinés à l'alimentation humaine, de substituer aux importations des produits transformés sur place (oléagineux, sucre...) Ces projets intégrés présentent pour l'économie des EAMA des effets particulièrement bénéfiques : augmentation du niveau de l'emploi, accroissement des revenus individuels et monétarisation de l'économie, incitation à la création d'entreprises, effets positifs sur la balance des paiements... tout en répondant aux besoins locaux en produits alimentaires.

Cependant, la promotion des cultures vivrières exige, pour réussir, des conditions qu'un document de la Commission (1) résume ainsi : "les produits vivriers doivent entrer dans les circuits commerciaux comme les cultures industrielles d'exportation qui ont connu un essor remarquable dans les pays associés en raison des revenus qu'elles procurent".

Pour ce faire, les conditions suivantes doivent être remplies :

- accroissement des rendements par l'application de techniques culturales adéquates et mise en oeuvre des mesures permettant un abaissement du prix de revient;
- valorisation de la production permettant au producteur d'obtenir une assurance raisonnable d'écoulement et un prix rémunérateur;

.../...

(1) Commission des Communautés européennes : Communication de la Commission au Conseil relative à la contribution de la Communauté à la Conférence alimentaire mondiale (Bruxelles, 22 juillet 1974).

- protection des récoltes, au niveau des cultures et du stockage;
- amélioration des conditions du milieu rural dans les zones d'intervention bien définies par leurs facteurs écologiques, économiques et humains.

Ce n'est que par une approche intégrée, tenant compte des impératifs ci-dessus, que l'on peut réussir ces opérations".

Il n'y a donc pas de différence sensible entre ces conditions et celles appliquées à la production agricole en général.

Elevage

En ce qui concerne l'élevage, il s'agit, on l'a vu (deuxième partie), d'une spéculation souvent difficile à lancer dans un milieu qui ne la pratique pas traditionnellement, mais pour laquelle les perspectives de marché (intérieures et extérieures) semblent (au début de 1975) favorables et en font donc une possibilité intéressante. Cependant, le FED considère qu'en ce domaine la prudence s'impose particulièrement en raison des risques que peut entraîner un élevage mal conduit : désertification en particulier, dans les zones sèches où la capacité des pâturages de se régénérer est fonction d'un équilibre fragile entre sol, eau et attitude des pasteurs. Pour ces régions, en règle générale, dans le secteur traditionnel, "les seuls pôles de développement possibles sont donc seulement les grandes vallées et par extension, les périmètres qu'un réseau d'irrigation peut dominer" (1)

Dans ce secteur, il convient donc de prendre les mesures destinées à freiner la dégradation des sols et d'orienter de préférence les interventions vers l'organisation des itinéraires et des circuits commerciaux (par exemple : les projets de pistes à bétail en RCA). Les campagnes vétérinaires devraient être limitées à certains cas, "concentrées sur des objectifs bien déterminés, tels ceux qui concernent la consommation et l'exportation. On pourrait concevoir par exemple qu'une campagne vétérinaire tente d'éliminer une endémie qui sévit en un point du parcours d'acheminement des bêtes vers une zone d'embouche ou encore entame une action curative contre une parasitose qui altère la qualité des viandes destinées à être prochainement vendues". (1)

.../...

(1) Courrier de l'Association n° 11, janv.-févr.1972: J. Hecq : Réflexions sur l'élevage en régions tropicales sèches, pp. 18 et suiv.

A ces possibilités, il faut cependant ajouter la nécessité autant sociale qu'économique d'une action - à définir - en faveur des populations sahéliennes privées de leur bétail par la sécheresse des années 1971-74 (1) et, en dehors des zones sahéliennes, les interventions concernant les régions tropicale, humide, subtropicale et équatoriale lorsque la situation sanitaire (infestation glossinaire limitée) le permet (ex. projet du ranch de la Maraoué en Côte d'Ivoire, association culture-élevage au Mayaga, etc...).
Enfin, si les problèmes de gestion sont maîtrisés, un élevage de type industriel (2) peut constituer une autre catégorie d'actions acceptable.

.../...

(1) Cette action ne devrait pas être une simple reconstitution du bétail, selon les conclusions d'une réunion organisée à Bruxelles en juin 1974, à l'initiative du FED, sur le problème de l'élevage au Sahel, réunion à laquelle ont participé des représentants du Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse, des principaux pays touchés et de plusieurs sources d'aide bilatérale et multilatérale. Il devrait s'agir d'une intervention réorganisant rationnellement l'ensemble de l'élevage sahélien, probablement par la sédentarisation partielle des pasteurs dans les zones les moins endommagées et la mise en dépens des régions libérées jusqu'à la constitution de leur écologie.

(2) "C'est-à-dire celui qui fait appel à des moyens modernes, et, importants, qui concentre son action sur des superficies relativement restreintes. Dans un tel élevage tous les moyens d'intensification et de conservation du sol sont employés" (Réflexions sur l'élevage ... op. cit.).

Les moyens utilisés

Le choix des moyens à utiliser a surtout porté sur quatre alternatives: aménagement hydro-agricole très élaboré (maîtrise totale de l'eau) ou réalisation plus limitée (maîtrise partielle de l'eau, submersion contrôlée, aménagement sans irrigation...), optique produit/projets intégrés, salariat/culture familiale, grand projet/projet "au ras du sol".

Aménagements hydro-agricoles

Les orientations ont été les suivantes :

- la prudence a généralement prévalu en matière d'aménagements hydro-agricoles. Le FED considère en effet que, où qu'ils se situent en pays non développé, les grands aménagements hydro-agricoles ne doivent être entrepris qu'avec une extrême prudence, aussi séduisants qu'ils paraissent sur le papier, car si les problèmes techniques posés par leur réalisation peuvent toujours être maîtrisés, il n'en est pas de même de ceux qui concernent la mise en valeur subséquente même si, en théorie, les conditions requises semblent pouvoir être réunies : la tenure des terres, les méthodes culturales, l'adaptation au milieu humain, les besoins vivriers et l'équipement du travailleur, la gestion collective, les amortissements, la commercialisation ou la transformation de la production, la liste n'est pas close des questions sur lesquelles viennent buter les organisations chargées de la mise en valeur au point que, parfois, plusieurs années s'écoulent avant qu'on ne puisse peupler et mettre en culture les périmètres d'irrigation ou de drainage réalisés . Par contre les

petits aménagements hydrauliques sont, dans de nombreux cas, plus à la portée des utilisateurs. Ils peuvent souvent être multipliés, et donc profiter à une population mieux répartie géographiquement. La réussite et l'extrapolation ne sont néanmoins possibles que si certaines conditions sont remplies : charge d'amortissement et d'entretien acceptables, organisation collective adéquate, méthodes de culture et d'encadrement bien définies, productivité améliorée, rentabilité assurée.

.../...

Ces petits aménagements hydrauliques ne sont d'ailleurs à utiliser que dans des cas limités :

"Presque toutes les cultures traditionnelles vivrières sont susceptibles d'être pratiquées sans irrigation si l'on choisit bien la saison et le biotope ou ne nécessitent que des travaux hydrauliques réalisables à l'échelle villageoise. Seule la riziculture, par les exigences de la plante même, doit parfois recourir à la mise en oeuvre de moyens plus importants lorsqu'il s'agit d'obtenir une bonne maîtrise de l'eau sur des grandes superficies de terre particulièrement adéquates et qui sans grands travaux resteraient improductives. Cependant, là où la riziculture est traditionnelle, tous les cultivateurs en connaissent les techniques et savent comment creuser un petit canal ou bâtir une diguette; le tout est donc de leur assurer seulement une alimentation régulière en eau.

On dira donc, qu'en matière de travaux d'hydraulique agricole s'adressant à des cultures vivrières, l'organisme de financement [peut] borner son intervention aux périmètres rizicoles et que cette intervention ne doit pas dépasser l'infrastructure de base.

Les chances de rentabilité des investissements s'adressant à des cultures vivrières ne seront réelles que si, pour un coût minimum, ces investissements permettent aussi bien au cultivateur qu'à la plante de tirer parti au maximum des nouvelles possibilités offertes. C'est bien le cas pour le riz si sa culture est ancestrale, c'est-à-dire bien connue et dont la sensibilité au régime hydrique est grande" (1).

Pratiquement, c'est ce qui en général a été réalisé par le FED : en cultures vivrières, les aménagements hydro-agricoles ont été utilisés pour la riziculture (ex. Madagascar, Mauritanie, Mali...) alors qu'en cultures industrielles ils ont permis la production de canne à sucre (en Haute-Volta), de coton (Madagascar...) etc...

Pour les cultures vivrières autres que le riz, des techniques moins coûteuses que l'irrigation ont été utilisées pour améliorer la productivité, non sans risques d'ailleurs:

.../...

(1) J. Hecq : Les interventions du FED en matière agricole et leurs chances de succès, document ronéotypé 7404/VIII/FED/67-F (document FED, Bruxelles 1967) pp. 1-2.

La multiplicité des actions que comporte la poursuite de cet objectif, la nécessité de les appliquer à une certaine échelle pour qu'elles portent les fruits économiques escomptés, la difficulté corrélative de les agencer et d'en conserver le contrôle, peuvent en effet influencer les résultats obtenus de l'investissement. Regroupées et coordonnées sur une étendue maîtrisable, elles sont apparemment plus payantes que leur caractère mineur ne peut donner à penser.

Le problème de l'utilisation de l'hydraulique débouche ainsi sur un autre qui lui est lié, celui de l'intensité à prévoir pour l'intervention :

Amélioration des méthodes de culture

"En agriculture traditionnelle, les meilleures méthodes culturales sont celles qui, restant à la portée du cultivateur, n'exigent que peu d'apport matériel et évitent au paysan un surcroît de charges. Elles varient bien entendu avec chaque type de culture. Bien souvent il s'est avéré que les plus élémentaires étaient les plus efficaces. On citera comme exemples : le respect des dates de semis, le semis en ligne, les sarclages précoces, le billonnage parallèle aux courbes de niveau, etc..." (1).

Ceci n'exclut pas, évidemment, l'emploi des engrais, insecticides, etc... mais celui-ci doit être exactement proportionné aux possibilités d'adaptation des cultivateurs et se révéler d'une efficacité garantie. En particulier, depuis la hausse considérable du prix des engrais commencée en 1973, le bénéfice attendu de leur utilisation doit continuer à être supérieur au supplément de coût de production représenté par leur utilisation (cf. analyse du projet Mayaga).

Le plus souvent, des étapes sont prévues : les thèmes techniques à diffuser chez les cultivateurs sont, dans une première phase, les plus simples (respect des dates de semis, etc...); lorsque ces thèmes paraissent assimilés, on passe à une seconde phase, celle de l'utilisation des produits

.../...

(1) J. Hecq : Les interventions du FED ..., op.cit., p. 8

chimiques ou de la culture attelée, de préférence en ne diffusant qu'une technique à la fois pour éviter les risques de confusion et les difficultés (l'introduction parallèle de la culture attelée et de la mécanisation a par exemple été l'une des causes des difficultés rencontrées par le projet de développement du Yatenga, en Haute-Volta).

Taille des projets

- Une seconde alternative, dans la ligne de la précédente, porte sur la taille des projets.
Ici la solution est évidemment dictée par les possibilités locales, entre autres les superficies disponibles. Sur un plan plus général, cependant, on peut se demander si une aide extérieure telle que le FED a vocation pour la réalisation de tout petits projets. La pratique montre que le FED a accepté dans le passé un certain nombre de projets de ce genre (p. ex. : aménagement de 16 mares pour l'abreuvement du bétail en transhumance au Mali : 135.000 u.c.; construction de 5 barrages pour l'irrigation dans le Brakna, en Mauritanie : 734.000 u.c.; aménagements hydro-agricoles dans la vallée du Niger : 292.000 u.c. comprenant l'aménagement de 2 cuvettes et l'installation de grilles à poissons (1), etc...). Dans l'avenir, un crédit spécial est prévu par la Convention de Lomé pour les "micro-réalisations" (cf. p. 199).

Dans l'ensemble, les crédits FED consacrés à ces projets "au ras du sol" ont cependant été assez limités. En effet, à côté d'avantages certains (des projets de ce genre sont faciles à faire adopter par les paysans qui en voient immédiatement l'intérêt, ils parviennent en général à

.../...

(1) Il s'agit d'installer, à l'endroit de la prise d'eau dans le fleuve par laquelle se fait l'amenée d'eau sur un périmètre agricole, des grilles destinées à empêcher l'entrée des poissons dont certains, dits rizophages, détruisent les jeunes pousses de riz et peuvent causer dans les rizières des dommages très importants. Ce type de projet, dont l'exécution est dispersée géographiquement, est apprécié des populations qui mesurent facilement le surplus de récolte qui lui est imputable par rapport à la situation antérieure, mais son entretien est particulièrement difficile, en raison même de cette dispersion.

une augmentation de production très appréciée, ils peuvent être effectués dans la brousse la plus éloignée des centres urbains), ils présentent certains inconvénients : leurs résultats sont géographiquement très limités donc leur pouvoir de rayonnement est faible, le contrôle de l'exécution puis de l'entretien est difficile et relativement coûteux, et - pour un organisme comme le FED dont le personnel est limité - chaque "petit" projet donne autant de travail qu'un "grand", pour un nombre de bénéficiaires et un résultat total beaucoup plus restreint. C'est pourquoi, dans le passé, ces projets ont été le plus souvent laissés au financement local, quoique les responsables du FED aient été bien conscients de leur intérêt.

En sens inverse, quoiqu'on puisse citer plusieurs exemples de projets d'un volume financier très élevé (p. ex. le projet palmier en Côte d'Ivoire : 32 millions u.c.), les très grands projets posent eux aussi des problèmes, particulièrement celui, en absorbant un gros volume de crédits, de restreindre pour l'Etat bénéficiaire le nombre d'autres projets pouvant prétendre à un financement, en raison de la limitation des disponibilités du FED.

Dans l'ensemble, la position du FED a été la suivante :

"On constate a posteriori que pendant le 1er et le 2ème FED, 2 millions d'unités de compte ont été affectés en moyenne à chaque projet, mais ce résultat ne veut pas dire que nous avons tendu, de quelque manière que ce soit, à fixer une valeur moyenne pour chaque intervention. Pour le 3ème FED, pas plus que pour les précédents, ce montant ne constitue une norme à laquelle nous souhaiterions nous référer. Les Etats associés nous soumettent une liste de réalisations d'importance très variable et nous ne reculons pas devant des financements de grande ampleur. Dès lors - face à une demande de financement de très grande ampleur pour une réalisation d'infrastructure lourde par exemple - la question qui a pu parfois se poser a été celle de savoir s'il était opportun de concentrer dans un seul projet une fraction déterminante du montant des interventions probables du Fonds pendant la période quinquennale.

.../...

Sauf exceptions, les Etats associés et le FED veillent plutôt à maintenir une certaine diversification sectorielle des financements. Mettre en oeuvre nos procédures pour de nombreuses réalisations d'une ampleur par trop réduite serait source de coûts et de lenteurs additionnels que l'on cherche à éviter. Pour répondre à l'objection justifiée que, malgré le faible montant des financements qu'ils appellent, certains petits projets peuvent avoir un effet de développement très positif, on s'est efforcé de tourner la difficulté précédente. J'ai déjà indiqué l'une des voies ouvertes dans ce sens : celle de l'octroi d'aides par l'intermédiaire des banques de développement nationales...

D'autres facteurs jouent, soit dans le sens d'un accroissement, soit au contraire d'une réduction de l'importance moyenne des projets. Pèsent dans le sens d'un accroissement : le fait que l'accent est mis plus fréquemment que par le passé sur certaines actions exigeant des moyens importants : projets de développement rural intégré, complexes agro-industriels, réalisations industrielles, projets de dimension régionale inter-étatiques... Inversement, d'autres éléments devraient tendre à une certaine diminution de notre engagement moyen par opération. Dans un certain nombre de cas, celle-ci est la poursuite d'une opération antérieure et requiert, à ce titre, des moyens moins lourds que lors de la phase initiale. Ajoutons que l'intervention d'autres sources d'aide, les progrès de leur coordination, le nombre croissant des financements conjoints ou complémentaires tendent souvent à réduire le montant des participations exigées de chaque bailleur de fonds. Enfin, les progrès mêmes des pays associés et le fait que les handicaps de départ les plus graves - particulièrement dans le domaine de l'infrastructure - commencent à être résorbés, ont pour corollaire un développement d'actions plus "fines", exigeant la mise en oeuvre de moyens relativement plus restreints...

- - -

.../...

La résultante du jeu de ces facteurs contradictoires est évidemment difficile à apprécier. J'aurais pour ma part tendance à penser qu'ils se neutralisent et que le montant moyen de nos financements ne devrait pas connaître de grandes variations au cours du présent Fonds [le 3ème FED]..." (1).

Pour l'ensemble des secteurs, l'annexe A 6 donne le chiffre moyen des projets FED jusqu'en 1962 (2 mio u.c. en 1962). En 1974, la moyenne (tous secteurs) a été de 2,7 millions u.c. par projet mais pour l'agriculture seule elle était de 2,4 millions u.c. Compte tenu de l'inflation, le volume financier moyen des projets est donc resté pratiquement constant et relativement limité.

Projets intégrés

Le dilemme : action orientée sur un produit/projet intégré n'a pas conduit à des choix définitifs pour l'un ou l'autre terme de l'alternative, puisque selon le problème local à résoudre l'une ou l'autre technique peut être employée :

"Dans le passé, la plupart des interventions du FED ont été sectorielles au sens où elle ont été concentrées sur un produit : coton, huile de palme, par exemple. Cependant, dans de nombreux cas aussi, le FED a effectué un ensemble intégré d'opérations concourant au développement global d'une région.

Cette dernière formule a le mérite d'être théoriquement plus cohérente dans la mesure où elle vise à corriger les divers phénomènes d'extraversion, de déséquilibres économiques alimentaires hérités du développement des cultures d'exportations; toutefois, l'ambition même de cette formule la rend beaucoup plus complexe à mener que l'opération sectorielle.

.../...

(1) Courrier de l'Association no 17, janv.-fév. 1973 : Entretien avec Jacques Ferrandi, pp. 23-24.

A l'heure actuelle, on tend vers un compromis dans la mesure où on vise l'intégration dans les projets sectoriels d'actions complémentaires conditionnant la réussite du projet principal. Ainsi, au Sénégal, l'opération arachide a-t-elle visé également l'accroissement de productivité des cultures céréalières. Toujours au Sénégal on a introduit la riziculture pluviale dans une opération sectorielle cotonnière afin d'y constituer une rotation équilibrant l'exploitation agricole. L'opération riz au Mali constitue un autre exemple de combinaison d'un ensemble d'actions convergentes : éducation fonctionnelle, animation féminine, etc..." (1).

Le projet intégré présente un risque, celui de disperser l'attention du cultivateur si trop de spéculations diverses lui sont proposées. Aussi une attention particulière est-elle portée par le FED à ce facteur.

Salariat ou Propriété

- Enfin, l'alternative salariat (2)/culture villageoise n'a pas non plus conduit à l'exclusion d'un de ces modes de production par rapport à l'autre, mais plutôt à une répartition de fait : en général, les blocs industriels avec salariat ont été plutôt réservés aux cultures de rapport, alors que les cultures vivrières étaient pratiquées en production villageoise, sauf lorsqu'elles étaient une partie d'un projet de type plus ou moins intégré.

Cette politique s'inspire des considérations suivantes :

"Les caractéristiques mêmes des cultures dites industrielles sont autant d'obstacles à franchir et de problèmes à résoudre pour mener à bien les projets dont elles font l'objet :

- elles sont généralement inconnues des populations qui auront à les pratiquer
- elles exigent des techniques nouvelles et une discipline culturale stricte
- sur le plan phytotechnique, les risques sont plus grands qu'en culture traditionnelle, ceci du fait de la difficulté qu'il y a parfois à trouver des variétés adaptées aux conditions écologiques, du manque de plasticité de ces variétés, de l'étendue des peuplements, etc...

.../...

(1) E. Wirsing : La politique de développement du FED, op.cit., p.35.

(2) On entend par là tout ce qui n'est pas culture familiale ou en coopérative : société d'exploitation, ferme d'Etat, etc...

. en ce qui concerne les arbustives, leur délai d'entrée en rapport est long
. elles relèvent en général d'une agriculture intensive, par conséquent les frais de production sont élevés
. elles nécessitent l'implantation d'une infrastructure technologique pour le traitement de leurs produits
. elles impliquent que les quantités produites et leur qualité se maintiennent suffisantes et constantes pour alimenter et l'unité technologique qui les traite et les circuits commerciaux qui les monnayent..." (1).

On pourrait y ajouter la nécessité d'obtenir rapidement une production minimum pour atteindre le seuil de rentabilité de l'exploitation, et les mauvais souvenirs que l'époque de la colonisation a attachés à certaines d'entre elles, le coton en particulier ("le champ du commandant") par le caractère obligatoire et les autres contraintes qu'elles représentaient.
En dehors de ce dernier facteur, les cultures industrielles représentent donc un bouleversement des habitudes du paysan, une discipline culturale généralement stricte, des charges (physiques et financières) souvent élevées, et - s'il s'agit d'une culture nouvelle dans la région - un certain risque même si toutes les précautions techniques (études pédologiques et climatiques, essais de fumure, expérimentation variétale, etc...) ont été prises.

Peut-on faire assumer tout ceci par le paysan ?
Dans la plupart des cas, il a semblé au FED que non, ou alors dans une mesure limitée ; d'où le nombre de projets confiés à des sociétés d'Etat ou mixtes (SODEPALM pour le palmier en Côte d'Ivoire, SAMANGOKY pour le coton à Madagascar, etc...) faisant exécuter les travaux par des salariés, projets qui présentent les avantages suivants (2) :

.../...

(1) J. Hecq : Les interventions du FED ..., op.cit., pp. 3-4.
(2) ibid., pp. 5-6.

". au point de vue de l'individu, son salaire lui assurera, sans endettement préalable, une rémunération constante de son effort et cela dès le début des travaux d'implantation et quels que soient par après les variations ou même les aléas de la production; son travail au sein de la société lui permettra de se familiariser en toute sérénité, avec les techniques agricoles. Ou bien il y prendra goût et deviendra un bon spécialiste de la spéculation envisagée, ou bien il constatera rapidement que le travail ne lui convient pas et n'ira pas un jour grossir les rangs des cultivateurs médiocres ou encore estimera-t-il qu'il est content de son sort en temps que salarié.

Dans les trois cas, on aura éliminé les risques de l'inadaptation et ses inconvénients.

. quant à la plante, il est évident que dans ce cadre rationalisé que doit être la société d'exploitation, elle aura toutes les possibilités de rencontrer les conditions d'une production optimale; il n'en résultera sur le plan agricole que des opérations essentiellement exemplaires.

. en ce qui concerne la rentabilité, la plantation industrielle assurera l'alimentation constante de l'unité technologique de traitement et de conditionnement des produits qui lui fait suite; la régularité de la production garantira son écoulement à des prix intéressants.

Il va de soi que la société d'exploitation et le salariat qui en est la conséquence ne peuvent être considérés comme des buts en eux-mêmes. Ce sont des moyens : moyens de lancement, moyens de formation, moyens de production rapide, etc..."

Une solution mixte intéressante a cependant été également employée : il s'agit d'une plantation-noyau exploitée sous forme industrielle, autour de laquelle s'organisent des plantations villageoises. Les planteurs individuels apportent alors leur production au bloc industriel qui l'achète et la transforme dans son usine. Eventuellement, les paysans sont épaulés techniquement par les conseils des cadres du bloc industriel et peuvent trouver là un appui pour la fourniture régulière des engrais appropriés, etc... Ce système a été utilisé par exemple pour le Plan Palmier en Côte d'Ivoire, les projets thé au Rwanda et au Burundi, etc...

.../...

Ce système mixte, lorsqu'il est possible, semble permettre un progrès à la fois économique et social car il fait entrer le paysan dans l'économie monétaire et le système moderne de production, et atténue ses risques financiers tout en le laissant responsable, ce qui constitue un point capital pour le développement de la paysannerie. Cette intervention de sociétés, d'Etat ou mixtes, pose un problème d'opportunité.

" On pourrait s'étonner de voir de nos jours la part croissante prise par les organismes publics de développement dans le financement de projets directement productifs qui auparavant était le fait du secteur privé. L'explication principale de cette situation doit être trouvée dans la dégradation des termes de l'échange des pays sous-développés : les prix de leurs exportations principalement agricoles baissent continuellement alors que les biens d'équipement et l'encadrement nécessaires à la réalisation des projets subissent les effets de l'inflation sévissant dans les nations industrielles. Comme les progrès de productivité ne peuvent compenser cette dégradation, la rentabilité financière des projets diminue au point de ne plus intéresser les capitalistes étrangers dont les exigences sont d'autant plus grandes qu'ils considèrent que des investissements à long terme dans des pays en voie de développement sont exposés à des risques plus élevés que dans leurs propres pays.

En conséquence, la poursuite des opérations agro-industrielles dépend de plus en plus largement du secteur public national ou étranger fournissant des capitaux à des conditions plus favorables que celles du marché. A cet égard, les interventions du FED ont été particulièrement adaptées puisqu'elles ont pris dans la plupart des projets la forme de subventions ou de prêts à des conditions très douces." (1)

Il n'y a donc pas mise à l'écart délibérée du secteur privé, au contraire, les possibilités de collaboration étant recherchées. C'est ainsi que plusieurs projets FED ont fait appel à l'assitance technique (au "Know-how") d'industriels privés (par exemple : projet sucrier en Haute-Volta) et qu'en Haute-Volta également le FED considère comme un test de réussite du

.../...

(1) E. Wirsing : La politique de développement... op. cit., p. 36.

projet de protection des semences et conservation des récoltes le fait que le commerce privé local ait pris la relève, pour la vente des produits de traitement, de l'organisation ad hoc mise sur pied pour la campagne de vulgarisation.

On peut assimiler à ce système des plantations industrielles celui des paysannats (1) qui, cependant, ne présente pas l'avantage d'un noyau central industriel assurant un minimum d'approvisionnement à une usine de transformation et laisse davantage de risques aux cultivateurs.

Enfin, il faut noter que le choix en faveur du bloc industriel peut n'être pas définitif. Des systèmes d'accession ultérieure à une certaine possession du sol (lotissement, bail emphytéotique, etc...) peuvent être envisagés :

"Mais on le fera prudemment et avec beaucoup de discernement. Prudemment d'abord en laissant toujours un noyau suffisant pour alimenter l'unité technologique si elle existe, et de toutes façons, les débouchés établis. Prudemment aussi pour ne mettre dans les mains des attributaires qu'un outil en parfait état de fonctionnement; là aussi, toute précipitation inconsidérée est à éviter; le rodage ne doit pas être ici à la charge du client. Avec discernement enfin, en choisissant les candidats selon les preuves de leur valeur qu'ils auront données au cours de leur apprentissage". (2)

C'est ainsi que, pour le projet Bas-Mangoky à Madagascar, on a prévu qu'après différentes étapes le cultivateur ayant fait ses preuves pourra bénéficier d'un bail emphytéotique sur sa parcelle.

Pour les lotissements également, le facteur temps intervient (3) : la plantation doit être, au moment du lotissement, en "période de croisière"

.../...

(1) Organisation rationnelle d'un groupement de cultivateurs (installé en général sur des terres nouvelles), rassemblant leurs diverses activités (agriculture, élevage, artisanat) et leurs besoins (sociaux et économiques). Il s'agit généralement de projets intégrés (ex. Mayaga)

(2) J. Hecq : Les interventions du FED..., op.cit., p. 7

(3) cf. ci-dessus p.214.

- ce qui peut, selon les cas, demander 3 ans, 5 ans, souvent plus (cf. p. 220:pour le projet cacao en Côte d'Ivoire, la période de croisière est atteinte à l'année 9, et c'est aussi cette date qui se retrouve fréquemment en matière de palmier à huile ou de cocotier). Le lotissement aura en principe pour seuls bénéficiaires les travailleurs qui ont réalisé ou entretenu la plantation et y ont ainsi effectué leur apprentissage, ont maîtrisé les difficultés techniques de la culture et sont capables de maintenir en fonctionnement les infrastructures créées.

Ce système, qui ne peut être prévu que sur la demande ou avec l'accord du gouvernement intéressé, constitue ainsi un moyen de réaliser une certaine réforme agraire.

*

* *

On touche ici à un aspect du développement rural sur lequel le FED ne peut intervenir de sa propre initiative, puisqu'il débouche sur le domaine des choix politiques proprement dits. A ce propos, on soulignera un autre aspect des projets du secteur rural, tout au moins des grands projets. C'est qu'ils peuvent intervenir pour contribuer à résoudre des problèmes politiques importants pour certains pays, par exemple celui de l'équilibre entre régions, en développant celles qui le sont le moins (par exemple : la riziculture en Côte d'Ivoire tend à faire rattraper le retard du nord par rapport au sud, le projet coton au Sénégal développe l'est en retard par rapport à l'ouest) ou les questions touchant la population, excédentaire dans certaines régions (par exemple le projet intégré du Mayaga remédie partiellement au surpeuplement des zones voisines) ou qu'il faut sédentariser (par exemple : les aménagements hydro-agricoles du Brakna, en Mauritanie, ont suscité une sédentarisation traduite par l'implantation de villages nouveaux ou l'agrandissement des anciens).

.../...

En ce domaine particulièrement, il est donc capital pour le FED de respecter les priorités définies par le gouvernement, question sur laquelle on reviendra au chapitre concertation.

*

* *

Certaines des données analysées ci-dessus se retrouveront dans la politique du FED vis-à-vis des autres secteurs : adhésion de la population comme gage de succès du projet, qualité de l'encadrement, prudence devant les projets-pilotes, cohérence des interventions, souci de desservir la brousse, utilisation d'un projet comme moyen d'équilibre inter-régional... On n'y reviendra donc plus que de façon rapide, pour insister davantage sur ce qui caractérise spécifiquement la politique du FED vis-à-vis de ces autres secteurs.

2. La politique sociale du FED

Elle s'exprime tant dans les projets sociaux proprement dits (formation et santé) que dans certains projets socio-économiques visant l'accès à des conditions de vie meilleures (urbanisme, adductions d'eau, etc...).

L'enseignement et la formation

Problèmes posés

L'économiste français François Perroux a défini le développement comme "la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global".

C'est l'importance de la formation de la population pour le développement des Etats associés qui a conduit le FED à mettre l'accent, comme on l'a vu dans les statistiques, sur ce secteur. Mais concrètement, quelles ont été les orientations qui ont guidé son action ?

Ces orientations sont fondées sur deux constatations générales et sur une analyse.

Les constatations générales, ce sont, d'une part, que la formation de la population ne peut se réduire, surtout dans les PVD, à la scolarisation des enfants, fut-elle en progrès, et d'autre part, que les modes actuels de cette scolarisation sont-dans le monde entier (1) d'ailleurs-remis en question. (2)

Plus précisément l'analyse de la situation des Etats et pays associés menée par le FED depuis 1970 est parvenue à des conclusions portant sur :

.../...

(1) Voir les études d'Ivan Illich et les conclusions du rapport ("Apprendre à être") établi pour l'UNESCO par le groupe dirigé par Edgar Faure.
(2) Voir par exemple Martin Ekwa : Pour une société nouvelle : l'enseignement national (Editions du BEC, Kinshasa 1971).

- la forte expansion des effectifs scolaires (à tous les niveaux) depuis le début des années 60, assurée en partie par un gros effort budgétaire de la plupart des Etats concernés (1)
- les difficultés néanmoins rencontrées pour répondre à la croissance démographique et à l'augmentation en résultant de la population scolarisable, et encore davantage pour améliorer le taux de scolarisation de départ (insuffisance en locaux, en matériel pédagogique, en personnel)
- le manque de moyens de la plupart des Etats (manque de maîtres qualifiés en particulier) pour dispenser un enseignement efficace (nombre élevé des redoublements, des échecs et des abandons)
- les disparités géographiques (ville/campagne) ou de sexe (retard de la scolarisation féminine)
- l'inadaptation des modèles européens (institutions, méthodes, programmes) à l'enseignement dans les PVD
- les besoins en matière de formation de la population extra-scolaire (ruraux, techniciens, etc...)

Cette analyse correspond d'ailleurs à celle faite au début 1974 par un Africain, M. M'Bow, devenu depuis directeur général de l'UNESCO :

"Depuis 1960, année des indépendances, on s'est efforcé de développer l'enseignement du point de vue quantitatif. Je pense que cela répondait, d'ailleurs, aux besoins exprimés par les pays eux-mêmes. Il est apparu que l'enseignement moderne, l'éducation moderne, étaient non seulement la clé du développement mais que c'est par l'éducation moderne qu'était assurée également la promotion sociale, étant donné que ce sont les élites qui sont passées par les écoles fondées par les Européens en Afrique qui ont eu à assumer le destin politique de la plupart des pays africains. Ainsi donc, il y a eu une demande d'éducation extrêmement importante dans la plupart des pays africains. Cette demande d'éducation, ajoutée aussi

.../...

(1) "Actuellement les coûts de l'éducation représentent environ 30% du budget du Sénégal et du Mali et plus de 40% du budget de la Côte d'Ivoire et cela pour scolariser entre 20 et 40% de la population en âge de fréquenter l'école primaire".
(La formation des hommes et l'Association, par G. Livi, in Courrier de l'Association n° 25, mai-juin 1974, p. 33).

à la pression démographique, a entraîné un accroissement important des effectifs dans la plupart des pays et, bien entendu, cet accroissement des effectifs ne s'est pas fait sans nuire un peu à la qualité de l'éducation dans la mesure où la plupart des systèmes éducatifs, conçus selon le modèle européen, se sont développés à partir du modèle européen et l'on s'aperçoit, de plus en plus, que ces systèmes éducatifs n'étaient pas adaptés aux conditions et aux besoins du développement de ces pays africains. Les systèmes d'éducation ont été développés, dans la plupart des pays, dans des conditions telles que les dépenses affectées à l'éducation représentent une part extrêmement importante du budget national. Or, on s'aperçoit de plus en plus que, non seulement, l'éducation n'a pas permis de résoudre tous les problèmes ou, en tout cas, certains des problèmes fondamentaux du développement, mais que l'éducation apparaît même paradoxalement, du fait des charges qu'elle entraîne, comme pouvant être, dans une certaine mesure, un frein au développement.

Et comment l'éducation peut-elle apparaître comme un frein au développement ? C'est que la plupart des jeunes gens qui ont fréquenté l'école n'ont pas été préparés aux tâches qu'implique le développement. C'est ainsi que de plus en plus de jeunes qui ont fréquenté l'école désertent le milieu rural, viennent s'agglomérer dans les villes où, généralement, ils n'ont aucune perspective d'emploi parce que, non seulement, ils n'ont pas reçu une formation qui les prépare à l'emploi mais aussi parce qu'il n'y a pas suffisamment d'emploi. Je crois que cela tient au fait que tout le système d'éducation, dans la plupart des pays africains, a été conçu non seulement en fonction des systèmes hérités des pays développés, mais encore de la finalité qui était assignée à l'école dans le cadre du système colonial. En somme, l'école préparait des adolescents, des jeunes gens, à assumer des fonctions dans le cadre du secteur moderne, notamment en fournissant les fonctionnaires, les cadres moyens et les cadres subalternes et les employés dont avaient besoin le secteur administratif et le secteur privé. Pendant la période coloniale, on peut considérer

.../...

que l'éducation était essentiellement élitiste. En 1960, le taux de scolarisation dans le primaire était de 16% pour l'ensemble du continent africain en moyenne, ce qui veut dire que dans certains pays vous avez pu atteindre, évidemment, 30 ou 40%, et que dans d'autres au contraire, on avait moins de 10% d'enfants d'âge scolaire scolarisés dans le primaire. Donc, il y avait une sélection qui se faisait et, au fur et à mesure des déperditions, les élèves retournaient dans leur milieu et pouvaient donc continuer des activités semblables à celles que faisaient leurs parents. A l'heure actuelle, ce n'est plus cela; vous avez un enseignement de masse, le taux de scolarisation atteint entre 45 et 50% en moyenne en Afrique pour l'enseignement primaire et il y a des pays, d'ailleurs, où ce taux de scolarisation voisine déjà 70 à 80%. Et ces jeunes gens qui ont fréquenté l'école considèrent, à partir du moment où ils ont été dans une école moderne, que toutes leurs activités ne peuvent plus être liées au secteur traditionnel mais à un secteur moderne. Non seulement, ils ne sont pas préparés à entrer dans le circuit de production dans le secteur moderne, mais encore ils ne peuvent même pas trouver d'emploi dans le secteur moderne; d'où une accumulation de plus en plus importante de jeunes qui ont reçu une formation primaire, ou même secondaire souvent assez rudimentaire, qui n'ont pas été préparés à l'emploi et qui, dans les villes, ne trouvent aucune possibilité de trouver un emploi. Je dis que c'est une double perte pour les pays; perte en raison des investissements qui ont été assurés en vue de leur formation, perte par le fait que la communauté doit continuer à assumer leur subsistance sans que, eux-mêmes, ils participent à la production des biens de la communauté. Alors, là, se pose tout le problème, bien entendu, de la réorientation des systèmes d'éducation. Je ne dis pas que l'éducation, évidemment, doit préparer uniquement à l'emploi, l'éducation consiste également à donner une formation générale à tout individu, de pouvoir acquérir un certain nombre de connaissances lui permettant de participer, d'ailleurs, à la définition même des objectifs de sa communauté, donc à une prise de conscience des problèmes de son pays, une participation à l'élaboration, si vous voulez, des actions qui tendent à faire progresser l'ensemble de la communauté. Toutefois,

.../...

l'emploi est évidemment le fait social le plus important et quelqu'un qui n'a pas le moyen de participer par son emploi au progrès général de la société est moins utile à la société que quelqu'un qui peut le faire. Ainsi donc, le problème de l'éducation, de la formation et de l'emploi doit être lié...

Nous pensons que le moment est venu, pour les pays africains, de faire un effort d'analyse et de réflexion. Réformer un système d'éducation n'est pas une chose particulièrement aisée... une fois cette politique définie il s'agit maintenant de planifier le développement global de l'éducation en fonction des objectifs que l'on poursuit dans le cadre du pays. Mais nous pensons également que, dans cette action, on ne peut plus séparer la formation initiale de la formation récurrente, c'est-à-dire qu'il faut une formation, en somme, adaptée aux besoins du développement, aux besoins de l'emploi et également à la nécessité du renouvellement permanent des connaissances...

Je trouve qu'à l'heure actuelle, l'Afrique peut apporter d'ailleurs au reste du monde quelque chose en matière de conception du développement de l'éducation. Dans le système traditionnel africain, l'éducation, c'est-à-dire l'acquisition des connaissances, du "savoir-faire", la formation civique et morale et la formation professionnelle sont intimement liées.
On considère qu'une éducation, pour être réelle, doit reposer sur les éléments que je viens d'indiquer. Or, nous avons hérité, de l'Europe, des systèmes d'éducation où bien entendu on a séparé la plupart du temps l'acquisition des connaissances du "savoir faire" et de la formation professionnelle comme d'ailleurs de la formation civique et morale qui sont négligées dans la plupart des systèmes d'éducation moderne. Je pense donc que le système global d'éducation doit être orienté de telle sorte que l'on tienne compte de ce besoin, c'est-à-dire du fait que la formation doit être globale et intégrale...

.../...

Est-ce que les Africains vont pouvoir maintenant s'orienter vers la réforme de leur système d'éducation, de telle sorte que ce système d'éducation, rejoignant ce qu'il y avait de positif dans le système traditionnel, leur permette à la fois de former des hommes au sens général, mais aussi des hommes qui puissent, non seulement, acquérir des connaissances, du savoir-faire, mais encore participer, dès qu'ils quittent l'école, à l'effort de production...?
Le problème pour nous est d'abord d'adapter l'éducation en milieu rural aux réalités du milieu rural..." (1)

C'est pourquoi, en ce qui le concerne, le FED s'est efforcé d'intervenir à deux niveaux : d'une part, pour contribuer à répondre aux besoins qualitatifs et quantitatifs de l'enseignement proprement dit, d'autre part pour compléter cet enseignement par une gamme d'actions variées.

Infrastructure scolaire et bourses

Répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs de l'enseignement, c'est essentiellement fournir à celui-ci, sous la forme appropriée, ce qui lui manque : locaux, matériel, personnel. D'où, aux différents niveaux (primaire, secondaire, professionnel, supérieur), la construction de bâtiments, la fourniture de mobilier et d'équipement pédagogique, la mise à disposition d'instructeurs ou l'aide à la formation de ceux-ci (écoles normales, bourses). Cependant, si toutes ces possibilités ont été utilisées par le FED (cf. les analyses de la deuxième partie), celui-ci a fait preuve au cours des années d'une certaine évolution. Au début, son action a été surtout quantitative : construction pour les différents niveaux d'enseignement de nouvelles écoles (2),

.../...

(1) Courrier de l'Association no 25, mai-juin 1974, interview de M. M'Bow, pp. 18 à 25.

(2) Cette construction a comporté, tantôt la totalité de l'établissement scolaire (par exemple les écoles pédagogiques au Zaïre) ou une partie seulement : bloc de classes, internat, etc... (par exemple : extension de l'Université de Port-Louis à l'Ile Maurice grâce à la construction de bâtiments supplémentaires pour l'école d'agriculture et la bibliothèque).

remplacement de classes vétustes ou en matériaux provisoires etc... Rapidement, toutefois, on s'est orienté vers une optique davantage qualitative ; construire des écoles, oui, mais des écoles fonctionnelles conçues pour qu'y soit dispensé un certain type d'instruction, et les construire (lorsqu'il s'agit d'écoles primaires surtout) de façon à ne pas aggraver le clivage ville/brousse ou la situation d'une région par rapport à une autre, mais si possible, au contraire, améliorer la situation. L'exemple des deux projets successifs concernant l'enseignement primaire au Cameroun est à cet égard significatif (cf. annexe B 7 a 1) comme l'est dans un autre domaine l'exemple de l'Université de Mogadiscio, à laquelle le FED a donné un appui considérable bien que les "standards" d'enseignement qui y seront en vigueur diffèrent sensiblement des systèmes européens (médecins formés en 4 ans, etc... cf. annexe B 7 a 4).

Parallèlement le FED s'est orienté vers un accroissement des projets portant sur les infrastructures nécessaires à l'enseignement universitaire - ceci en fonction évidemment des politiques définies par les gouvernements intéressés et des nécessités locales, tandis que le programme de bourses a fait l'objet d'une analyse de plus en plus exigeante au triple point de vue du genre de formation demandée, du lieu où recevoir cette formation, et des possibilités d'emploi ultérieur du boursier dans son pays. Cette évolution a déjà été analysée (cf. pp. 140 à 143) et on n'y reviendra donc pas.

Un point particulier à souligner en matière de réalisation d'infrastructures et d'octroi de bourses est que le FED s'est efforcé par ces moyens de soutenir les établissements inter-étatiques ou régionaux : Ecole inter-Etats des douanes pour les pays de l'UDEAC en RCA, Ecole inter-Etats de techniciens de l'hydraulique en Haute-Volta (cf. annexe B 7 a 3), etc... Cependant, cette tendance a parfois été mise en échec par l'éclatement de certains organismes régionaux (par exemple la FESAC: cf. première partie, page 10) et le désir des gouvernements de posséder sur leur sol le plus possible d'institutions d'enseignement supérieur.

.../...

Quel que soit le type d'école, le problème de la cohérence des interventions se pose ici aussi, en particulier en ce qui concerne les internats et les logements de maîtres, investissements coûteux mais parfois indispensables pour que soit normalement utilisée l'école elle-même (1). En général le FED estime que

"Dans un domaine fondamental comme celui de l'infrastructure scolaire il ne suffit pas de répondre à une demande, il est aussi nécessaire de prévoir l'impact socio-économique de chaque construction scolaire, la correspondance de ses structures architecturales aux exigences et aux habitudes locales, sa fonction dans le système éducatif du pays associé concerné...

Lorsqu'il s'agit d'envisager la solution des problèmes de formation, l'éducateur et l'architecte doivent collaborer étroitement pour concevoir des bâtiments fonctionnels et aptes à répondre aux exigences socio-économiques de la société dont ils devraient devenir un point fondamental de vie active et d'animation. Est-il possible de préparer des élèves d'un pays africain à jouer un rôle actif et créateur dans le développement socio-économique de leur pays en les transportant brutalement d'une société rurale et villageoise dans un établissement de structure et de conception européenne, fermé sur lui-même et étranger à la société qui l'entoure ?

La nature et le contenu de la formation dispensée passent avant tout par l'établissement dans lequel les jeunes se formeront, apprendront à réfléchir et à assumer des responsabilités d'adultes. L'implantation, la structure, le choix de solution technique, la gestion de l'école, ont des influences très importantes sur la vie scolaire, qu'il ne faut pas négliger. Songeons par exemple à la conception des internats, aux logements des maîtres, à la disposition des bancs, à l'ouverture de

.../...

(1) cf. Courrier de l'Association no 10; nov.-déc. 1971 : les investissements du FED en matière d'infrastructure scolaire et de formation, page 19.

l'école à la société locale pour reconnaître que l'éducateur et l'architecte ont un rôle en commun à jouer. Le FED, dans ses interventions a toujours tâché de donner aux aspects socio-économiques de l'enseignement la place qui leur revient".(1)

La formation spécifique

Mais en dehors de son action destinée à répondre aux besoins qualitatifs et quantitatifs de l'enseignement proprement dit, le FED a financé un certain nombre d'interventions, dont les principales sont les projets dits "de formation spécifique" :
"Il s'agit de projets qui sont conçus pour répondre au développement de la réalité socio-économique d'un Etat associé, dans un domaine particulier, ou pour compléter avec une action de formation ad hoc, dans la plupart des cas "sur le terrain", un projet d'investissement économique ou rural. Il peut s'agir d'un projet de formation ou de perfectionnement du personnel d'encadrement par des instructeurs pour le développement d'une culture (par exemple le riz), de formation de cadres moyens dans des secteurs économiques divers, de projets d'animation féminine, de la formation de cadres pour coopératives, etc... Enfin, on prévoit également l'envoi d'enseignants auprès d'établissements techniques, dans plusieurs cas construits par le FED ou d'instructeurs pour des actions de formation déterminée" (1)

Certains de ces projets ont été analysés dans la deuxième partie. Il s'agit d'un type d'intervention particulièrement intéressant car très souple. En fonction des nécessités, le FED module exactement tant le nombre de personnes à former (30 techniciens des travaux publics pour le premier projet de formation des cadres des TP en RCA, 1400 encadreurs formés ou recyclés pour le programme de riziculture en Côte d'Ivoire) que le domaine de formation (formation du personnel des télécommunications d'après le genre de matériel utilisé pour les installations de télécommunications en Somalie, formation de directeurs de stands dans les foires internationales, etc...), son niveau

.../...

(1) G. LIVI : La formation des hommes ... op.cit., pp. 26 à 34

(ouvriers pour une usine textile au Tchad,"patrons" pour les petites et moyennes entreprises au Zaïre), son contenu (enseignement théorique joint à une formation "sur le tas", par exemple pour la formation de techniciens pour l'entretien des établissements hospitaliers en Mauritanie) ou sa localisation (sur le chantier, pour une action de formation de personnel ivoirien des travaux publics, dans le cadre d'un projet de bitumage de la route San Pedro-Soubré-Issia; dans un centre de formation professionnelle, pour le centre horticole et nutritionnel de Ouando au Dahomey).

Cette action peut être, soit totalement indépendante d'un projet FED (par exemple centre de Ouando), soit liée au souci de voir entretenir dans un pays donné un type d'investissements ou un projet précis financé par le FED (formation de techniciens des Travaux Publics en Côte d'Ivoire, ou de techniciens de l'entretien hospitalier pour l'hôpital de Nouakchott), soit complètement intégrée dans un projet (formation du personnel chargé de faire fonctionner et entretenir le réseau de télécommunications en Somalie ou l'abattoir de Ouagadougou).

Les moyens ont été l'envoi de spécialistes et d'instructeurs (frigoriste, conseiller en gestion et contremaître d'abbattage pour la formation du personnel de l'abattoir de Ouagadougou, économistes pour la promotion des petites et moyennes entreprises au Zaïre...), la fourniture de matériel (outillage, pièces détachées, équipement didactique,...) et de véhicules, parfois la réalisation d'infrastructures (installation d'un transformateur au centre technique régional de Ferkessédougou en Côte d'Ivoire, forage de puits pour les centres d'éducation rurale en Haute-Volta, construction et aménagement de locaux pour le centre nutritionnel de Ouando...), la prise en charge du coût de subsistance des élèves ou stagiaires (pour le centre de formation professionnelle des travaux publics en R.C.A....) et de certains frais de fonctionnement ou de personnel local (formation et recyclage des encadreurs pour la riziculture en Côte d'Ivoire).

.../...

En ce qui concerne l'envoi d'instructeurs relevant de l'enseignement général, il faut signaler que le FED ne le pratique que dans des cas très restreints, pour une période limitée et une mission déterminée. Il s'agit presque toujours d'enseignants destinés à un établissement financé par le FED ou avec son aide, ou recevant des boursiers FED, ou ayant un caractère régional, et pour les secteurs agronomique, industriel, économique ou technique. En effet, le FED considère que l'envoi d'enseignants relève de la vocation des aides bilatérales, alors que lui-même est mal armé pour le pratiquer (limitation de son personnel par rapport au temps requis par la gestion de cette forme d'aide, problèmes linguistiques et de non-équivalence des diplômes, système contractuel ne garantissant au personnel envoyé outre-mer aucune sécurité d'emploi après l'expiration du contrat, etc...)
On touche isi l'une des contraintes imposées à l'aide multilatérale et l'un des rares domaines d'action dans lequel le FED ne pénètre que peu.

Enfin, un dernier point à signaler en matière de formation est la façon dont, en dehors de l'enseignement général et de la formation spécifique, le FED conçoit l'assistance technique et l'encadrement. L'encadrement, dans tous les genres de projets, est en effet une formation,et une formation au développement, puisqu'il est conçu non pas comme permettant seulement de donner, au paysan par exemple, les indications nécessaires pour que de bons résultats soient atteints pendant la campagne agricole en cours, mais bien comme devant expliquer les raisons pour lesquelles telle méthode entraînera tels résultats, afin que le paysan comprenne les mécanismes culturaux et soit à même, une autre année, de les appliquer seul. C'est ainsi que l'encadrement, dense au début des projets, est généralement dégressif et qu'en période de croisière sa présence n'est prévue que pour des tournées espacées,

.../...

du genre d'une vérification ou d'un appui technique auquel le paysan pourra poser des questions exceptionnelles ou nouvelles (par exemple, voir p. 221 la dégressivité de l'encadrement pour le projet cacao en Côte d'Ivoire).

De façon analogue, l'assistance technique expatriée a pour but final la formation d'homologues nationaux et sa propre disparition — on reviendra de façon plus détaillée sur ce problème au chapitre III.

La Santé

Quoique les dix années qui ont précédé l'indépendance aient correspondu, dans la plupart des pays d'Afrique, à un progrès considérable en matière de santé publique grâce à l'action des métropoles d'alors(1), la situation en ce domaine continue à susciter encore actuellement de graves préoccupations. En effet, les indicateurs statistiques montrent :

Problèmes posés

- une espérance de vie limitée à 40 à 50 ans selon les pays (cf. annexe C 4,A pour le détail par pays), particulièrement à cause d'une forte mortalité infantile (100 o/oo en moyenne)
- les ravages dûs à des maladies pratiquement disparues des pays développés (voir même annexe,B) et qui, sans être toujours mortelles, constituent des handicaps sérieux pour l'individu et, sur le plan national, se traduisent par une baisse de productivité de l'ensemble des travailleurs
- l'insuffisance des moyens de prévention et de soin, surtout en brousse, tant au point de vue de l'infrastructure que du personnel et des moyens de fonctionnement (cf. annexe C 4,C).

.../...

(1) Cf. Dr. Louis Paul Aujoulat : Les problèmes de santé dans les EAMA (Courrier de l'Association no 15, sept.-oct. 1972, pp. 16 à 23). Du même auteur, voir : Santé et Développement en Afrique (Armand Colin, Paris 1970) et : Action sociale et Développement (même éditeur, Paris 1969).

Parmi les "maladies prioritaires à éliminer", l'OMS cite la variole, la fièvre jaune, la trypanosomiase, le trachome, la lèpre, la tuberculose, l'onchocercose et les autres filarioses, le paludisme, le choléra, etc... auxquelles s'ajoutent les maladies infectieuses de l'enfance(surtout la rougeole), les infections gastro-intestinales aigües, etc... "La plupart de ces maladies, estime l'OMS, peuvent être évitées soit par des immunisations, soit par l'hygiène individuelle, soit par des mesures propres à assurer la salubrité de l'environnement" (1), ce qui entraîne la nécessité d'une action à l'échelle nationale dans laquelle l'éducation sanitaire a autant d'importance que la médecine préventive ou curative. ~~Cependant~~ Concrètement, cette action fait donc appel non seulement à l'amélioration de l'infrastructure sanitaire fixe mais à la constitution d'équipes mobiles et à l'animation villageoise.

C'est pourquoi ces différentes catégories de réalisations se retrouvent dans les interventions du FED, dont celle intéssant le Niger (cf. 2ème partie) constitue un bon exemple.

Evolution des solutions

En fait, dans le domaine des infrastructures, une certaine évolution s'est produite. Au début, le FED a succombé plusieurs fois à la tentation du grand hôpital, réalisation architecturale de prestige résolvant en principe pour longtemps la question sanitaire à l'échelon d'une ville et parfois bien au-delà, mais posant des problèmes de gestion et de financement (2) pour le fonctionnement et l'entretien. De plus en plus, cette conception a donc été abandonnée et le choix architectural lui-même à cherché à se préoccuper davantage des nécessités et des possibilités locales : abandon du système du bloc hospitalier à étages pour un retour au système pavillonnaire (lorsque la superficie voulue

.../...

(1) OMS, bureau régional de l'Afrique : Planification à long terme pour le renforcement des services de santé (document AFR/RC 24/7 du 13/5/74), p. 11.

(2) C'est la gravité de ces problèmes, visible lors des examens ex post de projets terminés, qui est en grande partie responsable de la baisse du secteur santé dans la répartition sectorielle du 2ème et du 3ème FED.

est disponible), limitation du nombre de lits, suppression des équipements difficiles à entretenir (ascenseurs, signalisation lumineuse, etc...).

Parallèlement, cet effort a été complété, dans la mesure où les gouvernements le désiraient, par l'accent mis sur la ruralisation de l'infrastructure sanitaire : hôpitaux provinciaux (Manakara, Fort-Dauphin et Majunga à Madagascar), centres de santé, petits dispensaires de brousse (R.C.A., Haute-Volta,...), équipes mobiles (unités radiologiques mobiles pour la lutte contre la tuberculose au Mali), etc...

En règle générale, les interventions du FED cherchent à respecter l'optique qui veut qu'en matière d'infrastructure les investissements apportent une amélioration à la situation sanitaire sans susciter de problèmes accrus de gestion. C'est ainsi que le système qui consiste à accorder une aide dégressive au démarrage des investissements a été appliqué par le FED : fourniture d'un stock de médicaments et de pièces de rechange pour les appareils, mise à disposition de personnel médical (hôpital de Mogadiscio (1)), etc... Dans la mesure du possible, au lieu de réaliser des constructions nouvelles on s'est efforcé de remettre en état des établissements existants mais dégradés, au Tchad par exemple. Enfin, le problème de l'entretien a suscité une action spécifique de formation du personnel nécessaire, par exemple en Mauritanie ou au Cameroun (cf. 2ème partie).

Cette action relative aux infrastructures s'est accompagnée d'une lutte contre diverses maladies, parfois sous forme d'aide d'urgence, visant autant - sinon plus - la population rurale que les villes.

C'est ainsi que, ici encore, le FED a joué le rôle de "locomotive" entraînant d'autres bailleurs de fonds, pour la campagne de lutte contre l'onchocercose (cf. page 126). Au titre de l'aide d'urgence, il est intervenu pour lutter contre une épidémie de méningite au Niger en 1969 et contre le choléra au Tchad, au Niger, au Mali et en Mauritanie (fourniture de vaccins, médicaments et véhicules et même réalisation d'une usine de fabrication de solutés injectables au Niger (2)).

.../...

(1) En 1964, le FED avait financé la présence de 31 médecins et 70 assistants administratifs et infirmiers expatriés. Ce personnel a été réduit de façon dégressive, le financement FED concernant :
- 21 médecins et 63 membres du personnel para-médical en 1968
- 11 médecins et 12 "para-médicaux" en 1969

Sur les 31 médecins actuellement en service, 25 sont somaliens, 4 relèvent de l'assistance technique italienne et 2 sont soviétiques, le personnel para-médical est entièrement "somalisé" depuis 1970.

(2) utilisés pour la lutte contre le choléra.

La prévention sanitaire

Dans le domaine de la prévention, outre l'aide fournie par la construction des infrastructures hospitalières utilisables comme bases d'appui, en particulier pour les équipes mobiles et l'action formatrice exercée en milieu hospitalier (par exemple dans les unités de protection maternelle et infantile), il faut citer la réalisation de laboratoires de recherche et celle de l'Institut national de Santé publique en Côte d'Ivoire (cf. page 125).

Enfin - outre les projets de développement rural qui ont souvent une influence sur la nutrition - il faut noter que la plupart des projets agricoles intégrés prévoient la réalisation de dispensaires qui, au niveau local, peuvent avoir une action préventrice et formatrice importante (ex. distribution de nivaquine (1) aux enfants dans les dispensaires malgaches). On a vu par exemple (page 84) que le projet Mayaga a permis de libérer la zone de la trypanosomiase qui l'infestait auparavant.

On touche ici à la fois une limite et un avantage de la position du FED. En effet, les interventions de prévention et d'animation sanitaires proprement dites ont été rarement financées par lui isolément. Sa position à ce sujet est la suivante : une campagne préventive de masse est coûteuse (2) dans des pays où les étendues sont immenses, les voies de communication souvent absentes et les populations dispersées. En outre, toute prévention, pour être efficace, doit s'appuyer sur une action assez profonde et suivie d'éducation, supposant par exemple un passage régulier d'équipes de soutien, donc pendant une période assez longue. Au contraire, lier médecine préventive et curative permet d'atteindre deux buts simultanément, et peut-être de façon plus durable, quoique sur une partie de la population plus

.../...

(1) médicament anti-paludéen.

(2) Il ne s'agit pas du coût par individu - qui peut être bas, surtout pour les simples vaccinations - mais du coût pour la couverture de l'ensemble d'un pays.

restreinte puisqu'elle n'est constituée que de ceux qui ont dû faire appel à l'infrastructure de soins. Cette conception n'a pas seulement pour but de réduire l'intervention financière du FED mais aussi, et peut-être surtout, celle qui sera inévitablement plus tard à la charge de la cóllectivité nationale.

C'est en partie cette optique financière qui explique l'appui donné par le FED à la formation sur place du personnel médical et hospitalier : bourses pour des études de médecine en Afrique, écoles d'infirmiers (Niger, Togo, etc...), mais cet appui est surtout expliqué par une autre préoccupation, celle d'une meilleure adaptation de l'action sanitaire dispensée par le personnel ainsi formé aux besoins, non seulement physiques mais psycho-somatiques, des populations locales. Ce sont ces besoins que s'efforce également de prendre en considération la conception architecturale des réalisations, par exemple en prévoyant l'accueil et le séjour des accompagnants (1), comme à l'hôpital de Nouakchott où le problème est particulièrement important pour les malades d'origine nomade (zones de campement et d'hébergement, avec possibilité de faire la cuisine). Ce dernier système a donné des réultats assez satisfaisants pour que le FED l'étende à d'autres réalisations hospitalières pour lesquelles les études sont en cours, avec l'accord des gouvernements intéressés.

Les projets socio-économiques

Il s'agit surtout de l'urbanisme et des projets d'hydraulique urbaine et rurale.

Urbanisme

En général, les projets d'urbanisme ont concerné les grandes villes, et surtout les capitales. C'est en effet là que les problèmes de

.../...

(1) Membres de la famille qui accompagnent le malade à l'hôpital et restent avec lui pendant son séjour.

lotissements populaires, d'assainissement, etc... se posent avec le plus d'acuité en raison du grand nombre de personnes qu'ils concernent et de la plus grande difficulté de les résoudre par un financement local. Cependant, les projets de ce genre ont été suffisamment rares pour faire presque figure d'exceptions dans les interventions du FED, qui effectivement n'en a financés que s'il s'agissait d'une action urgente et particulièrement importante pour la population (par exemple : danger de destruction par la mer de la ville de Morondava, cf. p. 132).

Hydraulique

Les projets hydrauliques ont été plus nombreux et ont correspondu à deux nécessités bien distinctes : soit alimenter en eau une capitale ou une ville importante (par exemple en RCA : Bangui, Bouar et Bambari, soit les 3 villes les plus peuplées), ce qui - outre l'objectif social - permet souvent d'atteindre un but industriel (1) et de rentabiliser le plus possible l'investissement qui sinon est coûteux en fonctionnement et en entretien, soit, au contraire, répondre aux besoins de la population rurale, en général par un programme de puits (cf. analyse du projet de puits au Niger, annexe B 7 b). Dans les deux cas, le souci de s'adresser à la population la plus défavorisée s'est traduit, dans les villes par la réalisation de bornes-fontaines en nombre suffisant et localisées de façon à réduire le portage d'eau au maximum, et par un calcul du prix de l'eau aux branchements particuliers orienté dans la mesure du possible vers une péréquation permettant à l'organisme localement chargé des adductions d'eau de diminuer le coût du m3 dans des villes moins importantes et aux ressources plus aléatoires; en zone rurale, par l'implantation des puits calculée de façon à, là encore, réduire les parcours de portage et répondre aux besoins les plus urgents.

Dans cette catégorie de projets, il faudrait également mentionner l'impact social des projets de communication et des projets productifs en zone rurale : par exemple, la sédentarisation des nomades autour des aménagements hydro-agricoles (Mauritanie, Mali, ...) permet de les faire accéder davantage à l'enseignement et aux soins médicaux; de même, les villageois

.../...

(1) Cf. l'analyse de l'adduction d'eau de N'Djamena, pp. 134 à 137.

regroupés par villages entiers le long de la route d'Andapa à Madagascar, ou les cultivateurs salariés de la SODEPALM en Côte d'Ivoire, ou encore les paysans proches des villes en pleine expansion centrées sur les gares du transcamerounais, accèdent à un niveau social jusqu'alors inconnu.

Inversément, on a constaté qu'un projet social, une adduction d'eau par exemple, pouvait avoir des conséquences sur la production qui débordent de beaucoup le simple fait de la suppression des maladies hydriques parmi la population intéressée. C'est ainsi que l'adduction d'eau de M'Balmayo (Cameroun) a suscité ou au moins permis un développement de l'industrie du bois (installation d'une scierie et d'une usine de fabrication de contre-plaqués) et de l'aviculture. Cependant, en règle générale, le FED a eu tendance à limiter relativement ce genre de projets, quoique le succès social en soit assuré, en particulier pour les adductions d'eau : plus on fournit d'eau à une population, plus elle en consomme. En effet, il s'agit de projets dont l'entretien et le fonctionnement représentent toujours pour les municipalités concernées (ou les gouvernements qui les subventionnent) de très grosses charges financières et des problèmes non négligeables pour trouver le personnel d'entretien qualifié.

*

* *

Dans l'ensemble, pour le secteur social, le FED doit s'orienter entre deux exigences souvent contradictoires : répondre aux besoins qui sont immenses, sans imposer de charges récurrentes excessives aux gouvernements responsables. C'est finalement d'une appréciation cas par cas de ces deux exigences en fonction des priorités fixées par les gouvernements, plus que d'une volonté délibérée de privilégier telle ou telle catégorie d'interventions en général, qu'est résultée la situation d'ensemble telle qu'on l'a décrite ci-dessus.

3. La politique des transports

Statistiquement, on l'a vu, le secteur des transports est l'un des plus importants pour le volume des financements FED qui lui ont été consacrés. Cette importance s'explique à la fois par les besoins des pays africains en ce domaine en 1960 et les années suivantes, et par le fait que le développement des transports conditionne fréquemment le progrès des autres secteurs. L'annexe A 3 donne des indications sur le réseau routier africain au début des années 60 : on y voir qu'en 1962, par exemple, 4 EAMA ne disposaient encore d'aucune route revêtue, seuls 3 d'entre eux comptaient plus de 1000 km de routes revêtues et 10 n'avaient qu'un parc automobile inférieur à 10.000 véhicules.

L'annexe 5 C fournit des renseignements supplémentaires sur les densités routières et le nombre d'habitants par véhicule, montrant de grandes variations selon les pays, mais dans l'ensemble une situation de départ peu favorable.

En général, cette situation se caractérise par (1) :

Problèmes posés

- de grandes distances de transport et une dispersion de la population à desservir
- un état médiocre des infrastructures existantes (peu de routes revêtues et d'itinéraires permanents, goulots d'étranglement sur un itinéraire dûs en particulier à la disparité des portances des ouvrages sur un même tronçon, insuffisante ramification des réseaux secondaires)
- peu de liaisons internationales
- une infrastructure presque uniquement orientée vers l'exportation
- une faible densité de trafic

.../...

(1) Voir : 1) J. Ferrandi : La politique routière du Fonds européen de développement, conférence donnée au 5ème Congrès mondial de la Fédération routière internationale, Londres 18-24 septembre 1966
2) Courrier de l'Association no 13 - mai-juin 1972 : C. vanderVaeren et J.-P. Lelan : L'aide de la CEE à l'infrastructure des transports dans les EAMA, pp. 16 à 23.

- un coût élevé au km et une durée excessive des transports se répercutant sur le prix des produits (1)

- un coût élevé de construction pour les compléments d'infrastructure nécessaires, particulièrement pour la voie ferrée et les ports maritimes. Or, ces infrastructures "obéissent à la loi du "tout ou rien" : un axe de liaison est d'utilité très réduite s'il n'atteint pas au moins deux pôles économiques; un port ou un aérodrome construit au tiers ou à moitié sont de peu d'utilité" (2). Cet aspect est d'autant plus important que l'évolution récente a multiplié les coûts des divers facteurs utilisés, depuis le bitume importé (passé par exemple au Tchad de 25.000 à 90.000 C-FCA la tonne) jusqu'à l'essence, au ciment, etc... en passant par la main d'oeuvre et la fiscalité locale, de telle sorte qu'on a pu estimer qu'en moyenne un kilomètre de route bitumée, qui coûtait 5 à 6 millions CFA en 1960, en coûtait le double en 1972 et près du quadruple en 1974.

- le caractère parfois indispensable d'une action en matière de transports pour atteindre l'objectif visé dans d'autres secteurs: développement agricole, minier, etc... Par exemple, pour la Haute-Volta, l'exploitation du manganèse de Tambao est conditionnée par la réalisation d'une voie d'évacuation du minerai à produire. Or ce gisement actuellement enclavé à 340 km. de Ouagadougou dans le nord du pays, est considéré comme particulièrement intéressant par sa teneur en minerai (53,26 %) supérieure à celle de bien d'autres gisements d'importance mondiale actuellement exploités (Nsuta au Ghana, Moanda au Gabon, etc...) quoique son volume soit relativement restreint (13,3 millions de tonnes de minerai marchand).

.../...

(1) Par exemple, dans la brousse nigérienne, à Bilma ou Iferouane "un kilo de sucre qu'on paie 190 F-CFA à Niamey est vendu 450 F, une boîte de café de 150 F y coûte 250 F" (Jeune Afrique no 742 du 28.3.75. p. 28).

(2) Ch. vanderVaeren et J.P. Lelan : l'aide de la C.E.E. ... op.cit. p. 26

De cette situation, découlent les objectifs à atteindre : développement quantitatif et qualitatif des itinéraires essentiels du réseau national principal et secondaire, et amélioration des liaisons avec les pays voisins et éventuellement avec d'autres pays. Les avantages attendus d'une telle action sont divers : sur le plan national, renforcement de l'unité nationale; amélioration de l'administration générale, économique et sociale; incitation à la mise en valeur d'une région par la possibilité de commercialiser économiquement ses produits (agricoles, miniers, etc...); amélioration de la régularité des transports et baisse de leur durée et de leur coût. Sur le plan international, renforcement des échanges et baisse du prix des produits importés, création d'un marché plus vaste pouvant éventuellement permettre une industrialisation; facilité donnée au tourisme, etc...

./.

C'est pourquoi le FED est intervenu de façon importante, quoique variée selon les pays, dans ce secteur, qu'il s'agisse des routes et pistes, des voies ferrées, des transports maritimes et aériens ou des télécommunications. Dans certains pays, particulièrement défavorisés au départ, il a réalisé l'ossature d'un réseau national cohérent (Haute-Volta, Togo, Mauritanie, Niger); dans d'autres, son action a été plus diffuse (cf. cartes).

[ajouter : cartes montrant routes FED dans
1. l'ouest africain
2. l'Afrique centrale
3. Madagascar].

Orientation des interventions

Avant d'aborder le détail de la politique suivie par le FED en matière de transports, on en soulignera trois caractères généraux.

D'une part, cette politique a sensiblement contribué à modifier l'orientation des systèmes de communications existant en 1958, systèmes qui dans l'ensemble répondaient aux exigences d'une économie colonisée centrée sur l'exportation de matières premières et leur évacuation la plus rapide possible par le port le plus proche. Sans renoncer à cette nécessité (par exemple : route Ouagadougou-Lomé, cf. pp. 99 à 104), le FED a consacré une bonne partie de ses interventions aux routes intérieures de désenclavement (route d'Andapa, par exemple: cf. annexe B 5 a), aux routes inter-Etats (cf. p. 94) et aux liaisons est-ouest des pays de l'intérieur (route Niamey-Zinder par exemple).

Une conséquence marquante de cette option est apparue lors d'une conférence internationale organisée par les Nations-Unies (commission économique pour l'Afrique) en janvier 1974, à Niamey, sur les routes trans-ouest africaines, l'une allant de Dakar à N'Djamena via Bamako, Ouagadougou et Kano ("route nord"), l'autre concernant l'axe Dakar-Lagos via Conakry, Freetown, Monrovia, Abidjan, Accra, Lomé et Cotonou. L'étude de la situation des

.../...

divers tronçons a fait apparaître, par exemple, que pour la "route nord" sur un parcours de 3.918 km dans les seuls EAMA, les tronçons bitumés représentaient 1.390 km dont 1.293 km revêtus grâce aux projets FED, soit près de 70% (non compris les études).

D'autre part, le caractère d'entraînement de certains projets FED, déjà souligné plus haut, se retrouve dans le domaine des transports : pour la route est-ouest au Niger, par exemple, l'intervention FED a entraîné celle du Canada qui finance la "route de l'unité" allant au-delà de Zinder vers le lac Tchad par Gouré et N'Guigmi; en matière de voie ferrée, l'intervention du FED pour le transcamerounais et - bien qu'elle soit limitée - pour le transgabonais a joué un rôle important dans l'engagement d'autres bailleurs de fonds; la réalisation du pont de Ziguinchor (Sénégal) au moment de l'indépendance de la Guinée Bissau rend de plus en plus intéressante l'idée d'un pont sur la Gambie, etc...

L'enchainement des interventions

Enfin, l'exigence de cohérence dans les interventions a été respectée de plusieurs manières. Pour les pays où presque tout était à faire en 1958, les interventions FED ont commencé par le financement d'une étude générale ou d'un plan de transports (ex. Dahomey, Niger). Les interventions portant sur la réalisation d'une infrastructure proprement dite se sont fréquemment accompagnées de la fourniture de matériel (matériel d'entretien routier ou fluvial, drague marine, etc...) et de la formation de personnel (cf. page 95 et analyse du projet de formation de cadres de travaux publics en RCA, page 145). Ceci (joint au caractère "massif" des financements nécessaires) a assez souvent entraîné une répartition sur deux fonds, voire sur trois (cf. route Lomé-Ouagadougou), avec parfois d'ailleurs une évolution du mode de financement pour tenir compte de l'amélioration de la rentabilité du projet consécutive à l'intervention précédente. C'est ainsi que le port de pêche d'Abidjan a fait, sur le 1er FED, l'objet d'une subvention et, sur le 2ème, l'objet d'un prêt spécial; toujours en Côte d'Ivoire, le chemin de fer RAN (Régie Abidjan-Niger) a bénéficié d'une subvention sur le 1er FED, d'un prêt spécial sur le 2ème, et sur le 3ème d'un prêt spécial combiné avec un prêt normal BEI.

.../...

Une autre conséquence a été que le FED a accepté des interventions ponctuelles sur des itinéraires dont il reconnaissait l'importance, par exemple la réfection de ponts sur des routes secondaires lorsque l'itinéraire était prévu pour un tonnage donné mais que l'ouvrage existant, n'admettant qu'un tonnage bien inférieur, constituait un goulot d'étranglement permanent (cas du projet de ponts provinciaux à Madagascar, par exemple) : on a ainsi obtenu des itinéraires homogènes.

En dehors de ces trois traits principaux, quelle a été la politique du FED en matière de transports ? Elle s'est caractérisée par une série de choix : choix du type de voies de communication à réaliser, choix entre réseau principal et réseau secondaire, choix des caractéristiques à adopter.

Le type de transports à privilégier

Le choix du type de communication à réaliser n'est pas exclusif (1) : les infrastructures peuvent être complémentaires (route Yaoundé-Bafoussam greffée sur le transcamerounais à Yaoundé) ou même parallèles si les exigences du trafic le justifient (route parallèle à la voie ferrée au Togo). Cependant, dans le cas où les résultats d'une concurrence entre moyens de transport risqueraient d'être négatifs, l'option est prise en fonction des divers impératifs du cas d'espèce : trafic à prévoir (le chemin de fer s'impose généralement pour des matériaux très pondéreux à transporter sur une longue distance à partir d'un

.../...

(1) Cf. J.M. Albertini : "Il ne s'agit pas d'avoir un seul type d'infrastructure; c'est tout un ensemble lié par des complémentarités qui est nécessaire. On parle à ce propos d'un minimum nécessaire que les économistes appellent le quantum minimum de capital social fixe... En réalité, il n'existe pas de critère bien précis pour déterminer ce minimum car on ne crée pas une route, un port... pour répondre seulement aux besoins présents; on essaie d'anticiper l'avenir... En ce domaine, les risques d'erreur sont considérables" (Les mécanismes du sous-développement, éditions Economie et Humanisme, Paris 1967, pp. 220-221).

certain tonnage (1), en particulier pour des produits miniers), existence d'une voie d'eau utilisable en permanence pour le niveau de trafic nécessaire, nombre de ruptures de charge, coût des divers termes de l'alternative au point de vue investissements et fonctionnement, etc... En particulier, on relèvera que la récente crise du pétrole a donné au chemin de fer un avantage relatif sur la route puisque, pour un même tonnage transporté, le premier consomme environ 5 fois moins d'énergie que la seconde (2). La voie d'eau est un mode de transport économique, mais qui peut entraîner des ruptures de charge (présence de rapides) ou n'être pas accessible en permanence (basses-eaux de saison sèche, empêchant les chalands de circuler à pleine charge par exemple). C'est une analyse détaillée des divers facteurs entrant en ligne de compte - dont le coût d'investissement, mais sans que celui-ci soit forcément l'élément prépondérant - qui a conduit le FED à réserver une part relativement importante de ses crédits (5%) au chemin de fer, parfois pour des opérations auxquelles certaines autres sources d'aide, plus attachées à la stricte rentabilité économique, ont refusé de participer.

La majeure partie des crédits FED, toutefois, a été consacrée aux routes, la souplesse du transport routier ne pouvant pas, dans la plupart des cas, être concurrencée par le transport ferroviaire ou fluvial. Quant au trafic aérien, il répond généralement à des impératifs bien spécifiques, de telle sorte que les questions de concurrence avec d'autres modes de transport ne se posent guère : liaison à très longue distance (trafic voyageurs : cf. analyse de l'aéroport de Bamako, annexe B 5 C) ou liaison très rapide (exportation de produits périssables : pour la viande réfrigérée par exemple, projet de l'aéroport de Kaédi en Mauritanie).

.../...

(1) Le Courrier no 30, mars-avril 1975, Dossier : les transports et le FED. A. Van Haeverbeke : L'appréciation des projets de transport par le FED, p. 27.

(2) Courrier de l'Association no 28, nov.-déc. 1974, Dossier : Les chemins de fer en Afrique : D. Vincent : La politique du FED en matière de coopération ferroviaire, p. 43.

Réseau principal ou Réseau secondaire

Le choix entre réseau principal et réseau secondaire n'est pas non plus un choix exclusif puisque de nombreuses routes secondaires et même des pistes ont été financées par le FED. En fait, la politique de celui-ci en ce domaine varie selon les pays. Dans les Etats les plus avancés, qui ont un budget d'investissement et peuvent assurer eux-mêmes le financement de certains équipements, le FED a tendance à concentrer ses interventions sur les routes principales, laissant le réseau secondaire à la charge du pays. Dans les Etats les plus pauvres, le FED intervient pour les deux types de réseaux, mais limite en général ses crédits en matière de réseaux secondaires aux opérations nettement prioritaires pour le développement régional (pistes en Lobaye, RCA) ou l'évacuation d'une production commercialisable importante (pistes cotonnières au Tchad). Quelle que soit la catégorie de pays, la réalisation de l'ossature principale devra utiliser au maximum les routes déjà existantes.

L'explication de cette politique repose à la fois sur un critère d'équité (laisser les Etats qui le peuvent assurer eux-mêmes une partie de leur infrastructure, aider les autres) et un effort de rationalité ainsi commenté par un dirigeant du FED (1):

"Faut-il financer l'aménagement des grands axes de pénétration ou bien porter son effort sur les routes de desserte et les pistes rurales ? Il s'agit naturellement d'un faux problème. Il n'est pas besoin d'être un économètre distingué pour comprendre que l'un ne va pas sans l'autre, qu'un programme de développement routier doit être harmonieusement équilibré, qu'une grand-route est inutile si rien n'est prévu pour le drainage des régions traversées, qu'un réseau de pistes ne sert à rien si la production une fois rassemblée ne peut être évacuée sur les centres de consommation. Mais le FED n'a pas la prétention, et d'ailleurs il est loin d'en avoir les moyens, de financer la totalité des programmes routiers inscrits au plan de développement des Etats. C'est pourquoi la Commission de la Communauté économique européenne et les Etats associés s'efforcent de déterminer les actions où l'aide du Fonds peut s'avérer la plus efficace et la plus utile. Or, une des caractéristiques du FED

.../...

(1) J. Ferrandi : La politique routière... op. cit., p. 7.

est sa capacité de mettre à la disposition des Etats associés et dans [des] conditions financières particulièrement avantageuses, des crédits importants et très rapidement disponibles qu'il leur serait difficile, sinon impossible, de trouver, soit auprès d'autres aides, soit sur leur propre budget. Cette considération a amené le Fonds Européen à se spécialiser, dans le domaine routier, dans le financement d'opérations nécessitant des crédits importants à mettre en oeuvre dans de brefs délais : c'est ainsi que l'action du FED est essentiellement tournée vers le financement des routes principales prévues dans les plans de développement".

Il est évident que, lorsque l'ossature principale des transports sera réalisée dans des conditions satisfaisantes dans tous les ACP, on pourra se tourner plus systématiquement vers la réalisation ou l'amélioration du réseau secondaire (1) mais un certain nombre de pays n'ont pas encore atteint ce seuil.

Choix des caractéristiques du projet

Le choix des caractéristiques à adopter porte à la fois sur le tracé, sur l'alternative route revêtue/route non revêtue et sur les dimensions de l'investissement.

Le problème du tracé, pour le FED, est autant économique et social que technique. En effet, des éléments divergents peuvent entrer en considération : pour un itinéraire donné, le tracé techniquement le plus court ou le plus facile ou le moins coûteux peut être écarté[2] pour des raisons économiques (développer une zone qui, selon ce tracé, ne serait pas desservie) ou sociales (désenclaver une population). Parfois, le problème est résolu par la construction d'une bretelle routière se branchant sur la voie principale (bretelle joignant la localité de Genale, centre d'un périmètre de culture bananière, à la route Afgoi-Scialambot en Somalie par exemple), mais fréquemment le tracé principal lui-même est étudié en

.../...

(1) C. Cornelli : Faut-il construire encore des routes ? (Courrier no 30, mars-avril 1975, pp. 25-26).

(2) Cette position se fonde sur quelques expériences faites au début du FED, en particulier la route Bakel-Kidira (Sénégal), réalisée en droite ligne et qui laisse de côté les périmètres productifs voisins du fleuve. Parfois, les populations elles-mêmes remédient à cette situation en construisant avec leurs moyens propres une piste rudimentaire de liaison, mais ceci n'est possible que si le projet est relativement court et ne pose pas de trop grosses difficultés techniques (p.ex. en Casamance les villageois se sont en plusieurs endroits raccordés eux-mêmes aux routes et pistes FED).

fonction des divers objectifs : ainsi, l'étude de la route Yaoundé-Bafoussam au Cameroun (engagée en décembre 1974) s'exécutera-t-elle non selon l'itinéraire actuel mais, pour la partie Obala-Bafia, selon une variante destinée à désenclaver les arrondissements d'Ombessa (2.300 habitants) et de Monatélé (24.000 habitants) - régions de peuplement dense actuellement rattachées, la première à Bafia et la seconde à Yaoundé, par des pistes médiocres - et à inciter ainsi les populations excédentaires de la Lékié à émigrer vers le Mbam.

Le choix entre route revêtue et route non revêtue, doit, pour le FED, s'inspirer de diverses considérations dont les plus importantes sont le niveau de trafic déjà atteint et à attendre, le coût de l'investissement et celui de l'entretien. Pendant les premières années du FED, le niveau de trafic avait paru le critère prépondérant et l'on parlait couramment de "seuil de bitumage" pour un trafic de 100 véhicules par jour, un trafic inférieur ne paraissant pas exiger un revêtement. Assez rapidement cependant, le problème de l'entretien annuel - beaucoup plus coûteux au km pour une route en terre - a surgi et le FED a estimé dans des cas de plus en plus nombreux qu'il devenait justifié de revêtir une route n'atteignant pas ce trafic afin de remettre au gouvernement intéressé une réalisation d'un entretien moins coûteux ou qui, à la limite, pouvait se contenter d'un entretien minimum pendant un certain nombre d'années, alors que, faute d'un entretien suffisant, une route en terre ou empierrée se dégrade très rapidement au point de devenir inutilisable. C'est ainsi que le FED a été conduit à envisager immédiatement un revêtement des routes principales et, dans les cas où il avait antérieurement financé la réalisation d'une route non revêtue, à la bitumer dans un deuxième stade : c'est ce qui s'est passé, par exemple, pour la route Damara-Sibut en RCA et pour la route N'Djamena-Massaguet au Tchad. Bien plus, dans des cas exceptionnels, le FED (comme l'y autorisait le Conseil d'association) a accepté de prendre à sa charge des réparations majeures à faire à des infrastructures

.../...

qu'il avait lui-même financées, et ceci a été également le cas pour la route N'Djamena-Massaguet, précocément usée par une forte progression du trafic effectuée dans des conditions climatiques très dures.
Pour les routes secondaires, par contre, le choix est opéré en fonction de la situation locale : climat (les routes en terre se dégradent plus rapidement dans les régions très pluvieuses), trafic, etc... autant que par rapport au coût d'investissement.

Pour les pistes de desserte ou de jonction d'un périmètre à une route, d'une part leur asphaltage représenterait en général un coût très élevé par rapport à la rentabilité à en attendre, d'autre part leur rôle sur le plan macro-économique est moins important, la durée du transport n'est pas déterminante sur une distance plus ou moins faible, et leur utilisation n'est souvent que saisonnière, aussi est-il le plus fréquemment admis de les réaliser en terre (par exemple : pistes de la Lobaye en RCA).

Quant aux dimensions de l'investissement, plusieurs facteurs entrent en jeu. Si le problème financier de la recherche du moindre coût est important, le progrès technique et la nécessité de prévoir l'avenir conduisent parfois à donner au projet, lorsqu'il s'agit de créer une infrastructure nouvelle, des caractéristiques plus larges que la situation présente au moment de sa réalisation et les perspectives probables ne l'exigeraient. Souvent, l'évolution montre que ceux qui ont vu grand ont aussi vu juste (1) : prévisions de trafic routier dépassées (cf. les prévisions et les trafics observés sur la route Lomé-Ouagadougou p. 102),

.../...

(1) Cf. l'anecdote ainsi rapportée par J. Ferrandi (Assistance et Association, communication à l'Académie des Sciences d'outre-mer, Paris, 22 mai 1964, p. 20) :
"A Lyautey qui avait dessiné le port de Casablanca aux dimensions de son rêve, quelqu'un faisait observer :
- Mais si on n'avait pas trouvé de phosphates, M. le Maréchal ?
Et Lyautey, avec une verdeur un peu fraîche que l'on trouve souvent sous les feuilles de chêne :
- Monsieur, on trouve toujours des phosphates."

villes plus peuplées qu'il n'était envisagé (San Pedro, terminus de la route San Pedro-Soubré-Issia en Côte d'Ivoire, comptait 38.000 habitants en 1974 alors que, lors de sa création pendant les années 60, on avait envisagé un maximum de 25.000 habitants pour 1975), écoles devenues exigües presque tout de suite après leur mise en fonctionnement (école supérieure pédagogique de Kinshasa, annexe B 7 a), etc...

Evidemment, il est indispensable de ne pas tomber dans l'excès inverse, sous peine de consacrer à une large route peu utilisée des crédits qui pour partie eussent été plus utiles pour l'amélioration des pistes transversales joignant cette route aux périmètres productifs, par exemple. En fait, l'expérience du FED montre que cette situation s'est peu produite en matière d'investissements routiers.

C'est ainsi que le FED a actuellement tendance à admettre, pour le réseau routier principal, que la solution "route à une voie "anciennement choisie (par exemple pour la route Niamey-Dosso au Niger) n'est satisfaisante ni du point de vue de l'entretien, ni pour la sécurité, et que l'élargissement ultérieur à deux voies est plus coûteux que s'il avait été immédiatement adopté. D'autre part, pour les routes à deux voies en terrain plat, avec l'évolution du parc de véhicules qui fait de plus en plus appel aux camions de très grand gabarit, la largeur de 6 m. antérieurement admise ne paraît plus suffisante. De même, pour les ports maritimes, l'évolution de la dimension des navires conduit à rechercher davantage la solution d'un port en eau profonde et d'un équipement de manutention plus important; pour les transports aériens, l'apparition des gros porteurs amène à envisager un allongement des pistes, etc... Cependant, la recherche d'une rentabilité bien conçue incite, lorsqu'il s'agit d'améliorer une infrastructure existante, à s'efforcer "d'utiliser toutes les possibilités de la technique moderne pour accroître la capacité d'une ligne sans, provisoirement, modifier son tracé. Par exemple, un renforcement de l'armement de la voie (rails, traverses, ballast), permet d'augmenter la charge des trains donc, proportionnellement, la capacité. De meilleurs locomotives, aux essieux bien étudiés

.../...

pour s'inscrire dans des courbes de faible rayon et à la puissance suffisante pour tirer de fortes charges sur des rampes élevées, peuvent également avoir des effets très bénéfiques. Il en est de même pour la signalisation où la mise en place de systèmes plus élaborés au lieu du vieux "bâton pilote" a sur la capacité une influence directe et immédiate. Il y a aussi et surtout l'importance d'une bonne gestion et d'une bonne organisation, qui pourraient apporter aux réseaux une amélioration sensible de leurs conditions d'exploitation. Dans ce but, il paraît primordial d'étendre et d'intensifier la formation du personnel, de bons cheminots permettant d'accomplir des miracles, même sur une voie imparfaite". (1).

Enfin, les données locales influent sur les caractéristiques à prévoir : une route de montagne en zone très pluvieuse devra de préférence être revêtue; une voie ferrée sera réalisée en fonction de la géographie et des possibilités régionales : "La géographie du continent africain est telle que ces chemins de fer doivent souvent pour s'éloigner de la côte traverser des régions escarpées, au relief tourmenté peu favorable à l'inscription de leurs tracés. Ceci explique que se soit généralisé, au sud du Sahara, l'écartement métrique (métrique "anglais" 1,067 m ou métrique "vrai" 1,00 m) qui, mieux que l'écartement standard pratiqué en Europe et aux Etats-Unis, supporte l'adoption de courbes de faible rayon et permet ainsi de "coller au terrain"... Ce choix, compte tenu de la topographie du continent africain, paraît aujourd'hui judicieux, d'autant plus que l'évolution de la technique ferroviaire a été telle qu'un écartement relativement réduit ne représente pas aujourd'hui un handicap, même pour l'évacuation d'un trafic, très élevé, minier par exemple. La qualité d'un chemin de fer n'est pas proportionnelle à son écartement... L'OUA a émis le voeu que tous les chemins de fer africains au sud du Sahara soient à l'écartement métrique "anglais" (3'6" soit 1,067 m).

.../...

(1) D. Vincent : La politique du FED en matière de coopération ferroviaire, op. cit., p. 45.

Toute opération de modernisation ou d'extension sur les chemins de fer à l'écartement 1,00 m doit, dans ces conditions, être concçue pour un changement ultérieur d'écartement. Il faut noter qu'entre deux écartements si voisins, le passage de l'un à l'autre ne soulève pas de grosses difficultés... Les traverses métalliques cèdent le pas devant les traverses de fabrication locale, en bois ou en béton. Après avoir donné d'excellents résultéts sur le Transcamerounais, l'utilisation des bois tropicaux en traverses est remise en question par la forte augmentation de leur prix : il est peut-être préférable de les exporter et de recourir au béton. La multiplication en Afrique de petites usines produisant du béton manufacturé d'excellente qualité favorise l'expansion de la traverse en béton, aux hautes qualités ferroviaires..." (1).

Enfin, le choix de la traction diesel pourrait être revu en fonction de l'évolution du coût des carburants et de l'équipement hydro-électrique des pays intéressés.

Ainsi la politique du FED recherche-t-elle une constante adaptation à un ensemble de conditions économiques et techniques dont certaines varient sensiblement avec le temps. Les options prises ont parfois été critiquées : la décision de réaliser un pont à Ziguinchor a fait traiter le FED de "futuriste" par exemple, quoique, si l'on en examine le détail, le projet soit dès maintenant justifié et le deviendra plus encore avec l'évolution politique régionale (cf. p. 263). C'est pourquoi, dans les analyses de projets présentées dans la deuxième partie, on s'est efforcé de montrer les résultats de ces projets. Une étude systématique effectuée en 1969 des projets de transports financés jusqu'alors par le FED aboutissait déjà aux conclusions suivantes (2) :

.../...

(1)ibid.

(2) C.vander Vaeren et J.P. Lelan : L'aide de la CEE ... op.cit., pp. 20-21.

- "en général, le trafic routier a crû de façon très rapide, de 10 à 15% par an environ... cette croissance est environ deux foix et demie plus rapide pour les poids lourds que pour l'ensemble du trafic... "(1)
- les investissements paraissent "avoir directement entraîné des augmentations de production agricole : de ces projets a donc découlé une amélioration de l'utilisation des ressources naturelles et de la main d'oeuvre disponible. Dans certains cas, ils ont rendu possible un encadrement plus rapproché et un meilleur acheminement des engrais et autres facteurs de production, ce qui se traduit par de nouvelles augmentations des rendements... Pour d'autres projets, l'infrastructure nouvelle... a pu stimuler des investissements complémentaires et provoquer ainsi le progrès local".
- il y a eu "amélioration de l'écoulement des produits" et "amélioration de l'approvisionnement".
- enfin, on a observé des "changements dans la situation démographique" : arrêt de l'exode rural ou, au contraire, immigration dans des zones moins peuplées nouvellement ouvertes sur l'extérieur.

Les examens a posteriori effectués depuis cette date ont en général confirmé, sinon renforcé, ces conclusions.

---

(1) Pour les facteurs de croissance du trafic routier après un aménagement, voir encart page 274.

Encart

Facteurs de la croissance du trafic routier : Comparaison (faite en 1969) entre les éléments économiques du trafic routier au Tchad, avant et après un aménagement

	Piste ou mauvaise route	Bonne route en terre	Route revêtue
- Vitesse moyenne des poids lourds (km/h)	20	40	70
- Amortissement d'un camion de 12 t (km/an)	25.000	50.000	70.000
- Consommation d'un camion de 12 t (en 1/100 km)	52	45	34
- Durée d'un train de pneus (km)	25.000	40.000	60.000
- Coût d'entretien et de réparation (CFA/km roulé)	1,18	0,80	0,60

4. La politique industrielle

On l'a vu dans la deuxième partie, la part des crédits FED consacrés à l'industrialisation proprement dite, si elle ne représente qu'un pourcentage relativement restreint du total, doit être complétée par la prise en considération des actions complémentaires : études, infrastructure, formation, etc...

En fait, ceci traduit une politique délibérée, fruit à la fois de la réflexion des dirigeants du FED (1) et des projets présentés par les EAMA. D'une part, cette politique est loin de méconnaître la nécessité d'une industrialisation et les besoins en ce domaine - en matière de réalisations préalables indispensables à l'industrie autant qu'en ce qui concerne cette industrie même - mais d'autre part elle estime qu'en règle générale il n'est pas dans la nature du FED d'agir lui-même comme industriel.

Les problèmes posés

En premier lieu, la nécessité d'une industrialisation est certes reconnue depuis le début du FED, si les opinions sur l'orientation de celle-ci ont varié. En effet, l'analyse montre qu'en 1958, le très bas niveau des EAMA - à l'exception du Zaïre - en ce domaine était patent, comme le prouvait par exemple la part du secteur secondaire dans le produit intérieur brut (cf. l'annexe C 6) et la part encore plus restreinte des seules industries manufacturières (cf. même annexe).

Les causes de cette situation sont bien connues : manque de capital local, manque d'entrepreneurs, manque de main d'oeuvre qualifiée, irrégularité, insuffisance ou hétérogénéité fréquentes des approvisionnements en matières premières locales, coût de l'énergie et des produits importés, pénalisation due aux longues distances et au coût des transports, absence de marchés d'envergure, absence d'entreprises de services auxiliaires, etc... (2)

.../...

(1) Le dilemme agriculture/industrie parait être considéré par eux comme un faux problème, surtout lorsqu'il s'agit des EAMA. Les raisons de cette position sont exposées dans les considérations qui suivent.

(2) Cf. Moniteur africain, Dossier : l'industrialisation des pays sous-développés, 4ème trimestre 1973.

D'autre part, l'origine le plus souvent étrangère des investissements industriels existants peut poser un problème, dans la mesure où l'industrialisation s'effectue, non en fonction d'un équilibre structurel recherché par le pays hôte, mais de plans définis par les investisseurs, par référence à des impératifs qui leur sont propres et qui ne coïncident pas forcément avec les objectifs d'une politique nationale. Il faut d'ailleurs reconnaître que, parfois, ces impératifs (exigence d'un profit rapide, etc...) sont la conséquence d'une situation locale : "Les conditions essentielles que l'Etat peut créer pour attirer les capitaux étrangers dans des pays qui ne sont pas industrialisés sont les garanties que ces capitaux peuvent trouver sur place, car chacun sait que les capitaux privés sont de véritables lièvres qui détalent à la moindre alerte. On constate en effet, à cet égard, un parallélisme assez frappant entre la stabilité politique d'un pays et son rythme de croissance...

Parallèlement à la stabilité politique, l'Etat doit faire preuve, vis-à-vis des capitaux étrangers, d'une bonne stabilité dans les domaines économique, monétaire et fiscal : garanties de transfert, assurances contre les hausses incontrôlées des prix, protection contre des taux de change incertains, certitudes d'éviter des nationalisations ou des impositions intempestives, garanties de bénéficier de procédures d'arbitrages impartiales, etc...

Enfin, l'Administration doit être efficace, compréhensive et non tâtillonne. Elle doit pouvoir répondre rapidement et avec efficacité aux demandes et aux besoins de l'administré, qu'il soit étranger ou non" (1).

.../...

(1) J. Ferrandi : Agriculture et industrialisation. Conférence à l'Institut Agronomique de Gembloux (Belgique), le 15 septembre 1972. Document ronéotypé pp. 15-16.

Or, une industrialisation véritable pourrait apporter aux pays africains des avantages dont la perception a conduit depuis longtemps les gouvernements intéressés à la souhaiter et à la rechercher : possibilités d'expansion de la demande de produits industriels, indépendance du secteur industriel par rapport aux conditions naturelles, rôle moteur des industries dans l'économie par la création d'emplois et de revenus qu'elles suscitent autant que par la transformation des mentalités qu'elles impliquent, importance financière par la valeur ajoutée que représente leur activité, etc...

C'est pourquoi les dirigeants du FED ont depuis longtemps (1) reconnu la nécessité de l'industrialisation des EAMA, mais non pas de façon abstraite ou aveugle, attitude que l'un d'eux résumait dans cette formule lapidaire : "industrialiser, oui - mais pourquoi, où, comment ?"(2) Et de répondre

" L'essor de l'industrie africaine ne peut être que le résultat d'un travail patient de préparation et d'élimination progressive des obstacles de tous ordres qui rendent vains les efforts et les moyens financiers et humains mis en oeuvre... Il faut bien être conscient qu'un véritable développement industriel ne consiste pas à créer artificiellement et à tout prix des unités industrielles mais au contraire à rechercher les créations ayant le plus grand pouvoir inducteur de réalisations secondaires, puis à concentrer sur elles la majorité des efforts et des moyens disponibles".

.../...

(1) "L'aide à la diversification industrielle constitue une base importante de l'avenir des Etats associés" (J. Ferrandi : L'aide publique de l'Europe des Six aux pays en voie de développement, in Communautés et Continents no 5, janv. 1967).

(2) J. Ferrandi : Industrialiser; oui...Mais pourquoi, où, comment ? (Courrier de l'Association n° 21, sept.-oct. 1973, pp. 22 à 26).

Que doit être l'aide à l'industrialisation?

D'où le double effort d'élimination des obstacles existants (par la réalisation d'infrastructures (1), la formation professionnelle, etc...) et, lorsqu'elle est possible, d'aide directe à l'industrie. Mais à quelle industrie et dans quelles conditions ?

L'import-substitution

En ce domaine, une évolution s'est produite. Au début du FED, la théorie de "l'import-substitution" prévalait et les premiers financements (2) ont eu tendance à privilégier les industries fabriquant des biens destinés à la consommation locale et capables de remplacer des produits importés : textiles, savon, farine, corps gras, etc... A cette époque il paraissait irréaliste d'envisager une industrie dont le marché devrait déborder le territoire national. Depuis, on s'est rendu compte que l'orientation vers la substitution aux importations, si elle pouvait continuer à

.../...

(1) Sur l'utilité des communications, voir par exemple cette réflexion de Marc Penouil :
"L'intégration économique africaine peut apparaître comme une condition du développement du continent. Il convient cependant... de se défier en ce domaine des illusions verbales et juridiques. L'idée d'un marché africain est aussi séduisante qu'irréaliste à court terme : l'unification du marché ne résulte pas de la mise en place d'institutions communautaires ou de la constitution d'une union douanière. Elle suppose certes la libre circulation des produits, condition d'un rapprochement des prix qui, avec une certaine spécialisation régionale, sont le signe de l'unification. Mais la libre circulation des produits suppose, avant toute mesure juridique, une possibilité de circulation et d'échanges des biens; c'est-à-dire des axes de communications et une certaine complémentarité des économies".

(Marc Penouil : L'évolution du commerce interafricain et du commerce CEE - Afrique noire, ~~voir~~ Una Nuova associazione fra Europa dei Nove e Africa - Atti del convegno organizzato dall'Ipalmo-Milano, 20-30 marzo 1974 - Ipalmo, Roma 1974, p. 55).

(2) cf. ci-dessus l'orientation de l'étude générale de 1965 sur les possibilités d'industrialisation des EAMA, 2ème partie, chap. IV.

être utile (par exemple : sucrerie de Banfora) - surtout dans le contexte de la hausse généralisée des prix des produits importés depuis 1973 - était limitée dans ses effets, donc insuffisante pour constituer le seul moteur du développement visé.

"On constate en fait que les investissements industriels de substitution aux importations ont relativement peu d'impact sur l'économie qui les accueille : ils ont assez peu d'effets d'entrainement intersectoriels (dans un environnement économique embryonnaire où le recours aux approvisionnements locaux est nécessairement limité et les transferts vers l'extérieur sont multiples), ils créent peu d'emplois nouveaux. Ne provoquant guère d'évolutions cumulatives et créant peu de revenus locaux, le processus de substitution aux importations se bloque assez rapidement sur un marché qui ne s'élargit plus guère après un certain temps.

On s'aperçoit en particulier que la pression sur la balance des paiements ne se trouve pas réduite comme on l'avait espéré en créant des industries locales de substitution : la structure des importations se modifie, bien sûr, mais le niveau global n'est pas diminué, au contraire parfois...

L'industrie d'exportation

Les industries d'exportation orientées principalement vers les marchés de pays industrialisés ne se heurtent à aucune limite de débouchés puisque ceux-ci dépassent largement les possibilités des producteurs potentiels du Tiers monde. Elles se trouvent, par contre, confrontées à un impératif absolu de compétitivité sur des marchés exigeants et en évolution constante, en face de concurrents dangereux. Elles doivent se conformer aux normes rigoureuses en vigueur sur les marchés internationaux et adopter les techniques de production et de gestion modernes, ce qui, en contrepartie, stimule l'efficacité du secteur industriel dans son ensemble. Les candidats producteurs doivent donc pouvoir compter sur un ou plusieurs avantages comparatifs importants, résultant principalement de la disponibilité à des conditions avantageuses de ressources naturelles, matières premières ou énergie, d'une main d'oeuvre abondante, bon marché et de qualité appropriée ou d'une situation géographique particulièrement favorable,

.../...

pour faire face aux atouts traditionnels des pays anciennement industrialisés : capital abondant, technologie avancée et économies externes résultant de l'environnement équipé et diversifié. L'industrialisation orientée vers l'exportation, tout en ne constituant pas une panacée, n'offre, à première vue, aucun des inconvénients de l'industrialisation de substitution aux importations. On songe notamment aux effets bénéfiques des exportations industrielles sur la balance des paiements, au bénéfice des économies d'échelle auxquelles les entreprises peuvent prétendre en raison de la dimension de leurs débouchés aux possibilités d'emploi plus larges, etc..."(1)

Aussi la tendance qui consiste à rechercher des projets industriels orientés vers l'exportation gagne-t-elle du terrain. Des projets de ce genre ont, il est vrai, été financés depuis longtemps par le FED sous la forme de projets agro-industriels : cimenteries, usines à thé, sucreries, huileries, abattoirs, etc... dont les produits sont, en totalité ou en partie, destinés à l'exportation. Cependant, depuis quelque temps d'autres types de projets ont fait leur apparition : le projet Dakarmarine au Sénégal, actuellement étudié en co-financement par le FED, la BIRD et l'aide bilatérale française, consisterait à réaliser un centre de réparations navales à Dakar; une autre étude a porté sur la création d'une industrie sidérurgique au Sénégal; enfin, la deuxième série d'études générales sur l'industrialisation des EAMA a envisagé, cette fois, la création d'industries d'exportation dont la pré-réduction du minerai de fer et les ferro-alliages (cf. 2ème partie, chapitre IV).

Objectifs des interventions FED

Dans quelles conditions s'opèrent ces interventions du FED en faveur de l'industrie ? On verra ci-dessous en détail la question du mode de financement. En dehors de ce problème, il faut signaler, en ce qui concerne la localisation, que le FED s'est efforcé de favoriser la coopération régionale en matière industrielle, par exemple en aidant la répartition des industries entre pays (cf. 2ème partie pour la répartition des usines textiles entre

.../...

/A. Huyghrechts :/

(1) Courrier de l'Association no 25, mai-juin 1974 : Le concours de la Communauté européenne à l'industrialisation des Etats associés, p. 43.

le Tchad et le Cameroun), mais que dans la plupart des cas la localisation des usines est déterminée par celle des facteurs de production : matières premières, marché ou énergie (zone industrielle de Kigali), etc...

Dans la mesure du possible, le FED appuie la politique de décentralisation industrielle en dehors des capitales, en considérant qu'une excessive concentration risquerait de créer un îlot (1) de développement et de prospérité coupé, économiquement et socialement, du reste du pays et que serait ainsi accentuée l'inégalité existant au détriment des zones rurales. Ainsi, au Sénégal où neuf sur dix des unités de production sont concentrées dans la zone du Cap vert, le FED a-t-il contribué à la réalisation de l'usine d'égrenage de Velingara, dans le sud.

Pour ce qui regarde le choix entre les industries à forte intensité de main d'oeuvre et celles à forte intensité de capital, on considère généralement que dans les pays africains les premières devraient l'emporter sur les secondes, dans la mesure où le seuil de rentabilité peut être atteint (2). De même malgré les avantages des technologies avancées (compétitivité sur les marchés mondiaux, degré de formation du personnel, progrès sur la voie de la production moderne) (3), le choix de la technologie à adopter pourrait se porter plutôt sur la technologie dite "intermédiaire" dans la mesure où les technologies de pointe feraient appel à des importations de brevets, de spécialistes et d'outillage plus coûteuses que le bénéfice à attendre de leur emploi.

.../...

(1) "Il y a trop de pays dans le monde où le modèle industriel flamboie dans un environnement de misère " (Philippe Simonnot : Les avatars du "modèle industriel", ~~voir~~ Le Monde 25 octobre 1974).

(2) Courrier de l'Association no 26, juillet-août 1974 : /D. Frisch/ La coopération industrielle avec les Etats associés, page 49.

(3) Cf. Arnost Tauber : Some remarks on the transfer of technique and technology to the developing countries (Alternatives in Development, edited by Julian West - SID European Regional Conference, sept. 1973. Pergamon Press, Oxford 1974, pp. 103 à 105).

Quant aux dimensions à donner à l'investissement et à son mode de gestion, ils sont déterminés strictement selon les exigences du cas d'espèce.

Le choix entre industrie lourde et industrie légère paraît, dans l'optique exposée ci-dessus, être un peu un faux problème. Il s'agit d'une question de possibilités matérielles, financières et humaines plutôt que d'une option délibérée en faveur de telle catégorie ou de telle autre. Par exemple, l'industrie lourde peut se concevoir pour une exploitation minière, l'industrie légère pour la valorisation de produits agricoles. Les deux ne s'excluent pas. En outre, on peut se demander si une industrie lourde serait forcément plus "industrialisante" qu'une industrie légère - et les quelques exemples dont on dispose en la matière ne permettent pas de donner une réponse définitive à cette question.

Enfin, pour intervenir financièrement, le FED ne considère pas le type de la société industrielle en cause, puisque, d'après les diverses conventions, les producteurs privés peuvent aussi bénéficier des crédits communautaires, par l'intermédiaire de "groupements de producteurs ou organismes similaires" (1) ou même, exceptionnellement, à titre individuel (1).

Limites de l'action du FED

Cependant, deux limites principales sont reconnues par le FED lui-même à ses possibilités d'action.

D'une part, dans le domaine industriel pas plus que dans les autres, le FED n'impose ni une orientation générale ni les détails d'une intervention, mais il agit sur la demande des gouvernements intéressés ou - au plus - il met à la disposition de ceux-ci les éléments d'information nécessaires (études générales sur l'industrialisation, par exemple) :

.../...

(1) Art. 25 de la Convention de Yaoundé II, par exemple.

D'autre part, le FED refuse le rôle d'industriel pour lui-même, considérant que ce rôle appartient à d'autres, selon la politique de chacun des Etats intéressés : soit à ces Etats eux-mêmes s'ils ont une optique dirigiste ou interventionniste, soit à des promoteurs privés - locaux ou européens - si leur économie est à tendance libérale. C'est ce qu'exprime ainsi un dirigeant du FED :

"Il ne me semble pas devoir être dans les fonctions d'un organisme international comme le Fonds d'intervenir en faveur de l'industrialisation suivant des modalités sensiblement différentes de celles suivies jusqu'ici. Financer les infrastructures qui conditionnent directement la réalisation d'investissements industriels; fournir aux Etats associés sous une forme adaptée les moyens indispensables pour que se réalise, en coopération avec le secteur privé, un projet industriel de grande taille; faciliter le financement de la petite et moyenne entreprise par un soutien aux banques de développement; aider de manière réaliste à une meilleure information des investissements européens potentiels; accorder les assistances techniques demandées par les EAMA, afin que le cadre fiscal, douanier, etc... qu'ils décident d'offrir aux investissements privés soit mieux défini, que des réalisations intéressantes pour la collectivité mais d'une rentabilité interne insuffisante pour des investisseurs privés soient cependant prospectées et étudiées, que soit accélérée la mise au point de projets industriels à la réalisation desquels Etats associés et investisseurs privés sont conjointement intéressés: voilà ce que je crois être dans les possibilités et dans la vocation du FED...

.../...

Aller au-delà et imaginer que le FED pourrait jouer un rôle direct de "promoteur", qu'il pourrait essayer de "vendre" à des investisseurs privés des projets souhaités par les EAMA me paraît irréaliste et dangereux. Irréaliste parce que nous ne sommes pas armés pour une telle tâche qui suppose une connaissance et une pratique constante des milieux industriels européens: ni les effectifs dont nous disposons ni le contenu de notre activité d'organisme de coopération financière ne nous mettent à même de l'affronter avec une chance raisonnable de succès. Et dangereux, car nous courons le risque de susciter des espoirs auxquels il ne pourrait être correctement répondu, et de cautionner des opérations insuffisamment maitrisées... " (1).

En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des industriels européens, la position de la Commission des Communautés européennes est la suivante :

"La Communauté, en tant que telle, ne peut que contribuer à préparer le terrain pour la coopération industrielle, en menant une politique commerciale adéquate, en intensifiant la coopération financière et technique et en créant un système d'informations et de contacts efficace. Mais elle ne saurait se substituer à l'entrepreneur industriel, c'est-à-dire à celui qui crée et qui gère concrètement une entreprise industrielle. C'est donc ici que les industries européennes pourraient et devraient agir. Dans la mesure où les options fondamentales des différents Etats associés ne s'y opposent pas et où les concours privés extérieurs sont les bienvenus, l'industrie européenne devrait saisir les chances qui lui sont offertes dans le cadre de la coopération industrielle avec ces Etats...

.../...

(1) J. Ferrandi : Industrialiser, oui... op. cit., p. 24.

La Commission des Communautés européennes est convaincue que cette collaboration avec les Etats associés sur le plan industriel est souhaitable, intéressante pour tous les partenaires, et même inévitable à plus longue échéance. Elle demande donc à l'industrie européenne de s'ouvrir à cette conception, de s'informer de ses possibilités et d'examiner, de façon suivie, comment elle pourrait s'intégrer dans ce processus de collaboration industrielle. Bien entendu, elle demande en même temps que l'industrie lui fasse connaître ses idées, ses propositions et ses problèmes en la matière". (1)

En fait, le dialogue est déjà commencé. Certaines réactions des milieux industriels européens ont déjà été enregistrées, et montrent à la fois l'ouverture de ces milieux à l'idée d'une "nouvelle division internationale du travail" et les conditions ("permanence dans le fonctionnement normal des exploitations industrielles"... absence de mesures discriminatoires, libre circulation des cadres et de la main d'oeuvre nécessaires à l'industrie... liberté des approvisionnements, celle des transferts de capitaux dans les deux sens") que cette évolution requiert : "il serait... très opportun qu'il y ait, de la part des pays ACP, des incitations concrètes à venir travailler chez eux, tant les intelligences, le savoir et les capitaux sont sollicités un peu partout dans le monde... Le secteur privé européen n'est hostile à aucune formule. Il est tout disposé à examiner les demandes des pays ACP en fonction des objectifs dans chaque branche d'industrie pour laquelle son concours serait sollicité, ainsi que les méthodes et moyens de coopération" (2).

.../...

(1) Courrier de l'Association no 26 juillet-août 1974 /D. Frisch/ : La coopération industrielle avec les Etats associés, op. cit. p. 50.

(2) Réflexions sur la coopération industrielle entre les pays ACP et la CEE
(Paris : Association pour l'étude des problèmes d'outre-mer no 179, novembre 1974, pp. 5 et 8).

C'est précisément pour tenter de concrétiser les possibilités de coopération industrielle que la Convention de Lomé (1) contient un certain nombre d'innovations, par exemple pour

"a) mieux informer les Etats ACP en matière de technologie et les aides à choisir la technologie la mieux adaptée à leurs besoins;

b) faciliter les contacts et relations des Etats ACP avec les entreprises et les institutions détentrices des connaissances technologiques appropriées;

c) faciliter l'acquisition, à des conditions favorables, de brevets et d'autres propriétés industrielles, par voie de financement et/ou par d'autres arrangements appropriés avec des entreprises et des institutions à l'intérieur de la Communauté;

d) contribuer à l'organisation et au développement des possibilités de recherche industrielle dans les Etats ACP, en vue tout spécialement de l'adaptation de la technologie disponible aux conditions et aux besoins de ces Etats". (article 31)

Un "Centre pour le développement industriel" est créé. Ses fonctions consistent à :

"a) réunir et diffuser, dans la Communauté et les Etats ACP, toutes informations utiles sur les conditions et possibilités de coopération industrielle;

b) faire réaliser, à la demande de la Communauté et des Etats ACP, des études sur les possibilités et potentialités de développement industriel des Etats ACP, en tenant compte de la nécessité d'adaptation de la technologie à leurs besoins spécifiques, et se charger de leur suivi;

.../...

(1) Tout le titre III de la Convention est consacré à la coopération industrielle.

c) organiser et faciliter toutes formes de contacts et de rencontres entre responsables des politiques industrielles, promoteurs et opérateurs économiques, y compris les institutions de financement, de la Communauté et des Etats ACP;

d) fournir des renseignements et des services de conseil industriels spécifiques;

e) aider à identifier, en fonction des besoins exprimés par les Etats ACP, les possibilités de formation et de recherche appliquée industrielles dans la Communauté et dans les Etats ACP et fournir des informations et des recommandations appropriées." (1)

D'autres dispositions de la même Convention reprennent pour les développer des possibilités qui existaient déjà antérieurement dans le but de renforcer les entreprises locales : préférence donnée aux entreprises locales dans les adjudications, prêts aux banques nationales de développement qui serviront de relais pour des entreprises privées locales, etc...

Toute cette politique a ainsi pour but de concilier deux intérêts, celui de l'Etat qui cherche à s'industrialiser et celui de l'industriel privé.

.../...

(1) Convention de Lomé, article 36.

Enfin, il faut noter qu'en matière industrielle, l'aide communautaire s'accompagne de promotion commerciale et d'un régime des échanges dont l'analyse déborderait le cadre de cette étude, ainsi que du système de stabilisation des recettes d'exportation qui s'applique - entre autres - à certains produits des industries de transformation (huiles de palme et d'arachide, beurre de cacao, etc...).

CHAPITRE III

LES MOYENS MIS EN OEUVRE

Pour réaliser la politique que l'on vient de décrire, trois tactiques principales sont utilisées par le FED : la concertation, l'adaptation aux besoins et la coopération régionale.

La concertation

Elle s'opère avec les gouvernements intéressés et avec les autres sources d'aide, gouvernementales ou non.

Concertation avec les gouvernements

En ce qui concerne la concertation avec les gouvernements intéressés, on a assez longuement décrit, dans la première partie, les procédures du FED, entre autres pour les différentes étapes de la vie d'un projet, de la programmation à l'instruction et à l'exécution, et on a vu comment se pratiquait la collaboration entre les services du FED et ceux des Etats intéressés. On insistera donc maintenant sur un seul problème, celui du choix entre aide au projet et aide au programme comme moyen de réalisation de la coopération. Le projet, c'est une opération autonome individualisée; le programme, c'est un ensemble d'opérations coordonnées et dépendantes les unes des autres. Chaque type d'action a ses avantages et ses inconvénients : le programme, utilisé par certaines sources d'aide pour couvrir surtout des dépenses en devises, est en principe moins interventionniste, moins tâtillon, mais la coordination entre les opérations est parfois rien moins qu'évidente, les possibilités de détournement de crédits par rapport aux objectifs visés sont multipliées et le contrôle est difficile. Le projet, lui, est plus facile à apprécier, à exécuter, à contrôler, donc peut être plus efficace, mais il est parfois plus long à mettre en oeuvre et risque davantage d'être l'origine de frictions entre l'administration nationale et les représentants du bailleur de fonds. Le FED a utilisé les deux formules : si, normalement, son intervention se fait par l'intermédiaire de projets, certaines catégories de crédits ont correspondu à des programmes, par exemple l'aide à la production

.../...

dans le 2ème Fonds (programmes quinquennaux exécutés en tranches annuelles). En fait, la pratique montre que la frontière entre les deux types d'action est parfois assez mouvante : les projets individuels sont appréciés dans un cadre géographique et sectoriel qui les déborde, par exemple, tandis que le programme peut être étudié dans ses divers composantes comme un ensemble de projets. Quoi qu'il en soit, pour la Convention de Lomé, l'option choisie de commun accord entre les signataires est claire - c'est celle du financement de projets pour la coopération financière et technique, remarque étant faite que certaines dispositions de la Convention (le système STABEX en particulier) s'apparentent néanmoins à l'aide au programme.

Concertations avec les autres sources d'aide

En ce qui concerne la concertation avec les autres bailleurs de fonds, le FED a édifié progressivement, depuis 1963, un système d'échanges d'information et de coordination qui s'adresse, d'une part, à l'aide bilatérale des pays membres de la CEE (1), d'autre part à des pays tiers (Etats-Unis, Canada, ...) et à d'autres organisations internationales (BIRD, PNUD, BAD...).

.../...

(1) Dès 1960 avait été institué un "groupe d'assistance technique pour les pays en voie de développement", composé d'experts nationaux et de représentants de la Commission de la Communauté économique européenne, avec des observateurs de l'Euratom et de la CECA. Ce groupe était chargé de coordonner les programmes d'assistance technique bilatéraux et communautaires, d'harmoniser les méthodes d'exécution de ces programmes et d'examiner les possibilités d'exécuter conjointement des projets d'assistance technique. En fait son activité a été assez restreinte.

Ce système repose sur des échanges de documents (statistiques comptables, études, (1)...) et sur l'organisation de réunions de coordination, soit au niveau de la politique d'aide en général, soit dans le domaine opérationnel, par exemple pour monter un cofinancement ou un financement conjoint, se répartir une action à effectuer dans diverses zones géographiques ou, pour un même projet, les différentes catégories d'interventions à prévoir, etc... Les exemples concrets sont nombreux : c'est ainsi qu'au début du FED, celui-ci ne faisait presque pas d'assistance technique, il a construit des écoles dans lesquelles le personnel enseignant était envoyé par le PNUD; au Togo lors de la programmation du 3ème FED, le FED et le FAC s'étaient géographiquement réparti les SORAD (2), le FAC se chargeant de l'aide aux SORAD des Savanes et Maritime, le FED des SORAD Centrale et des Plateaux, le PNUD prenant à sa charge certaines opérations dans la cinquième SORAD, celle de la Kara. Quant aux cofinancements, ils ont été assez nombreux, surtout en matière de transports et pour les grands projets tels que les chemins de fer (transcamerounais, transgabonais) les ports (port de Mogadiscio) ou certaines routes (par exemple en Somalie, la route Afgoi-Baidoa). Les cofinancements ou financements conjoints sont le plus souvent intervenus avec l'aide bilatérale des pays membres, en particulier la France et l'Allemagne, ou de certains pays tiers (surtout les Etats-Unis), et avec le groupe de la Banque mondiale. Les interventions à propos de la lutte contre la sécheresse au Sahel ont fait l'objet d'une coordination poussée : par exemple, on peut citer une conférence sur l'élevage au Sahel tenue à Bruxelles en juin 1974 à l'initiative du FED pour analyser la situation de l'élevage dans les différents pays touchés et définir

.../...

(1) En outre, les Etats membres de la CEE sont informés des "programmes indicatifs" par pays établis en commun entre l'Etat associé et les services de Bruxelles, puisque ces documents, établis au début de chaque Fonds, sont communiqués au Comité du FED.

(2) SORAD : Société régionale d'aménagement et du développement, organisme public chargé du développement intégré d'une zone du pays.

en commun des solutions (1), chaque source d'aide indiquant ce qu'elle se proposait d'entreprendre (cf. page 227).

A cette réunion participaient des représentants :

- du Comité Permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel
- de divers Etats africains concernés (Gambie, Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad)
- des aides bilatérales des Etats membres de la CEE (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) ou de pays tiers (Canada, Etats-Unis)
- d'organismes multilatéraux (BAD, BIRD, FAO).

Une réunion de ce genre permet de cerner les lacunes dans les actions prévues, d'éliminer les double-emplois et de mieux intégrer l'ensemble des interventions envisagées dans le temps et dans l'espace.

Cette coordination est ainsi un premier pas vers l'harmonisation des politiques d'aide au développement souhaitée par le Conseil des Ministres de la CEE (cf. 1ère partie, p. 21).

Il faut signaler qu'entre le FED et l'autre organisme européen intervenant dans les pays associés, la BEI, les relations de concertation sont particulièrement étroites. Pendant la Convention de Yaoundé II, en effet, et pour tenir compte des dispositions de cette Convention associant la BEI à l'instruction et à la gestion des prêts spéciaux du FED, une méthode nouvelle de concertation et de coordination a été

.../...

(1) Par exemple : secours alimentaire aux pasteurs sinistrés, sauvetage des veaux, association agriculture - élevage dans les zones favorables par la culture attelée et l'embouche paysanne, inventaire des pâturages, maintien de l'exhaure traditionnelle pour le puisage de l'eau, mise au point pour le bétail de formules alimentaires simples utilisant les pailles et résidus de cultures des exploitations traditionnelles.

instaurée entre la BEI et le FED.

Afin de déterminer le ou les modes de financement paraissant les plus appropriés et les modalités d'instruction pour certains projets présentés à la Communauté, il a été décidé d'organiser périodiquement des réunions entre le FED et la BEI, comportant l'information réciproque sur les demandes de financemant reçues par la Commission ou la Banque, ainsi que sur les contacts préliminaires à la présentation de telles demandes, dès que les éléments de base de ces projets sont connus.

Les services de la Commission et de la Banque profitent également de ces réunions pour procéder à un échange de vues et à une concertation tant sur les projets encore à l'instruction que sur les mesures à prendre éventuellement pour l'exécution des contrats de financement par prêts à des conditions spéciales qui sont gérés par la Banque.

Plusieurs de ces réunions ont lieu chaque année.

La Convention de Lomé ayant modifié les attributions respectives de la BEI et du FED en matière de prêts spéciaux, l'organisation de ce système de concertation devra sans doute être revue, en fonction des nouvelles dispositions, pour le déroulement du 4ème FED.

Concertation avec les organisations gouvernementales

Avec les organisations non gouvernementales, la concertation a été jusqu'ici plus occasionnelle. Pour certains de ses projets, le FED a par exemple utilisé les services de Volontaires du Progrès de diverses nationalités, dans la mesure où leur formation correspondait aux tâches requises. C'est ainsi que des volontaires français et néerlandais collaborent au projet de riziculture en Côte d'Ivoire, que deux autres effectuent des travaux topographiques pour l'aménagement de plaines en aval de barrages en Haute-Volta, et que 4 (allemands et français) travaillent au Mayaga (Rwanda - cf. page 87).

.../...

Au Sahel, plusieurs organisations de volontaires ont coopéré avec le FED pour les interventions de lutte contre la sécheresse. Cependant, une condition nécessaire pour une telle coopération -outre l'adaptation indispensable de la formation aux types d'action à exercer- est que la durée de présence possible des mêmes volontaires corresponde aux besoins, un changement de personnel en cours d'exécution du projet ayant généralement des effets négatifs, surtout pour la partie encadrement ou formation.

L'adaptation aux besoins

Elle se traduit par la recherche de l'adéquation la plus grande possible des projets financés aux besoins du pays tels que les définissent les priorités fixées par le gouvernement, mais en dehors de cette orientation générale - qui a été longuement analysée dans les études de projets de la 2ème partie et sur laquelle on ne reviendra donc pas -,

Elle se manifeste à trois niveaux : celui des hommes, celui de la technologie et celui des moyens financiers.

Sur le plan humain, elle s'exprime par deux catégories d'interventions : l'assistance technique et les aides d'urgence.

'assistance
echnique

L'assistance technique, on l'a vu ci-dessus (page 32) n'était pas prévue par la Convention d'application annexée au Traité de Rome, et il fallut que le FED sollicitât sérieusement les textes pour en financer (1) jusqu'à ce que la première Convention de Yaoundé institutionnalise cette pratique. D'abord financées sur le budget de la Commission - comme les premières bourses - les études furent ensuite imputées sur le FED après que le Conseil de Ministres eut décidé qu'une telle imputation serait

.../...

(1) Cette absence de prévision de l'assistance technique s'explique par la croyance, répandue à l'époque, que le seul apport de capitaux suffirait à résoudre le problème du sous-développement.

licite jusqu'à concurrence d'un montant de 3 millions u.c. et à condition que les études fussent liées aux investissements. Enfin, des études importantes (recherches minières, études démographiques, cartographie, ...) furent financées à titre de projets, en Nouvelle-Guinée en particulier. Quant à la direction et à la surveillance des travaux, elles étaient considérées comme faisant partie du projet et donc incluses dans le financement.

Cette situation correspond à la prise de conscience graduelle du fait que les capitaux ne suffisent pas mais que leur mise en oeuvre nécessite le plus souvent (1) la maîtrise de diverses connaissances techniques. Ce d'autant plus que le FED a, d'une part, toujours refusé la technique du projet "clé en mains" (2) et, d'autre part, a constamment exigé pour ses projets un certain niveau de qualité technique. La conséquence de cette situation, pour des pays dont beaucoup manquent de techniciens, est qu'il faut faire appel à une assistance technique extérieure, soit pour l'étude préalable d'un projet pouvant aller jusqu'à la rédaction du dossier d'appel d'offres (surtout pour les grands projets), soit pour la direction et la surveillance des travaux, soit pour la formation des cadres locaux, soit même pour le démarrage du fonctionnement du projet.

C'est dans cette optique que le FED est intervenu en s'inspirant de plusieurs considérations. La première est la nécessité d'éviter le "gaspillage intellectuel"

.../...

(1) Mais pas toujours : par exemple le projet de développement rural de Zinder au Niger (cf. annexe B 3 e) se déroule pratiquement sans assistance technique extérieure.

(2) cf. 1ère partie, pour les attributions du Maître d'oeuvre et de l'ordonnateur nationaux.

et pour ce faire de s'informer des études réalisées éventuellement sur le problème en cause, et ceci fait entre autres l'objet de la coordination avec les autres sources d'aide exposée ci-dessus.

La seconde démarche concerne la compétence. Le FED tient un fichier des spécialistes et des bureaux d'études, dans les divers domaines qui peuvent l'intéresser, et la connaissance de l'Afrique et l'expérience antérieure en sont des rubriques fondamentales. Un "junior expert" pourra certes être engagé, mais seulement dans une équipe au sein de laquelle il trouvera l'appui nécessaire. Cependant, l'abus de la compétence est un danger réel et le FED cherche à l'éviter - on le verra ci-dessous au paragraphe concernant la technologie.
Par conséquent, il faut d'ailleurs entendre non seulement la compétence technique proprement dite, mais aussi cette sorte de compétence humaine qui consiste à s'adapter à l'autre et qu'un assistant technique définit ainsi : "J'ai compris que, pour mes contacts avec mes interlocuteurs, je devais connaître non seulement la langue mais aussi le langage conceptuel de l'autre, lié aux conditions culturelles, socio-psychologiques, économiques et politiques dans lesquelles il vit" (1).

.../...

(1) Hagen Kordes : Expériences africaines d'un assistant technique (Courrier de l'Association no 13, mai-juin 1972, p. 43).

Le troisième caractère que le FED s'efforce de rechercher pour son assistance technique est qu'elle soit temporaire.
"Sa servitude, en même temps que sa grandeur, c'est de savoir qu'elle est condamnée à disparaître. Comment concilier ce caractère temporaire avec l'efficacité, qui suppose la permanence ? Je crois que l'aide technique parachutée comme un commando et qui se replie comme un commando n'est pas la solution qu'attendent de nous les pays en voie de développement...
Que peut donc faire l'assistance technique pour aider à constituer une telle administration [nationale] ? Au lieu de se substituer à elle en la déclarant incapable et en la condamnant ainsi irrémédiablement, elle doit au contraire s'efforcer de l'organiser et de lui transmettre la compétence et l'efficacité qui lui font défaut...
Et c'est là que la coopération technique retrouve sa véritable raison d'être et sa justification profonde : apporter le savoir, mais surtout le transmettre. Faire, et surtout, faire faire". (1)

L'analyse des projets présentée dans la deuxième partie et l'étude de la politique en matière de développement rural (3ème partie) ont fourni des exemples concrets de cette position du FED.

Un caractère supplémentaire est à commenter : le FED s'efforce de limiter les dépenses d'assistance technique en les établissant sur des bases rationnelles (barèmes, etc...). Certes, l'assistance technique est une procédure coûteuse - mais celle financée par le FED parait ne pas être plus chère que la moyenne de l'assistance technique bilatérale des Etats Membres de la CEE, Grande Bretagne exceptée (cf. encart)

./.

---

(1) J. FERRANDI : La Communauté européenne et la coopération technique (Courrier de l'Association n° 26 - juillet-août 1974, p. 44).

Encart

Le coût d'un assistant technique

Cas-type : ingénieur civil
6 ans d'études
10 ans d'expérience professionnelle
en poste au Zaïre

Organisme fournissant l'assistance technique	Rémunération mensuelle en F.B. (1) au 1.1.1975
Aide bilatérale britannique	59.000
Aide bilatérale néerlandaise	94.000
Aide bilatérale belge	105.000
Aide bilatérale italienne	106.000
Aide bilatérale allemande	115.000
Aide bilatérale française	116.000
FAO (et autres organismes des Nations-Unies, vraisemblablement)	113.000
FED (2)	100.000

(1) Rémunération financière nette totale, à laquelle s'ajoutent logement, véhicule et autres avantages en nature

(2) Un réajustement était prévu en janvier 1975.

Les aides d'urgence

Les aides d'urgence sont l'autre expression de l'effort du FED de s'adapter aux besoins, sur le plan humain - et aussi, de façon indissociable, sur le plan économique. La 2ème partie a cité certains cas d'aides exceptionnelles (1) (p. 168); on analysera maintenant plus en détail, à titre d'étude de cas, l'aide à la lutte contre la sécheresse au Sahel.

x

x x

.../...

(1) Voir aussi : Les aides pour situations exceptionnelles depuis le début du 3ème FED (Courrier de l'Association no 15, sept.-oct. 1972 pp. 40-41).

La lutte contre la sécheresse

La sécheresse exceptionnelle des années 1972 à 1974 dans les pays sahéliens et la zone soudanaise, renforçant l'effet des années déjà sèches 1968-1971, a eu sur cette région des conséquences dramatiques dont la plus grave est l'énorme perte en vies humaines, estimée à 100.000 au Sahel et 200.000 en Ethiopie, principalement par famine et fragilisation des populations aux maladies.

En outre, les survivants et les générations futures se heurteront - se heurtent déjà - aux conséquences économiques de la catastrophe : pertes en récoltes, pertes en bétail, avance du désert vers le Sud.

Dans tous les pays concernés, l'évolution est la même : pour trouver de l'eau et des pâturâges, les nomades transhument vers le sud plus tôt que d'habitude en abandonnant la partie du bétail la moins apte aux déplacements, c'est-à-dire les vaches en gestation et les jeunes bêtes. Les puits, alimentés moins que de coutume, se tarissent plus vite et la migration reprend. Les pâturâges, déjà affectés par la sécheresse, doivent faire face plus tôt à un nombre de bêtes toujours croissant et se dégradent immédiatement.

Les cultures rapportent beaucoup moins et les semences sont consommées. Eleveurs et paysans, pour échapper à la famine, affluent vers les camps de regroupement où seule les fait vivre l'aide du Gouvernement et des sources de financement extérieures.

C'est cette évolution qui s'est produite, non seulement dans les pays les plus touchés, les six pays du Sahel (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), mais aussi en Ethiopie et - plus tardivement - en Somalie. Sans être aussi catastrophique, la sécheresse a également affecté d'autres pays, surtout les régions septentrionales de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Dahomey, du Nigéria, du Kenya, de la Tanzanie, de la Gambie et du Cameroun, l'Ouest du Soudan, le sud de Madagascar et l'île Maurice (cf. carte) /de la brochure FED 1973, p. 47, actualisée/. ./.

Un tableau des effets de la première année de sécheresse dans le Sahel est fourni par l'encart (p. 30). Ces effets ont été multipliés par la continuation de la sécheresse l'année suivante et ont touché, dans les six pays en cause, une population de 7 millions de personnes.

Face à cette situation, l'aide du FED a été la suivante :

1) en mars 1973, 19 millions d'u.c. de secours d'urgence ont été engagés en faveur des six pays du Sahel et utilisés pour le transport à l'intérieur du pays de l'aide alimentaire fournie par la Communauté et les Etats Membres (soit 66.000 tonnes), pour la fourniture de semences et l'octroi de primes d'ensemencement, pour une nourriture complémentaire du bétail, pour un renforcement de la protection sanitaire de ce bétail (vaccinations par équipes vétérinaires mobiles), pour une aide financière directe aux éleveurs par remise de taxes, pour la création de moyens de stockage et pour de petits projets d'hydraulique (surcreusement de puits, moyens d'exhaure mécanique ...) et de santé humaine (fourniture de médicaments).

L'exécution de ce programme a été accélérée grâce au fait que le FED, qui a institué une cellule interne spécialisée pour l'aide au Sahel, a adopté un assouplissement considérable des procédures normales : renoncement de facto au principe de la liaison de l'aide pour que, sur place, les moyens nécessaires puissent être acquis quelle que soit leur origine; appel d'offres non obligatoire, la liberté de décision sur ce point étant laissée au Contrôleur délégué du FED en poste dans le pays intéressé, qui avait comme seule limite la tâche d'informer a posteriori les services de Bruxelles; possibilité d'aménagement des répartitions prévues pour les dépenses par virement d'un chapitre à un autre sans autorisation préalable de Bruxelles; contrôle administratif et financier mené sur place avec information de Bruxelles a posteriori, etc...
Les administrations nationales intéressées, qui toutes ont

.../...

Encart

La sécheresse de 1972-73 au Sahel :
conséquences par pays[1]

Mauritanie	:	- ensemble du pays touché - perte de plus des 2/3 des récoltes de céréales et de niébé - perte de 60 à 80 % du troupeau selon les régions
Sénégal	:	- ensemble du pays touché - perte sur les récoltes de 30 à 100 % (en moyenne : 50%) - perte probable de 500.000 bovins
Mali	:	- la majeure partie du pays est touchée - perte de 40 % des cultures vivrières - pertes du troupeau : non estimées exactement
Haute-Volta	:	- perte de 8 % des cultures vivrières - perte de 20 % du cheptel bovin (100.000 têtes)
Niger	:	- perte probable de 50 % du troupeau bovin, 36 % des ovins et 16 % des caprins
Tchad	:	- régions atteintes : les zones sahéliennes - perte de 40 % des récoltes en moyenne - pertes du troupeau évaluées à 36 % des bovins et 6 % des ovins-caprins.

(1) cf. Courrier de l'Association, n° 23, janvier-février 1974, Dossier Sahel : pp. 12 à 51 et pages d'actualité V à VIII.

donné une haute priorité à l'exécution du programme, ont su tirer le maximum des assouplissements ainsi offerts, en étroite collaboration avec le Contrôleur Délégué.

Grâce à ces mesures, les crédits engagés ont pu être dépensés très rapidement : pratiquement, le programme était terminé en 1975 selon la répartition figurant à l'encart (p. 302).

2) Deux projets d'aide à Madagascar ont permis la fourniture de camions-citernes (265.000 u.c. sur l'aide d'urgence) et l'aménagement de 140 points d'eau dans le sud (1,57 mio. u.c. sur le FED normal).

3) Une intervention d'urgence en janvier 1975 a engagé en faveur de la Somalie un montant de 1,5 mio. u.c.

Ces interventions ont complété celles financées sur le budget de la Commission, en particulier le financement sur le budget 1974 (décidé le 10.12.1973 par le Conseil de Ministres) d'une aide alimentaire nouvelle d'une valeur de 48 millions d'u.c. s'ajoutant à une aide financière de 35 millions d'u.c., destinées au Sahel et à l'Ethiopie.

A nouveau, l'exécution de ce programme a été accélérée grâce au fait que les pays sinistrés ont mis sur pied un Comité inter-Etats, basé à Ouagadougou, qui a eu un rôle déterminant pour inventorier et analyser les besoins et proposer la répartition des ressources.

Les réalisations permises par cette dernière forme d'aide financière ont été les suivantes : fourniture de moyens de transport (surtout des camions) pour les approvisionnements, avec des crédits de fonctionnement et d'entretien; réfection des pistes servant à la distribution des vivres, par l'aménagement des points difficiles (1); moyens de stockage (hangars, si possible amovibles, bâches, etc...); hydraulique humaine (surcreusement de puits, équipement, forages); programme semencier (achat et transport de semences, réseau de multiplication); intensification des cultures vivrières (fourniture d'engrais et matériel, organisation de circuits de commercialisation); développement des cultures irriguées (ouvrages de micro-hydraulique, petites réalisations telles que petits barrages, buses, vannes, etc...); actions d'élevage (sauvetage des veaux femelles par action alimentaire et sanitaire, mise en valeur de pâturages inexploités par assainissement des zones à trypanosomiase ou onchocercose, prise en charge des taxes).

(1) Dans certains cas, en particulier au Niger, les travaux ont été effectués par les populations sinistrées elles-mêmes, qui se sont ainsi assuré un certain revenu leur permettant de subsister.

Encart

Utilisation des crédits FED de lutte contre la sécheresse (millions de CFA)

	Mauri-tanie	Sénégal	Mali	Haute-Volta	Niger	Tchad	Total
Transport aide alimentaire	180	88	172	30	30	187	687
Primes d'ensemencement et fourniture de semences	190	262	873	-	75	341	1741
Nourriture du bétail	200	183	75	75	175	100	808
Renforcement protection sanitaire	50	54	100	125	100	265	694
Aide financière directe (remise de taxes aux éleveurs)	-	-	639	80	400	-	1119
Moyens de stockage	-	-	-	-	-	-	-
Hydraulique	90	-	120	-	-	-	210
Santé humaine	20	-	-	-	-	-	20
TOTAUX	730	587	1979	310	780	893	5279

La répartition de ces crédits spéciaux figure à l'encart (p. 304).

L'exécution se déroule de façon accélérée, tous les crédits engagés devant être épuisés au 31 décembre 1975.

La dernière en date des interventions communautaires exceptionnelles est constituée par le "Fonds Cheysson" qui s'applique, entre autres, aux pays du Sahel. La 1ère tranche (1974) et la seconde (1975) ont représenté en effet une allocation totale de 27 millions de $ pour la Haute-Volta, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad, la Somalie et l'Ethiopie, utilisée principalement pour l'achat de médicaments, de vivres (lait, sucre), d'engrais et insecticides, de matériels agricole et de travaux publics, et de véhicules tous terrains.

L'ensemble de ces diverses interventions a permis à l'aide communautaire de figurer au premier rang des sources d'aide extérieure au Sahel, tant par le montant des crédits mis en jeu que - et surtout - par la rapidité et la souplesse d'exécution des programmes.

Il faut signaler qu'actuellement le FED s'oriente, en collaboration avec les Etats concernés, vers l'élaboration d'un programme d'actions structurelles à moyen et à long terme, basées sur des techniques simples et bien adaptées aux exigences locales, afin, d'une part, que les populations sahéliennes reviennent à des activités agricoles ou pastorales leur permettant de s'assurer elles-mêmes leurs moyens de subsistance, et d'autre part, que le processus de déséquilibre écologique soit freiné et même renversé.

x

x x

Encart

Répartition des crédits (actualisée au 10.12.1974) accordés sur le budget de la Commission en décembre 1973

	Haute-Volta	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad	Ethiopie	Total
Transports	0,1	-	2,3	0,3	0,6	0,4	0,5	4,2
Pistes	0,7	0,9	-	2,5	-	0,2	-	4,3
Stockage	0,1	-	0,7	0,5	-	0,8	0,6	2,7
Hydraulique humaine	1,0	0,4	1,3	-	0,8	0,9	-	4,4
Semences	0,6	1,3	-	1,1	1,5	1,0	-	5,5
Cultures vivrières	0,5	-	0,2	0,5	-	-	-	1,2
Cultures irriguées	-	2,7	-	-	0,1	-	-	2,8
Elevage	1,3	2,1	0,3	2,8	0,3	1,8	1,7	10,3
Santé humaine	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2
TOTAL	4,3	7,4	4,8	7,7	3,3	5,1	3,0(1)	35,6

(1) y compris 0,6 mio. U.C. de l'aide 1973

La technologie choix et transfert : La technologie constitue le second domaine où s'applique l'effort du FED pour s'adapter aux besoins de ses partenaires.
Deux questions se posent à ce propos : quelle technologie utiliser, et comment la transmettre ?

"Le point faible de notre coopération technique n'est ni sa compétence ni sa valeur technique, mais plutôt son excès de compétence et de technicité ou, plus exactement, l'incapacité de rendre cette compétence et cette technicité digestibles par le pays où elles sont appliquées... Il est excessif de recommander la technique la plus perfectionnée, l'industrie la plus élaborée, l'agriculture la plus moderne, dans un pays qui ne peut manifestement pas les assimiler ou les supporter" (1)

Sous peine d'en arriver au plus dramatique des dualismes : la coexistence d'un secteur ultra moderne avec un secteur archaïque qui n'en sera que plus conscient de son retard.

.../...

(1) J. Ferrandi : La technique occidentale et l'aide au développement - Conférence à l'Associazione Nazionale Costruttori Edili, Brescia, 21 mars 1975.

"J'entends déjà les objections que l'on peut me faire : vous proposez une assistance technique au rabais, rétrograde même. Vous offrez une lampe à huile quand on est en train de domestiquer l'atome, une bicyclette quand on construit Apollo XV. Et il m'est difficile de repousser ces reproches, car tout est une question de mesure. Je sais le courage qu'il faut pour proposer une solution modeste, mais réaliste, à des gouvernements désireux de frapper l'opinion publique par une réalisation spectaculaire...

Mais... quand la technique prend le cas sur la coopération, et oublie qu'elle n'est pas une fin en soi, mais un instrument au service d'un pays, et qui doit s'adapter aux réalités de ce pays, alors elle ressemble à ces échafaudages trop compliqués, trop lourds, qui finissent par cacher, et même parfois par écraser, la maison qu'ils devaient pourtant aider à construire..." (1).

(1) J. Ferrandi : La Vommunauté européenne et la coopération technique, op. cit., pp. 43 à 45.

.../...

En ce domaine, la solution choisie sera donc en général le transfert d'une technologie intermédiaire - mais d'autres cas peuvent appeler une solution différente. On a vu, pour le projet de puits au Niger (annexe B 7 b), qu'une technique très simple de creusement par des puisatiers locaux avait été préférée aux moyens plus élaborés qu'aurait utilisés une entreprise; en sens inverse, on peut citer une phase de réalisation du transcamerounais, celle de la traversée de la ville de Yaoundé, qui posait à l'entreprise un problème particulier du fait que l'emplacement de la gare terminus du tronçon Douala-Yaoundé devait être abandonné en raison de la construction de la nouvelle voie Yaoundé-Belabo. Il fallait donc prévoir la nouvelle gare ailleurs, la relier aux installations existantes, et le site choisi entraînait la traversée de la ville. L'impératif était d'éviter de gêner les circulations urbaines et le développement de la ville, et la solution choisie fut une tranchée, partie ouverte, partie couverte, avec des murs de soutènement d'une assez grande hauteur (plus de 7 mètres). Le projet remis à l'entreprise par les auteurs de l'étude initiale comportait, pour résister à la poussée du terrain, des murs de soutènement en béton simple, utilisant le gravier local : ces murs devaient mesurer 2 m 50 au sommet et 5 m à la base. Un nouvel examen du terrain et du projet suggéra à un spécialiste une solution plus élaborée : des murs en béton armé, liés à la base par un radier général supportant aussi toute l'infrastructure de la voie ferrée. Apparemment plus coûteuse à cause

.../...

de l'emploi d'armatures en acier, cette solution se révéla en fait, après calculs, moins chère car l'épaisseur du mur était réduite à 20 cm au sommet et en moyenne 65 cm à la base. Beaucoup plus élégante sur le plan technique, cette variante - qui fut finalement adoptée - représentait une économie de plus de 50%, tant en argent qu'en temps de travail, par rapport au projet initial, le supplément d'importations dû aux armatures étant largement compensé pour le Cameroun par les autres aspects de l'opération.

Le choix de la technologie est donc effectué en considérant les caractéristiques propres du projet à réaliser. Mais comment s'opérera le transfert de cette technologie ? On l'a vu, le FED refuse les projets "clé en mains" et préfère une association étroite entre administration nationale et expatriés pour, dès le stade de l'exécution, stimuler la participation de celle-là aux travaux effectués par ceux-ci. On espère ainsi éviter un certain désintérêt vis-à-vis de ces travaux, donc plus tard des possibilités de négligence dans le fonctionnement ou l'entretien - pour ne pas parler des impossibilités pratiques de faire fonctionner ou de gérer des installations complexes que les techniciens locaux utilisent pour la première fois.

Un aspect intéressant de cette façon de procéder est qu'elle implique une formation parallèle des interlocuteurs des administrations nationales. A travailler en commun, jour après jour, sur des calculs et des chantiers, le transfert de technologie de l'assistant technique européen et son homologue africain ont moins de difficulté à opérer ce transfert de technologie. C'est pourquoi le FED essaie, dans beaucoup de ses projets, de prévoir à côté de l'expert occidental, lorsque la présence de celui-ci est indispensable, un homologue national chargé de prendre ultérieurement la relève.

.../...

En fait, il s'agit là d'un des aspects les plus difficiles de la réalisation des projets. Souvent, l'Etat intéressé ne dispose pas du personnel ayant une formation de base suffisante pour assimiler la spécialisation proposée, ou bien l'expatrié n'a pas le sens pédagogique nécessaire pour former son homologue dans le temps prévu ou encore (s'il s'agit d'un bureau d'études) les expatriés sont remplacés par d'autres au bout de quelques mois de présence, et les mutations peuvent aussi affecter les homologues africains : la conséquence est que fréquemment la présence de l'expert expatrié doit se prolonger sous peine de voir les installations inutilisées.

Pour illustrer cette appréciation par des exemples, on se reportera à l'analyse du projet Mayaga (p. 87) et du ranch du Niari (p. 89).

Il s'agit là d'un problème qui risque de se poser à chaque projet et auquel il semble qu'aucune aide extérieure - le FED pas plus que les autres - n'ait trouvé de solution définitive.

L'adaptation des moyens financiers aux besoins du pays, enfin, constitue la troisième direction dans laquelle le FED s'efforce d'avancer.
On ne reviendra pas sur la question du montant total par pays, traitée ci-dessus (3ème partie, chapitre I), mais on étudiera maintenant les modes de financement, la participation financière éventuelle du pays au projet, et la liaison de l'aide.

Modes de financement

On a vu dans la première partie (annexe A 5 B) la répartition du total des différents Fonds (à l'exception du premier, qui comprenait uniquement des subventions) entre subventions et prêts spéciaux, auxquels il faut ajouter les prêts BEI pour avoir une idée d'ensemble de la variété des moyens financiers utilisés par l'aide communautaire.

.../...

L'intervention financière du FED est caractérisée par une forte prépondérance des subventions. En pourcentage du total en effet, la répartition est la suivante :

	1er FED	2ème FED	3ème FED	4ème FED (1)
- Subventions	100%	93%	90%	79%
- Prêts spéciaux et capitaux à risques (2)	-	7%	10%	21%

(1) Non compris 400 mio u.c. du STABEX

(2) Les "Contributions à la formation de capitaux à risques" peuvent revêtir plusieurs formes :
- prises de participation au capital
- avances d'actionnaires
- souscription d'obligations convertibles ultérieurement en actions
- concours assimilables à du quasi-capital(large différé, modalités particulières de remboursement),

Ces contributions FED doivent être minoritaires et temporaires.

Les conditions les plus "douces" des prêts peuvent être : intérêt 1%, durée 40 ans, différé 10 ans. En fait, sur les 30 prêts spéciaux accordés au 1.1.1975, l'intérêt a varié de 1 à 3%, la durée de 15 à 40 ans, le différé de 2 à 10 ans.
Il s'agit donc de conditions très favorables et cet élément, combiné avec la forte proportion de dons, confère à l'aide FED un caractère très élevé de libéralité.

./.

En outre, les prêts peuvent être "à 2 étages", la Commission prêtant à l'Etat à un taux de faveur et l'Etat reprêtant tout ou partie à une société à des conditions moins favorables. Par exemple, pour le projet BUD- Sénégal, le Sénégal a reçu 3,321 mio u.c. prêtés pour 30 ans avec un différé de 10 ans et un intérêt de 1 %, et reprête à la Société BUD 2,521 mio pour 16 ans, avec un différé de 7 ans et un intérêt de 4 %.

Dans le 1er cas, l'élément-don est de presque 75 % du prêt, dans le second de moins de 40 %. Le but de cette tactique est de favoriser la réalisation de projets rentables dans des Etats dont la capacité de remboursement ne supporterait pas des conditions d'emprunt trop dures.

Cette situation répond aux conclusions d'une analyse menée sur la situation financière des partenaires de la CEE et des PVD en général. On sait que, pour ceux-ci, la situation de la dette extérieure pose de sérieux problèmes, puisque selon les études de la CNUCED la dette publique de 86 PVD qui était de 38 millions de dollars en 1965 est passée à 117 millions en 1973, les échéances de remboursement étant dans le même laps de temps passées de 3,2 à 9,5 milliards de dollars (1).

.../...

(1) Chiffres cités dans le Bulletin d'Afrique de l'AFP no 8627 du 13 mars 1975.

L'encart (page 312) montre la situation comparée en 1965 et 1972 de plusieurs PVD classés selon leur PNB par tête. On constate ainsi une nette aggravation de la situation. Quoique celle des pays africains soit en général meilleure que celle d'autres pays (1), la plus grande prudence s'impose. Comme l'écrit l'OCDE : "Ce sont les crédits à l'exportation et les crédits des banques commerciales qui comptent pour la plus forte part dans le service de la dette, de sorte qu'une saine gestion de la dette exige qu'une surveillance particulièrement étroite soit exercée sur ces catégories d'emprunts... Comme ce sont les pays en développement les plus pauvres qui ont le plus besoin d'accélérer leur croissance économique, c'est à eux que devrait aller la fraction la plus libérale de l'aide afin qu'ils soient moins tentés de compléter les fonds d'aide qui leur sont accordés à des conditions libérales par des crédits aux conditions du marché, plus rigoureuses" (2). Si cette orientation n'est pas respectée, des situations très graves peuvent se produire. En Tanzanie par exemple, qui a reçu sous forme de prêts presque toute l'aide extérieure qui lui a été accordée jusqu'à maintenant, l'endettement dépasse 4 milliards de dollars, soit 7 fois le budget 1974-1975 ou 34% du PNB : "l'ampleur de l'endettement extérieur donne raison à ceux qui pensent que, dans les pays à prédominance agricole, un véritable démarrage économique est conditionné, pendant de longues années, par l'octroi de subventions non remboursables dont la Tanzanie n'a que très peu bénéficié" (3).

Il ne s'agit pas d'un problème nouveau : dans les années immédiatement postérieures à l'indépendance des anciens territoires français, la dette contractée au titre du FIDES dut être "réaménagée" c'est-à-dire que souvent les prêts contactés furent transformés d'abord en prêts à très long terme puis purement et simplement en subventions.

.../...

(1) Par exemple en 1972 le service de la dette représentait 27,3% des exportations pour l'Inde, 36,1% pour le Pakistan, 28,8% pour le Chili, mais parmi les EAMA ne dépassait 10% que pour le Congo (22%): cf. OCDE : Les problèmes d'endettement des pays en développement (OCDE, Paris 1974) p. 67.

(2) ibid. pp. 10 et 29.

Encart

Eléments d'appréciation sur la dette extérieure de quelques PVD

(millions $)

	1965	1972
1) Pays dont le PNB per capita est inférieur ou égal à 100 $ (1)		
- recettes brutes sur dons et prêts	345,9	1.274,1
- principal à rembourser	5,7	141,5
- intérêt à payer	2,1	56,5
2) Pays dont le PNB per capita est compris entre 100 et 200 $ (2)		
- recettes brutes sur dons et prêts	2.464,5	2.568,2
- principal à rembourser	244,7	782,0
- intérêt à payer	179,6	407,3
3) Pays dont le PNB per capita est compris entre 200 et 300 $ (3)		
- recettes brutes sur dons et prêts	1.014,6	2.043,9
- principal à rembourser	106,8	718,5
- intérêt à payer	39,3	262,2
4) Pays dont le PNB per capita est compris entre 300 et 400 $ (4)		
- recettes brutes sur dons et prêts	779,4	1.368,2
- principal à rembourser	254,3	446,5
- intérêt à payer	65,3	206,6

Source : UNCTAD : Debt problems of developing countries, doc. TD/B/C.3/AC. 8/6 du 6 novembre 1974, table 2, p. 7.

(1) Afghanistan, Burundi, Dahomey, Ethiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Somalie, Sri Lanka, Haute-Volta, Zaïre.

(2) Bolivie, Botswana, RCA, Inde, Kenya, Madagascar, Mauritanie, Pakistan, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Ouganda, Cameroun, Tanzanie.

(3) Congo, Egypte, Ghana, Honduras, Jordanie, Liberia, Maurice, Maroc, Paraguay, Philippines, Corée du Sud, Sénégal, Thaïlande.

(4) Colombie, Salvador, Guatemala, Guyane, Côte d'Ivoire, Tunisie, Turquie, Zambie.

C'est en tirant les conclusions de ces expériences et en les comparant aux théories moralisantes selon lesquelles le prêt serait supérieur au don car plus compatible avec la dignité du bénéficiaire que le FED estime que le problème des conditions financières de l'aide n'aurait jamais dû être posé autre part que sur un terrain technique.
Il s'y résume en deux termes qui sont simples à définir sur le plan général, s'ils ne sont pas aussi faciles à apprécier dans chaque cas particulier où une décision de choix est nécessaire : d'une part, chaque Etat a une capacité d'endettement qui lui est propre et qui dépend de la structure et des perspectives de son économie, de l'état de sa balance des paiements, du niveau et des charges de sa dette; d'autre part, chaque projet de développement comporte, par sa nature et par les conditions de sa rentabilité, des possibilités de financement qui, pour les uns, postulent des dons tandis que, pour d'autres, il ne serait même pas concevable d'y appliquer autre chose que des prêts normaux ou spéciaux .

Ce sont donc ces deux éléments, situation financière du pays et perspectives financières du projet, qui détermineront le choix du mode de financement pour un projet donné. Certains types de projets paraissent relever plus particulièrement de tel ou tel mode de financement : les projets industriels à rentabilité directe sont généralement considérés comme ressortant d'un financement par prêt, alors que la subvention paraît mieux adaptée aux projets de culture paysannale et de diversification agricole, aux investissements économiques à rentabilité "indirecte", aux investissements sociaux, à l'assistance technique, comme en général aux réalisations impliquant de sérieux aléas climatiques, techniques ou psychologiques. En outre au niveau de l'Etat, la subvention soutient le processus d'accumulation du capital, alors que devoir consacrer des fonds budgétaires au service de la dette réduit les disponibilités pour l'entretien et le fonctionnement des investissements.

.../...

Le 1er FED n'accordant que des subventions, il est arrivé que, pour des projets productifs, les autorités locales utilisent une partie de leurs "bénéfices" pour instituer des fonds d'entretien ou d'extension des opérations (par exemple dans le cas de projets thé, palmier ou habitat urbain), système qui a été également utilisé pendant le 2ème Fonds pour des pays à faible capacité d'endettement, le Rwanda par exemple. C'est donc bien la combinaison des deux facteurs (rentabilité du projet et capacité d'endettement du pays) qui guide le choix du mode de financement.

On l'a vu (p. 150), il est arrivé que pour un même type de projet, un abattoir par exemple, ce mode soit un prêt dans tel pays, une subvention dans tel autre. Certains projets paraissant très rentables peuvent être financés par prêt dans un pays faisant partie du groupe des plus défavorisés (par exemple le complexe sucrier de Banfora en Haute-Volta), pays qui, pour d'autres projets, recevrait normalement une subvention.

Cette très grande souplesse financière explique qu'un même pays reçoive, la même année, plusieurs sortes de crédits. Le Cameroun, par exemple, a bénéficié en 1973, entre autres, des divers financements suivants :

Projet	Mode de financement
- Société sucrière SOSUCAM	1) prêt (normal) BEI : intérêt 6 3/8% durée 9 ans différé 3 ans
	2) bonification d'intérêt FED : 2% sur l'intérêt du prêt BEI
	3) contribution à la formation de capitaux à risques, FED
- Société des palmeraies SOCAPALM	- Prêt spécial FED : intérêt 2% durée 25 ans différé 9 ans
- Développement rural nord-est de la Bénoué	Subvention

.../...

En général, les différentes possibilités de financement ont été utilisées par le FED pour moduler son action selon la situation des pays en cause, les plus défavorisés recevant surtout des subventions, les plus avancés des prêts. L'annexe C 7 donne, pour les EAMA et par pays, les modes de financement utilisés par le 2ème et le 3ème FED. On constate que plusieurs des pays les plus avancés voient d'un fonds à l'autre diminuer leur part de subventions et augmenter celle des prêts spéciaux : C'est le cas, par exemple, de la Côte d'Ivoire (1), du Gabon ou du Sénégal. En sens inverse, la plupart des pays les moins avancés reçoivent davantage de subventions, et ne reçoivent qu'elles (cas, par exemple, du Brundi, du Mali, du Niger, du Rwanda, etc...).

'articipation 'inancière lu pays au ›rojet

La participation du pays bénéficiaire au projet est, pour les projets FED, assez exceptionnelle. En particulier, la notion de "contre-partie" n'est pas utilisée, le FED finançant systématiquement l'intégralité du projet, dépenses en devises ou dépenses locales, dans la plupart des cas. En effet le système de la contre-partie est illusoire pour les pays les moins avancés, et aboutit souvent soit à leur faire rechercher les projets les plus capitalistiques, "dans lesquels la part des frais à régler en monnaie locale demeure faible, même si ces projets ne sont pas nécessairement les plus prioritaires" (2), soit à leur faire faire appel à une autre source d'aide pour régler leur part du projet.

.../...

(1) La Côte d'Ivoire a reçu ainsi du 2ème FED 80% de subventions et 20% de prêts spéciaux, et du 3ème FED 62% de subventions et 38% de prêts spéciaux.

(2) A. Auclert : Le rapport Pearson (Courrier de l'Association no 16 nov.-déc. 1972, p. 35).

A ses débuts, le FED stipulait dans les conventions de financement passées pour chaque projet avec l'Etat bénéficiaire certaines "conditions particulières" imposant à cet Etat diverses obligations en général moins financières que techniques ou administratives. Devant le manque d'effets de ces stipulations, le système a été presque abandonné : seules sont conservées diverses clauses, établies avec l'accord du pays intéressé, et portant généralement sur le déroulement et les conditions d'exécution du projet (1) mais n'incluant que rarement une participation financière de l'Etat. Les exceptions les plus notables à cette dernière remarque concernent les co-financements : le Transgabonais, par exemple, est financé pour une partie appréciable par le Gabon lui-même (120 milliards sur les 196 milliards (2) des 2 premiers tronçons, soit plus de 60%, répartis sur 7 ans). Un cas intermédiaire entre la participation financière importante et l'absence de participation est celui, que l'on rencontre parfois dans les projets FED, dans lequel l'Etat met à la disposition du projet plusieurs de ses ressortissants à former par l'assistance technique extérieure et les prend en charge, mais le plus souvent cette prise en charge est effectuée sur les crédits du projet, ou bien elle est prévue sur les crédits nationaux mais d'après une base progressive (par exemple : les médecins pour l'hôpital de Mogadiscio, voir page 255).

Le problème des dépassements constitue un cas particulier de cette question. On a vu plus haut (p. 44) qu'il pouvait être réglé soit par la prise en charge du dépassement par l'Etat lui-même, soit par une nouvelle intervention du FED, soit par un réaménagement du projet. Les bouleversements de prix de 1973-74 ont donné une importance majeure à ce problème, dont on ne peut dire qu'il soit réglé de façon satisfaisante, pas plus d'ailleurs que pour les autres sources d'aide qui connaissent bien évidemment les mêmes difficultés.

.../...

(1) Par exemple : pour un projet d'abattoir, interdire les abattages clandestins; pour la campagne contre la peste bovine (voir ci-après) rendre les vaccinations obligatoires, etc...

(2) Estimation de mai 1975.

Liaison de l'aide

Quant à la "liaison" relative de l'aide FED, on a vu ci-dessus (première partie) comment elle fonctionnait. Au point de vue de ses résultats, il faut remarquer que dès les premiers marchés du FED, on a noté une baisse des prix pratiqués par les entreprises, par rapport au système antérieur de liaison de l'aide métropolitaine bilatérale. L'aire de concurrence pour les projets FED est en effet très large et inclut plusieurs des pays les plus industrialisés du monde, même si les entrepreneurs non familiarisés avec tel ou tel pays africain sont réticents à soumissionner. Ce problème a d'ailleurs été souvent résolu par le système des groupements d'entreprises de diverses nationalités qui se réunissent pour présenter une offre unique.

En 1963 a été faite une expérience d'ouverture des marchés FED aux Etats tiers (c'est-à-dire non-membres de la CEE et non-associés), pour deux projets pour lesquels les spécifications des équipements prévus justifiaient cette procédure (1). En fait, l'expérience a été décevante car aucune entreprise de pays tiers n'a soumissionné et cette tentative n'a pas eu de suite.

Pour l'exécution de la Convention de Yaoundé II, le principe de la liaison de l'aide connaît trois exceptions. En premier lieu, le marché est ouvert a priori aux pays tiers lorsque - cas assez fréquent - l'équipement recherché est indisponible dans les Etats membres ou associés (par exemple, la fourniture de Land-Rovers, de matériel de rizerie ou d'usinage du thé (2) pour lequel les pays est-africains entre autres sont spécialistes, les frigidaires à pétrole venant de Suède, etc...) En second lieu, en cas de carence des entreprises des pays membres ou associés, des offres spontanées de pays tiers peuvent être recevables. Enfin, en cas de co-financements, les règles d'adjudication sont adaptées pour tenir compte des procédures des autres sources d'aide : par exemple, l'aménagement du port de Mogadiscio en co-financement avec la BIRD a comporté un appel d'offres ouvert aux pays membres de la BIRD et à la

.../...

(1) Pour les problèmes juridiques soulevés par cette expérience voir H. Schmidt-Ohlendorf : Structure et fonctionnement de la coopération... op. cit., pp. 630 à 647.

(2) cf. analyse du projet thé au Burundi pour l'engagement de teamakers asiatiques.

Suisse. En fait, aucune adjudication n'a été opérée en faveur d'entreprises de pays tiers, ce qui tendrait à montrer que ces entreprises ne sont pas moins-disantes par rapport à celles des membres et des associés, donc que l'aide relativement "liée" du FED n'est pas plus coûteuse qu'une aide entièrement déliée.

La coopération régionale

On a vu ci-dessus un premier effort d'ouverture de l'action du FED, par les tentatives de déliaison des adjudications en faveur de pays tiers. En fait, cet effort n'intéressait guère que les pays disposant d'entreprises de taille internationale, donc relativement développés. On examinera maintenant deux autres types d'intervention impliquant une ouverture de la politique du FED, ceux des projets régionaux, soit entre Associés soit avec des pays non-associés.

Les projets régionaux

Pour ce dernier type d'action, on peut citer deux exemples, celui du CERFER (Centre de Formation à l'entretien routier) de Lomé, qui accueille des étudiants venus de nombreux pays africains, associés ou non, et celui de la campagne contre la peste bovine, appelé à l'origine "projet conjoint no 15". Cette campagne (1), par son ampleur, devait constituer la première expérience importante de coopération régionale en Afrique, et consistait à vacciner massivement, grâce à des équipes mobiles, les troupeaux (33 millions de bêtes au total) des pays concernés, c'est-à-dire, pour une première phase (2), le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigéria; dans une seconde phase, le Niger, le Mali, la Haute-Volta, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Dahomey et le Nigéria; dans une troisième

.../...

(1) Courrier de l'Association no 11, janv.-févr. 1972 : La campagne contre la peste bovine en Afrique soudano-sahélienne, pp. 27 à 31.

(2) Proposée par la CCTA (Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara) dont les activités ont été en 1965 reprises par l'OUA, la campagne devait d'abord intéresser l'Afrique de l'Ouest. La 1ère phase a commencé en octobre 1962, la seconde en septembre 1964 et la 3ème en septembre 1966. Les opérations se sont terminées en 1969. Dans chaque Etat intéressé, la conduite des opérations était assumée par un responsable national, la coordination inter-Etats étant assurée par deux spécialistes expatriés. Cette tâche de coordination était particulièrement importante puisqu'il fallait s'assurer, d'une part, que la fourniture des moyens nécessaires (principalement l'assistance technique, les vaccins et leurs moyens de conservation, et les véhicules) était réalisée selon le calendrier prévu, d'autre part que les tournées des équipes mobiles respectaient l'ordre établi, afin que dans une région donnée (parfois située à cheval sur une frontière) tous les troupeaux soient vaccinés au moment opportun et ne risquent pas d'en contaminer d'autres au cours de leur transhumance vers les régions ou les pays voisins .

phase, la Mauritanie, le Sénégal, le Mali, la Guinée, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et la Gambie.

La participation du FED à cette campagne posait un problème, puisque plusieurs des Etats concernés (Nigéria, Ghana, Libéria, Gambie, Guinée, Sierra Leone) n'étaient pas associés, à cette époque, et ne pouvaient bénéficier d'un financement FED. La solution était donc le recours à une autre source d'aide qui puisse intervenir dans ces pays, source qui fut l'US/AID, pour environ le quart du financement nécessaire - ce montant fut d'ailleurs consacré, non seulement aux pays non-associés, mais encore à une partie des associés. Ultérieurement d'ailleurs d'autres sources d'aide (Grande-Bretagne et - de nouveau - US/AID) intervinrent pour une extension de la campagne à l'Afrique de l'Est (Soudan, Ouganda, Tanzanie, Kenya, Somalie). En outre, les assistants techniques mis en place par l'aide bilatérale, principalement française et britannique, dans les divers services vétérinaires, ont été largement mis à contribution. Enfin il est intéressant de noter la composition de l'équipe de 30 vétérinaires expatriés mise en place pour les deux premières phases : 10 Italiens, 2 Français, 6 Allemands, 4 Néerlandais, 2 Danois, 1 Britannique, 2 Belges, 2 Canadiens et 1 Espagnol.

Ce grand projet de coopération régionale interafricaine est l'un des plus anciens auxquels le FED ait apporté son appui. Bien d'autres devaient suivre, qui ont concerné soit deux, soit plusieurs pays associés.

On en a déjà analysé (cf. 2ème partie) certains (lutte contre l'onchocercose, route Lomé-Ouagadougou, voie transéquatoriale, électrification de la région des Grands Lacs...), on pourrait en citer bien d'autres. En général, ces projets régionaux ont concerné, en premier lieu, les voies de communication - parmi celles-ci surtout les routes (par exemple, parmi les projets 3ème FED, la route Ouagadougou-frontière du Ghana, la route Bujumbura-frontière du Rwanda et les études routières Kigali-frontière du Burundi, l'étude routière Moundou (Tchad)-Gidjba (Cameroun), des ponts sur la route Bougouni-Sikasso qui relie le centre et l'est du

.../...

Mali à la Côte d'Ivoire et à la Haute-Volta, les tronçons de l'axe Victoria-Kumba servant aux échanges entre le Cameroun et le Nigéria, etc...) - et des projets ferroviaires comme l'aménagement de la RAN (Régie Abidjan-Niger) utilisée entre autres pour le transport du bétail voltaïque et malien vers les centres de consommation de Côte d'Ivoire, aménagement financé pendant le 3ème FED par un prêt BEI bonifié par le FED. En second lieu, les projets régionaux ayant obtenu la participation du FED.ont concerné l'industrie (cf. l'électrification de la région des Grands Lacs et la répartition des usines textiles entre le Cameroun et le Tchad) et la formation.
Pour cette dernière, le 3ème FED, par exemple, a financé l'envoi d'instructeurs dans des écoles à vocation internationale : Université du Bénin (Lomé), Centre international de formation statistique de Yaoundé, Centre régional de l'enseignement et de l'apprentissage maritimes d'Abidjan, Ecole de statistique d'Abidjan, ainsi que la construction et l'équipement d'écoles ells-mêmes, entre autres l'école de techniciens de l'hydraulique de Damboinsé en Haute-Volta, établissement à vocation régionale (cf. 2ème partie).

Enfin, l'accent mis depuis 1972 par le FED, pour son programme de bourses d'études, sur la formation en Afrique renforce également la coopération régionale puisque de nombreux boursiers étudient dans un pays africain autre que le leur (cf. page 141).

Cet effort se voit consacré et institutionnalisé par la Convention de Lomé dont un article (art. 47) spécifie que la "coopération régionale et interrégionale" est l'un des buts du FED et qu'environ 300 millions uc pourront, sur le 4ème FED, être réservés à des projets de ce type (cf. page 199).

CONCLUSION

" Mon rêve ... c'est une solidarité Nord-Sud entre quelque 250 millions d'Européens et 250 millions d'Africains ... Quelle puissance formidable, non seulement puissance matérielle, à cause des immenses ressources qui existent encore en Afrique, ùais surtout puissance spirituelle, parce que puissance du dialogue, parce que puissance de coopération"

(Leopold Sedar Senghor, Président de la République du Sénégal, lors d'une conférence de presse à Bruxelles le 24 octobre 1970).

Ce bilan a tenté de montrer comment travaillait le FED, dans son action quotidienne et dans ses orientations générales. Il a fait ressortir un certain nombre de facteurs : variété des domaines d'intervention, souplesse des modes de financement, concertation avec les bénéficiaires et tentatives d'adaptation à leurs besoins et à leurs priorités, rôle moteur dans certains projets,(1) etc... . Bien des problèmes restent à résoudre, bien des efforts sont à poursuivre : entretien des investissements, industrialisation, financement des dépassements sur les projets engagés, meilleure répartition des crédits entre pays, application des dispositions de la Convention de Lomé prévoyant Le STABEX , en particulier. Dans l'ensemble, le système FED parait cependant avantageux aux pays en voie de développement puisque le nombre des partenaires a augmenté considérablement et que les pays du Commonwealth, à l'origine assez réticents devant l'Association, ont confirmé à leur réunion de Kingston en mai 1975 leur adhésion à la Convention de Lomé que le Nigéria, naguère l'un des plus opposés à ce type de "partnership", a été le premier des ACP à ratifier (le 30 avril 1975).

(1) On a cité le cas des projets routiers et ferroviaires (p.263), de la lutte contre l'onchocercose (p. 126) et du palmier à huile en Côte d'Ivoire (annexe B3a2). On pourrait ajouter que, pour ce dernier, de grandes sociétés privées et des planteurs privés avaient été contactés antérieurement à la présentation de la demande de financement au FED, et s'étaient dérobés en invoquant entre autres le "risque politique" qui leur paraissait particulièrement important pour le cas de cultures pérennes ne donnant des bénéfices qu'après un certain nombre d'années. Pour le projet du chemin de fer RAN, aucun bailleur de fonds extérieur ne s'y intéressait jusqu'à ce que l'aide communautaire eut financé la réfection des premiers tronçons (Agboville-Dimbokro-Bouaké); c'est ensuite qu'intervinrent d'autres organismes internationaux. Pour le projet coton en Côte d'Ivoire, le FED a été la première source de financement extérieure à se préoccuper de culture attelée, et c'est en voyant le résultat de cette action (portant sur 2000 attelages) que d'autres bailleurs de fonds s'y intéressent (actuellement on devrait passer à 10.000 attelages). Bien d'autres exemples pourraient être cités.

Ce jugement favorable implicite est-il justifié ? La pierre de touche pour un jugement à porter sur le FED n'est pas en effet le seul chiffre de ses dépenses ou de ses engagements dans tel pays (ce chiffre ne pouvant être qu'une indication), elle serait de voir avec exactitude dans quelle mesure ces crédits ont contribué au développement national, ont comblé une lacune économique ou sociale fondamentale, ont répondu à un besoin prioritaire, en bref ont été efficaces et utilisés au mieux. (1)

Ici il faut se garder de prétendre résoudre un faux problème qui consisterait à vouloir mesurer avec exactitude la part de l'aide FED dans le développement d'un pays. ./.

---

(1) Un africain, R. Kwame Amoa, estime qu'il y aurait deux "rules of thumb" pour apprécier les résultats de l'Association en général : 1) "the extent to which the Association can lead, directly or indirectly, to the breaking down of the present pattern of division of labour between, on the one hand, sub-saharan Africa and the EEC, and the developed world in general, on the other hand"; 2) "to what extent the Association tends, directly or indirectly, to enable this part of Africa to construct its own internal dynamics of propulsion for the social and economic well-being of its people"(Lpalmo, op. cit, pp 29 à 53).

Dès qu'il s'agit de faire évaluer l'effet de l'aide sur le pays aidé, on se heurte en effet à deux problèmes techniques encore non résolus : d'une part, celui des instruments de mesure; d'autre part, celui de l'imputation. Les premiers font le plus souvent défaut et si, dans certains pays, les connaissances statistiques sont suffisantes pour qu'on puisse mesurer la croissance, il n'est malheureusement possible de le faire qu'en termes généraux, sans pouvoir préciser si tel ou tel effet de croissance est imputable à telle ou telle forme d'aide, puisqu'il n'existe pas de pays qui ne reçoive qu'une seule forme d'aide .

En outre, certaines réalisations ont des effets non quantifiables : accès d'une région ou de plusieurs régions du pays à l'économie monétaire ou au circuit moderne de production, unification nationale, intégration de divers groupes sociaux, transformation des mentalités et des attitudes (par exemple, par rapport à la productivité), facilitation de l'action administrative et sociale, etc ...

Dans l'ensemble, ce n'est donc que si l'analyse détaillée de l'action d'une source d'aide amène à conclure à l'utilisation efficace et adaptée des crédits par celle-ci à un pays donné que le chiffre de ces crédits est significatif.

La deuxième et la troisième parties de cette étude ont fourni, à partir de l'examen de projets concrets et des grandes lignes de la politique du FED, des éléments de jugement sur la question de l'efficacité et de l'adaptation de l'action de celui-ci.

L'annexe D1 rassemble certaines de ces données.

Quoique les renseignements statistiques disponibles ne permettent pas d'avoir une vue exacte pour tous les pays de l'importance respective des divers financements FED, surtout pour le développement rural, on voit que pour certains pays ces financements ont concerné une part importante de divers secteurs : par exemple, les cultures vivrières en Haute-Volta, au Mali ou au Sénégal; les cultures industrielles en RCA, en Côte d'Ivoire, en Haute Volta, au Sénégal; les routes dans de très nombreux pays, particulièrement la Haute-Volta, le Mali, le Burundi, la Mauritanie, la RCA, le Congo, le Togo; l'enseignement en Mauritanie, la santé publique au Congo, au Gabon, en Somalie et au

Niger. Il faudrait y ajouter, dans d'autres domaines, les chemins de fer (Côte d'Ivoire, Cameroun), les ports maritimes et fluviaux (Côte d'Ivoire, Congo, Somalie ...), l'hydraulique urbaine (Tchad, RCA...) ou rurale (Niger, Togo, Haute-Volta ...), l'industrie (Haute-Volta Sénégal ...), etc...

A partir de ces éléments on peut apprécier le fait que l'aide communautaire aux EAMA ait représenté une part croissante de l'aide à ces pays : de 12 % en 1962 à plus de 20 % en 1972 pour l'ensemble des EAMA (1), ce pourcentage paraissant être plus important encore pour les plus défavorisés. Pour la Haute-Volta par exemple, le FED a concouru de façon appréciable à la première année d'exécution du plan 1972-1976 :

"le financement des réalisations de l'année 1972 a été assuré à concurrence de 34,8 % par les ressources publiques nationales (budget et prêts de la Banque nationale de développement alimentés par des avances à long terme de la Caisse Centrale de Coopération économique) de 14,8 % par les investissements du secteur privé et de 50,4 % par les aides extérieures bilatérales et multilatérales (sur lesquelles le Fonds Européen de Développement intervenait pour 21,9 % et le Fonds d'aide et de coopération pour 14 %)" (2).

D'après les calculs internes du FED /effectués pour 9 EAMA/ et quoiqu'il soit difficile d'estimer avec exactitude l'aide de certains bailleurs de fonds (URSS, Chine, pays arabes, en particulier), le FED serait pour la période /1972-1974/ au 1er rang des fournisseurs d'aide à la Haute-Volta et à la RCA, au 2ème pour le Niger, le Burundi et le Rwanda, au 3ème pour le Congo, la Somalie, le Sénégal et Madagascar (3). Il importe de noter que les EAMA surtout ont reçu leur aide extérieure de l'Europe, sous forme bilatérale ou multilatérale, comme le montre le tableau suivant (qui ne tient pas compte de l'aide des pays socialistes) :

---

(1) Source : Fonds Européen de Développement, Bruxelles 1974, p. 18.

(2) Industries et Travaux d'Outre Mer; n° 249 d'août 1974 : les réalisations de la première année d'exécution du Plan quinquennal de développement (1972-1976) de la Haute Volta, p. 686.

(3) lorsqu'il n'est pas au 1er rang, le FED est généralement précédé par l'ancienne métropole et parfois par un autre fournisseur d'aide (Chine, BIRD, etc...).

ORIGINE DE L'AIDE RECUE PAR LES EAMA (1)
(versements nets, en millions de dollars US)

	1962	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1. Aide bilatérale	485,5	412,1	461,2	455,3	524,5	587,1	737,6
dont RFA	6,5	17,6	32,9	34,0	40,7	28,9	74,7
Belgique	53,4	60,6	65,8	72,8	81,3	102,5	122,3
France →	288,1	269,0	288,8	269,7	294,6	351,8	269,5
Italie	10,8	11,0	12,6	8,6	16,8	9,6	128,7 (1)
Pays-Bas	–	–	–	2,9	4,7	4,6	7,0
TOTAL CEE	**358,8**	**358,2**	**400,1**	**388,0**	**438,1**	**497,4**	602,1
Etats-Unis	94,0	43,0	44,0	37,0	48,0	39,0	74,0
2. Aide multilatérale	96,4	135,6	175,7	200,6	235,8	226,9	341,7
dont : CEE	**50,7**	**101,3**	**112,5**	**137,1**	**155,7**	**148,0**	208,5
ONU	15,3	25,3	41,9	38,0	56,1	56,1	68,3
autres	30,4	9,0	21,3	25,5	24,0	28,7	65,5
3. Aide totale (1 + 2)	581,9	547,7	636,9	655,9	760,3	814,0	1079,3
dont : CEE	**409,5**	**459,5**	**512,6**	**525,1**	**593,8**	**645,4**	810,7

Source : Documents CAD
(1) Cette augmentation considérable est due à l'octroi de crédits importants à la Côte d'Ivoire et au Zaïre.

En outre, il faut rappeler que l'aide communautaire est surtout distribuée sous forme de subvention, contrairement à beaucoup d'autres aides, ce qui accroit son importance relative pour les EAMA.

C'est ce qui explique l'accroissement du nombre des partenaires du Fonds rappelé ci-dessus, et les appréciations portées sur celui-ci par divers responsables des pays bénéficiaires. Le "Courrier de l'Association" en a, dans ses divers numéros, fourni de nombreux exemples (1), qui trouvent un écho dans les déclarations faites du côté européen (2).

(1) Ainsi les représentants de la Somalie (n° 5 de janv.-févr. 1971, p. 5) du Rwanda (n° 6 de mars-avril 1971, page d'actualité I), du Niger (n° 11 de janv.-févr. 1972, p. 11), de la Haute-Volta (n° 18 de mars-avril, pp.11-12), de la Côte d'Ivoire (n° 24 de mars-avril 1974, p.11) ou du Dahomey (n° 26 de juillet-août 1974, p. 12) ont exprimé des opinions que l'ambassadeur du Nigéria, négociant la future Convention de Yaoundé, synthétisait dans cette litote : "A substantial number of African States were associated and they did not think it was a bad form of association" (Association News n° 24, March-April 1974, p. 3). La même personnalité reconnaissait : "the fact is that most of these Associates, because of the basic nature of their economy, have survived partially through assistance from the Community" (Ipalmo, op.cit., p. 142).

(2) Par exemple, lors d'une conférence parlementaire de l'Association, le représentant des Pays-Bas a déclaré : "la contribution que l'Europe, en train de s'unifier, peut apporter au progrès de ce monde nouveau s'est notamment concrétisée dans l'Association de la CEE avec les pays africains ... Les Pays-Bas reconnaissent et apprécient le caractère particulier de cette Association ... dont l'approche du problème du développement est large et souple. L'Association est entretemps devenue un instrument précieux et efficace pour la coopération au développement"(Courrier de l'Association n° 12, mars-avril 1972,p. 39).

Quant aux techniciens du développement, il semble que bon nombre d'entre eux portent sur l'action communautaire une appréciation voisine de celle que formulait ainsi en 1967 un congrès d'économistes : "La technique de l'association avec les pays en voie de développement appliquée par la CEE - qui n'est nullement uniforme mais différenciée suivant les besoins spécifiques des pays intéressés et les problèùes politiques et économiques posés - présente un caractère d'originalité indéniable et offre plusieurs avantages importants. Ces avantages découlent en premier lieu du fait que les formes diverses d'aide au développement (tarifs préférentiels, aide financière et assistance technique) prennent place dans un snsemble homogène. En outre, les avantages d'une collaboration étroite, caractéristique de l'assistance bilatérale, sont maintenus, en même temps que sont sauvegardées les possibilités de coordination qu'offre le multilatéralisme ... Très important est aussi le fait que la CEE s'efforce dans sa collaboration avec les pays en voie de développement associés d'augmenter la production agricole de ces pays aussi vite et aussi efficacement que possible.. Les résultas de l'action menée par la CEE depuis 1958 sont généralement satisfaisants" (1).

D'autre part, l'action du FED a eu probablement une influence non négligeable sur le regroupement opéré entre Associés, regroupement qui s'est manifesté face à l'Europe lors de la négociation des Conventions successives, mais aussi comme intermédiaire entre l'Europe et des pays tiers. C'est ainsi qu'aux discussions de la 3è CNUCED, "les EAMA ont réussi à établir indiscutablement entre les "77" et les pays industrialisés une espèce de pont pour la compréhension mutuelle des problèmes propres à chaque partie"(2).

---

(1) 8è Congrès flamand des Sciences économiques, Gand 19-20 mai 1967 L'aide au développement - Comptes rendus, pp 210-211 (SERUG, Université de Gand, 1967).

(2) P. Tran van Thin : Les EAMA et la Communauté européenne à la 3ème CNUCED (Courrier de l'Association, n° 15, sept.-oct. 1972, p. 43).

Enfin, on ne peut s'empêcher d'être frappé par le fait que, alors que la construction de l'Europe suit un chemin malaisé et chaotique, avec des crises qui parfois bloquent tout le système - pour ne pas dire qu'elles le font régresser - , l'aide communautaire se poursuit et est perçue par ceux qui la reçoivent comme celle d'une entité véritable. En dépit des heurts entre Européens, leur coopération commune au développement est toujours agissante, même si parfois elle aussi subit les contrecoups des divergences politiques ou économiques des Etats membres.

C'est ce qu'exprime ainsi le Membre de la Commission chargé de l'aide au développement, Mr. Cheysson (1) :"Il me parait frappant que cette Europe, qui n'a guère progressé ces derniers temps et qui a même régressé sur certains plans, a pendant la même période réussi à présenter une politique d'aide au développement qui est un vrai défi au reste du monde".

Il est d'ailleurs curieux de voir qu'à son tour, l'existence de liens spéciaux entre l'Europe et certains pays en développement a joué comme un facteur d'unification européenne : c'est ainsi que la conclusion de la Convention de Lomé a été utilisée comme argument dans les discussions préparatoires au référendum britannique sur le maintien ou le retrait de la Grande Bretagne dans la CEE (2).

./.

---

(1) Le Soir , 4-2-75.

(2) "Tying down the five-year deal is an unmistakable plus in the Labour government's renegociation...." (The Economist, 8-2-75, article intitulé "You can please them all").
"Other EEC leaders, however, assured me that they didn't mind if the British Government chose to present the agreement as a triumphant part of Britain's re-negotiations of the terms of her membership of the Common Market, so long as this would incline Labour Party opponents of British membership to modify their views." (West Africa, 9-2-75).

Peut-être est-ce ainsi un peu l'honneur de l'Europe que d'avoir créé un instrument dont le Premier Ministre du Sénégal pouvait dire (1): "Pour nous, l'association avec l'Europe, ce n'est pas seulement l'aide financière et technique qui peut être apportée à nos projets de développement. Pour nous, l'Eurafrique, c'est une option politique ... Pour nous, il s'agit d'un problème de civilisation, pour nous il s'agit d'un problème moral au sens le plus noble et le plus élevé de ce mot et nous pensons que l'Europe ne doit pas aussi voir notre association simplement sur un plan mercantile ou sur un plan d'assistance technique mais la voir comme un projet de civilisation, comme un projet global, comme la volonté de plusieurs nations africaines et européennes de construire ensemble un groupe riche de ses différences, un groupe dont la complémentarité est source de force et d'équilibre dans le monde dur et égoïste que nous avons maintenant".

Bien sûr, on l'a souligné en commençant, le FED à lui seul n'a pas été l'Association de 1958 à 1975, pas plus qu'il ne sera toute la coopération européenne multilatérale pendant la Convention de Lomé. Il a néanmoins agi, semble-t-il, comme l'un des pivots centraux des relations entre la CEE et ses partenaires, et ce caractère ne doit pas être oublié. Un jugement sur le FED doit ainsi se fonder sur les réalisations du FED appréciées vis-à-vis des contraintes imposées à celui-ci et de ses possibilités : ce sont les éléments que ce bilan s'est efforcé de présenter, en laissant à ses lecteurs le soin de conclure.

---

(1) Interview de M. Abdou Diouf, in Courrier de l'Association, n° 13, mai-juin 1972, p. 3.