L'EXPERIENCE D'ASSOUAN

Dr A. R. ABDEL MEGUID*

Au cours de la quatrième dynastie du règne des Pharaons d'Egypte, il y a quelque quarante siècles, Assouan devint un centre fort important comme fournisseur des matières premières les plus demandées à cette époque. La majeure partie du capital national de ce temps-là était investie dans l'industrie de la construction, y compris celle des Pyramides, pour laquelle le matériau essentiel était le granit d'Assouan. Des légions de travailleurs avaient été réunies pour extraire, couper, tailler et charger les blocs de granit, utilisant sans aucun doute possible des installations routières et portuaires, primitives peut-être, mais suffisantes. L'acheminement s'effectuait ensuite par le Nil. Mais la prospérité consécutive à ces activités devait prendre fin lorsque la demande de granit se trouva satisfaite. Les routes cessèrent d'être entretenues et les facilités portuaires furent démantelées ou laissées à l'abandon.

Pendant le Moyen Empire, Assouan devait connaître un nouvel essor économique du fait de la découverte de l'or. Une véritable ruée vers l'or s'ensuivit, peu différente, je pense, de celle que devait connaître de nos jours la Californie. A Assouan toutefois, elle devait être lancée et organisée par les Pharaons qui réalisaient la valeur de ce métal tant pour leurs besoins militaires que pour le culte de leurs croyances à l'immortalité. L'affaiblissement progressif des gouvernements pharaoniques, entraînant une diminution des efforts quant à l'organisation des groupes de chercheurs, au moment même où s'épuisaient les placers de surface, eut pour conséquence immédiate une nouvelle chute de la prospérité économique de la région.

Tout au long de l'Histoire, de nombreuses mais brèves époques de prospérité se succèdent à Assouan.

Cet état latent de léthargie économique devait être une fois de plus rompu par la construction du premier barrage d'Assouan à la fin du XIX^e siècle. En dépit de l'accroissement du niveau de l'activité provoqué par un tel investissement, la courbe du profil économique de la région ne montra aucune amélioration sensible et permanente. La main-d'œuvre qualifiée employée par le barrage retourna vers le Nord, vers Le Caire, dès l'achèvement des travaux. Les logements construits à l'usage de ces travailleurs demeurèrent vides, l'activité des carrières cessa elle aussi tout naturellement, tandis que la population locale connaissait le chômage et une brusque diminution de ses revenus.

Le même cas se répétera, avec les mêmes implications de caractère social, économique et politique, lors de chacune des trois opérations de surélévation de ce Barrage entre 1902 et 1930. Les périodes de stagnation succédèrent à celles, fort brèves, d'une activité temporaire consécutive aux travaux entrepris, mais aucun effet permanent n'aura été atteint, si ce n'est sur la psychologie de la population devenue méfiante à l'égard d'un progrès qui semblait n'impliquer pour elle que des améliorations épisodiques dans un contexte de misère permanente.

En 1954, l'attention se porte à nouveau vers Assouan à la suite de la découverte et de la mise en exploitation des mines de fer découvertes dans les collines entourant la ville. Le courant d'activités qui s'ensuivit provoqua un rapide accroissement des conditions de vie de la région sous la forme de nouveaux logements, travaux d'infrastructure, services et commerce. L'Histoire, cette fois, rompra avec ses traditions de crises, le niveau du développement suivant une courbe ascendante à la suite de l'électrification du barrage.

* *Directeur Général de « Développement d'Assouan ».*

Le rythme se poursuit encore grâce à l'utilisation de l'énergie électrique devenue disponible pour la production d'engrais par l'usine de Kima, édifiée à un coût de 36 millions de Livres Egyptiennes.*

L'exécution consécutive de ces trois projets avait, dès 1960, porté chacun des différents paramètres de croissance à un nouveau niveau record et créé un climat extrêmement favorable au développement de l'ensemble de la région.

Le commencement des travaux du Haut-Barrage en 1961 entraîna alors le niveau de l'activité économique à un tel degré que l'essor permanent se trouva désormais assuré.

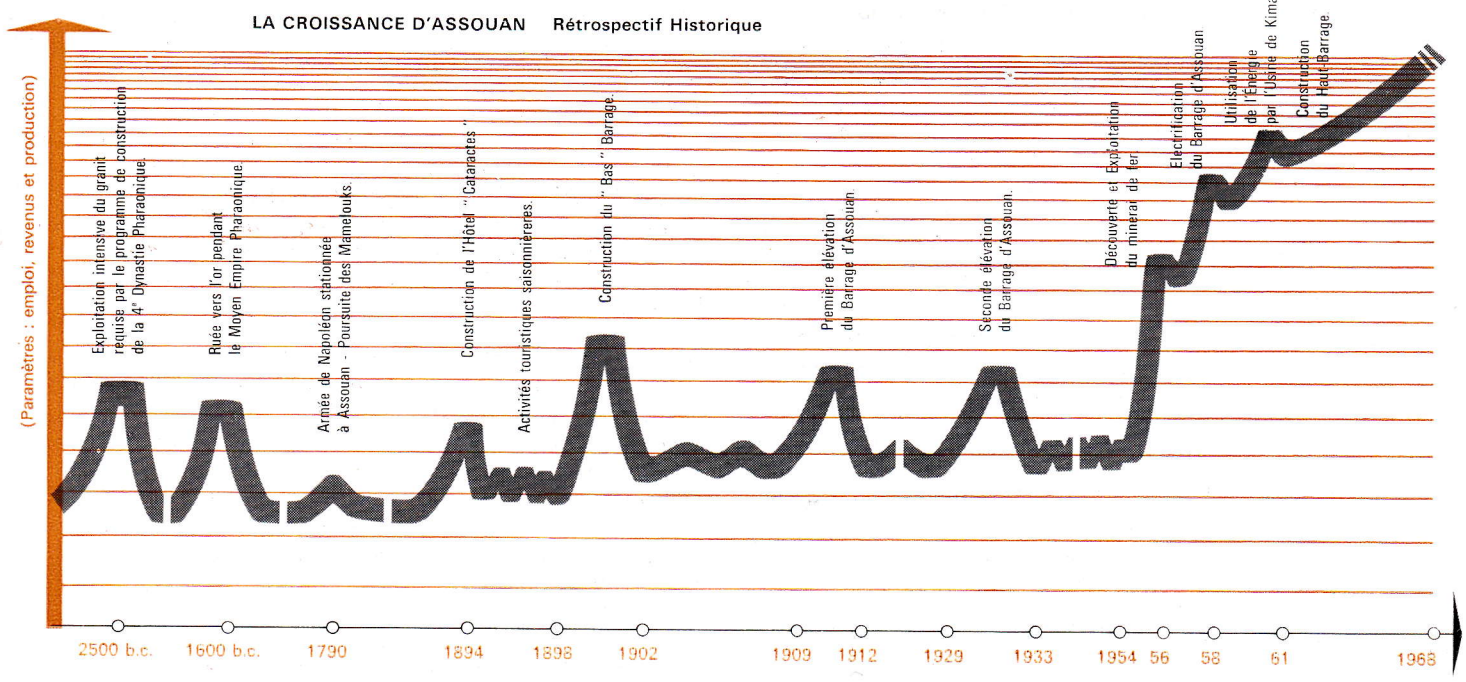
L'ampleur même des opérations entreprises, avec une masse d'investissement de l'ordre de cinq milliards de nouveaux francs, permet de considérer que la misère engendrée par un équilibre de stagnation prolongée du sous-développement a maintenant été vaincue et remplacée par une situation de croissance continue.

La croissance, cependant, n'est pas analysée par la simple description statistique d'une perspective historique. Le fait que le climat de croissance d'Assouan soit favorable constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer son développement effectif. Savoir si la courbe de ce développement tend à s'élever au-dessus du niveau atteint, à se maintenir sur une constante placée à ce niveau, ou bien encore à décroître de façon sensible, implique un travail de recherche qui ne saurait être satisfait par une simple estimation, pour intelligente qu'elle puisse être. Il s'agit bien davantage d'une étude qui devra être conduite suivant des procédés scientifiques. Les bases mêmes du développement sont constituées par les ressources disponibles, naturelles aussi bien qu'humaines; elles représentent les facteurs déterminants de toute croissance future.

L'édification du Haut-Barrage, à 15 km au sud de la ville d'Assouan, a apporté le stimulant nécessaire à l'évolution rapide et radicale de l'agglomération urbaine et de la région qui l'environne. Les ressources de la zone ont été « redécouvertes », le potentiel de développement soigneusement valorisé et la région toute entière voit se succéder des vagues de chercheurs chargés de déterminer et d'évaluer ses différentes ressources naturelles et humaines. Cinq grands hôtels de luxe ont été construits, la population de la ville a atteint le chiffre de 120 000 habitants, de nouvelles usines de produits chimiques, d'engrais, d'agglomérés, etc., ont été mises en route, de nouvelles zones ont été ouvertes à une agriculture diversifiée, tandis que les services publics et sociaux connaissaient une large expansion.

Une analyse, même superficielle, des données acquises à la suite des études préliminaires déjà réalisées fait clairement ressortir le rôle exceptionnel que cette région doit être appelée à jouer dans le cadre du progrès économique de la République Arabe Unie. Les dépôts de minerais de fer, de phosphate,

* *1 Livre Égyptienne = 11,50 NF environ.*



d'argile, de cuivre et d'autres minéraux ont été identifiés en quantités amplement suffisantes pour être à la base d'un complexe d'industries chimiques et métalliques. Une contribution de 1700000 dollars a été récemment obtenue du Fonds Spécial des Nations Unies dans le but de réaliser une étude détaillée des ressources minières de la région, de même que l'inventaire et l'évaluation économique de celles-ci.

Les eaux du Lac Nasser, d'autre part, permettront la mise en valeur de quelque 250 000 hectares de terres arables qui viendront s'ajouter aux trois millions d'hectares dont dispose l'Egypte — soit un apport de l'ordre de 10 %. Les récoltes et le bétail produits par ces nouvelles terres peuvent être à la base d'une importante industrie de produits alimentaires.

Une seconde contribution des Nations Unies, d'un montant de 1 900 000 dollars, vient également d'être accordée et contribuera largement à l'étude, puis à la mise en valeur des ressources propres à la région du Lac.

Quant à l'énergie produite par le Haut-Barrage, elle permettra un développement rentable des industries grandes consommatrices d'électricité, telles celles de l'aluminium, de la réduction du fer, et peut-être de la désalinisation des eaux sur la côte de la Mer Rouge voisine.

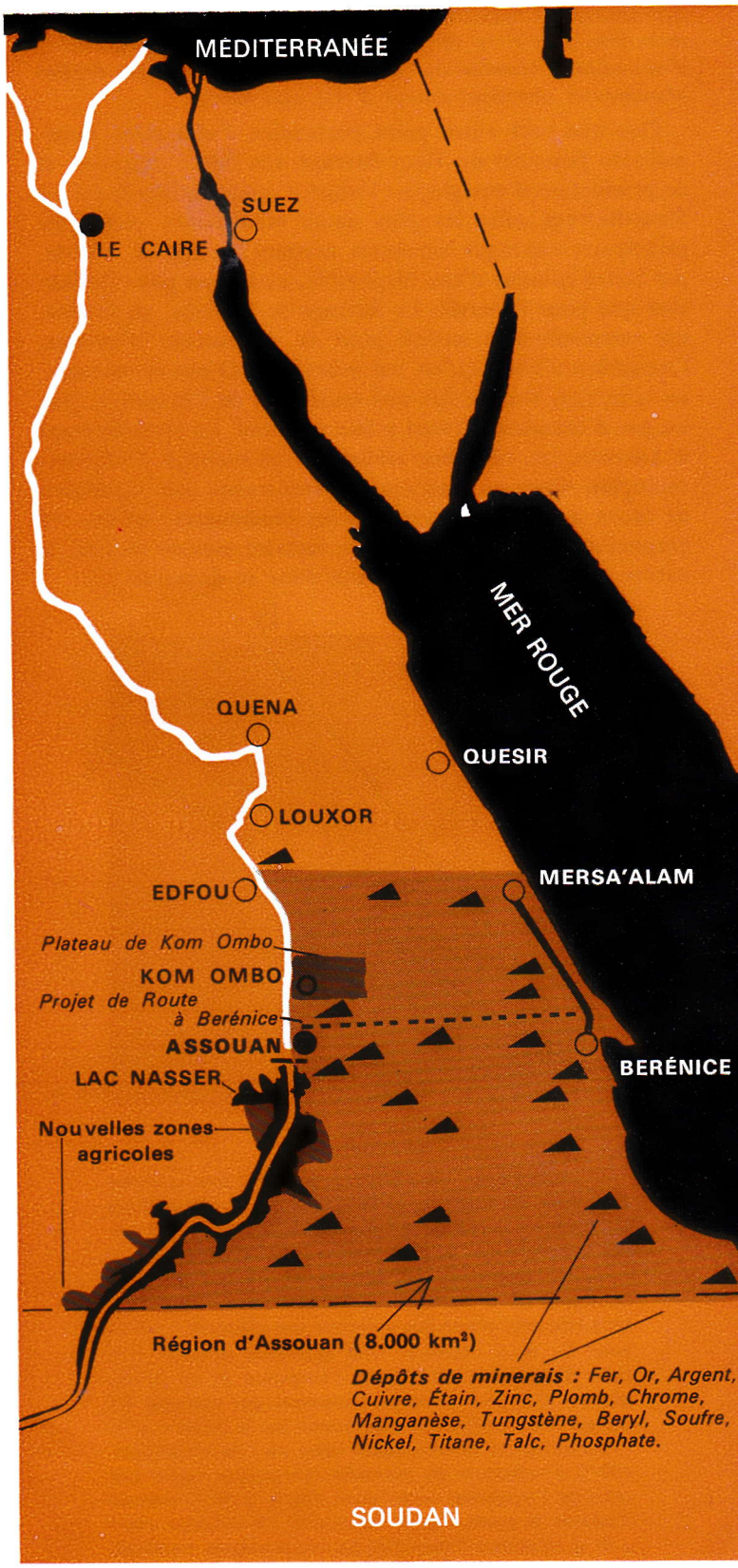
Le Lac Nasser, en amont du Haut-Barrage, donne déjà lieu à une activité sans cesse accrue en matière de pêcheries, et les prévisions les plus conservatrices permettent d'envisager à moyen terme une production quotidienne de poisson frais de l'ordre de dix tonnes.

A l'est de Kom-Ombo, près de 150 000 hectares de terres arables ont été identifiés, et font actuellement l'objet d'un projet prioritaire de la part de la F.A.O.

Enfin, parallèlement à celles de ces ressources de base, les industries complémentaires et les services ont fait leur apparition : construction, matériaux divers, carrières, routes, communications, entretien, etc. Les perspectives s'avèrent réellement fascinantes.

Des recherches approfondies portant sur la signification économique et technique de ces ressources sont actuellement en cours. Les possibilités minières de la région ne sauraient être exploitées économiquement sans un réseau routier reliant la zone à l'est avec le Nil, aux fins d'industrialisation, à l'ouest avec la Mer Rouge et les marchés de l'exportation. Le projet de route entre Assouan et Bérénice. port naturel sur la Mer Rouge, fait actuellement l'objet d'une sérieuse étude de la part des Nations Unies et de la Banque Mondiale. Une telle voie de communication permettrait également de pousser l'exploitation des possibilités agricoles de la région qui s'étend sur soixante kilomètres à l'est de Kom-Ombo en direction de la Mer Rouge.

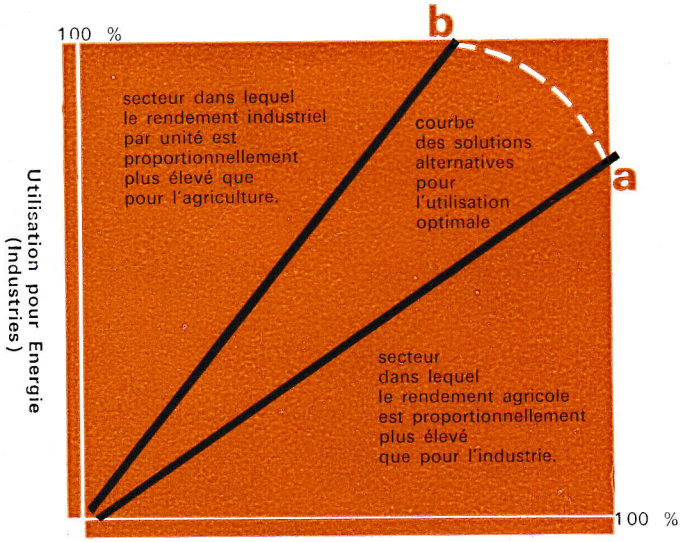
De la même manière, l'avantage comparatif d'une énergie bon marché disponible à Assouan pourrait être contrebalancé par un prix de revient élevé de la bauxite ou de l'alumine



Carte de la région d'Assouan

nécessaires à l'industrie de l'aluminium. Aussi des recherches intensives sont-elles en cours afin d'évaluer les possibilités d'obtention d'alumine sur la base d'une extraction des argiles alumineuses abondant autour d'Assouan même.

Plus que tout autre point particulier, l'utilisation maximale du potentiel du Haut-Barrage aux fins d'irrigation et de production d'énergie fait l'objet d'études exhaustives. Le Haut-Barrage offre les plus hauts rendements, parmi les principaux ouvrages similaires existant de par le monde, par mètre cubique d'eau disponible, aussi bien pour l'irrigation que pour l'énergie. Le Barrage de la Volta, au Ghana, est essentiellement utilisé pour la production d'énergie, l'irrigation n'étant qu'un but accessoire. D'autres barrages, au contraire, sont édifiés aux seules fins de l'irrigation, peu ou pas d'électricité devant y être produite. Le Haut-Barrage d'Assouan, lui, constitue réellement un ouvrage à objectifs multiples. Quoi qu'il en soit, les recherches sont conduites de façon à pouvoir déterminer les rendements optima. Le graphique suivant peut dans une certaine mesure illustrer la nature des recherches entreprises dans ce domaine.



L'utilisation du Haut-Barrage pour des fins agricoles est portée en abscisse, alors que le degré d'utilisation du potentiel énergétique apparaît en ordonnée. Du fait des aspects non-complémentaires des facteurs, tels le caractère saisonnier des besoins de l'irrigation et la constance de la demande industrielle pour l'énergie, il est à peu près impossible d'obtenir une efficacité à 100 % pour les deux objectifs. Une hypothèse pourrait être celle d'atteindre 100 % pour l'irrigation et en conséquence 70 % pour l'énergie seulement, par exemple. Le cas est représenté sur le diagramme par le point « a ».

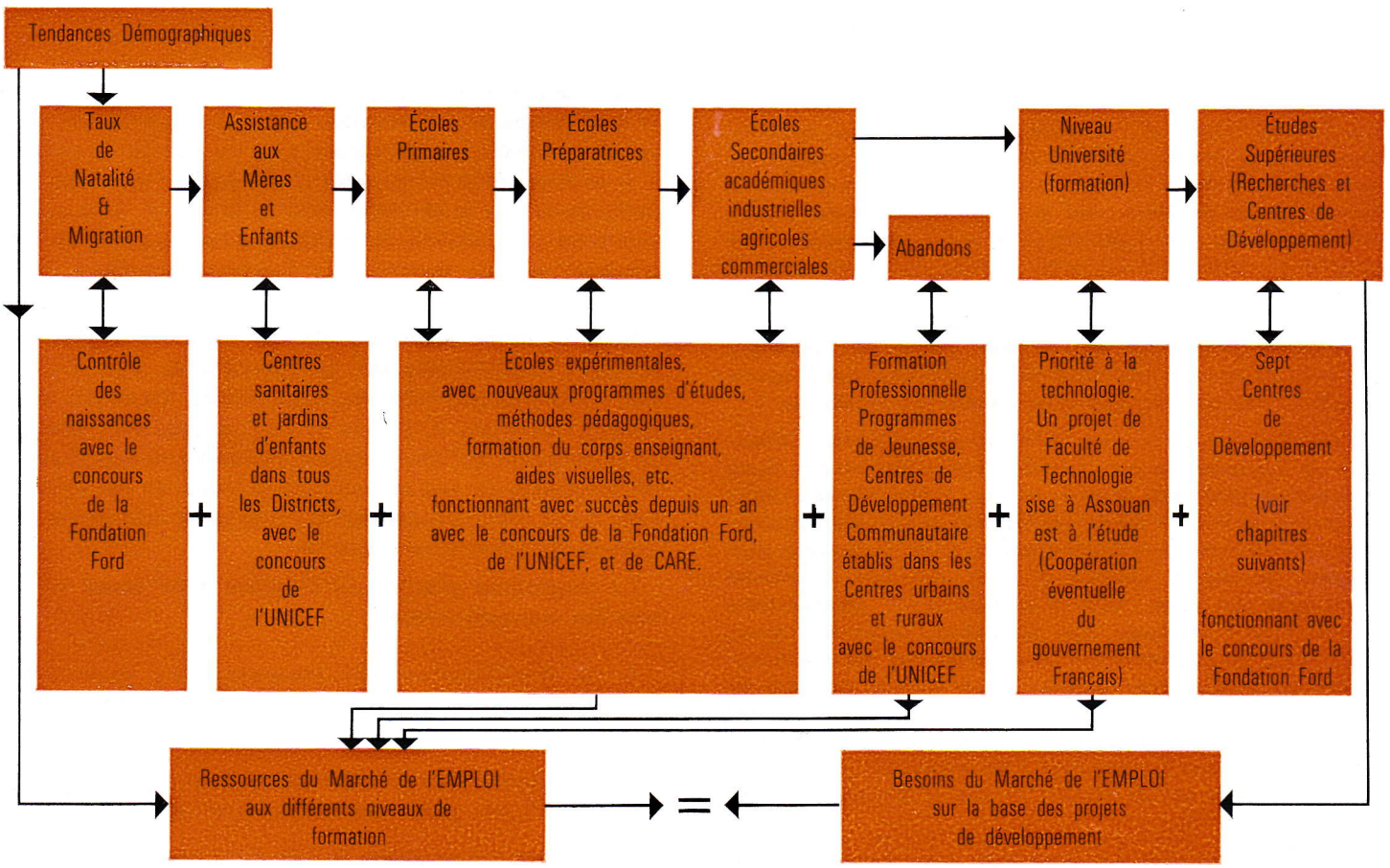
Un autre cas extrême serait celui où l'on obtiendrait 100 % d'utilisation du potentiel énergétique tandis que celui de l'irrigation serait alors limité à 80 % comme l'indique le point « b ». La courbe s'établissant entre a et b représente l'ensemble des combinaisons possibles.

Le choix du point optimum dépend de la rentabilité par unité d'eau obtenue respectivement par l'agriculture en fonction de l'irrigation et par l'industrie consommatrice d'énergie. Cette rentabilité dépendra, à son tour, dans le cas de l'agriculture, des régions, des récoltes, des prix, de la production par hectare, des besoins en eau de chaque type de culture, etc. Quant à l'énergie, sa rentabilité sera conditionnée par le type d'industrie, son emplacement, sa productivité, ses tarifs, son accès à l'exportation, etc. Un modèle global dans lequel sont entrés chacun de ces facteurs, dont le nombre est évidemment fort élevé, a été établi.

Quant aux aspects physiques du développement régional, ils demeurent étroitement liés à ses ressources humaines et à leur contexte. Les qualifications professionnelles obtenues grâce à la construction du Haut-Barrage représentent un apport important pour toute future croissance. Un plan de développement de la main-d'œuvre est en cours sous une forme particulière. Les composantes de la demande, débordant largement le cadre des migrations internes, font l'objet de programmes d'études approfondies dans le sens indiqué sur le tableau suivant. Celles de l'offre du marché de l'emploi apparaissent à travers les recherches conduites par les différents « Centres de Développement » établis à Assouan même et dépendant de l'organisation dite « Développement Régional d'Assouan ».

La philosophie propre à ces « Centres » mérite de s'arrêter quelques instants afin d'évoquer ici leurs fonctions, leurs structures et leurs rapports avec les différents Ministères. Qui plus est, ces « Centres » ayant été assez heureux pour attirer d'importantes contributions étrangères, il paraît opportun d'apporter également certaines indications sur l'orientation de l'aide internationale.

L'examen des programmes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement indique que la plupart de ces programmes ont pour base un raisonnement dont l'essentiel serait que les pays dits industrialisés disposent d'une masse plus importante de capitaux, de connaissances technologiques, et de personnels qualifiés que les pays en voie de développement, et qu'un processus de nivellement peut être atteint, ou tout au moins accéléré, par le transfert de telles ressources des pays les plus riches vers les plus pauvres.



ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES D'ASSOUAN

Ce raisonnement est gouverné d'un côté par le désir des nations les plus avancées de mobiliser un tel mouvement vers les zones dans lesquelles une impulsion maxima peut être donnée par le moyen d'une assistance limitée au minimum optimal requis pour obtenir le changement voulu. D'autre part, il est également fonction de la capacité des nations en voie de développement d'absorber de tels transferts et de créer les institutions qui pourront irradier les impulsions ainsi obtenues. Cependant, et même lorsque l'ensemble des conditions requises de part et d'autre est assuré, il faut admettre que la disponibilité et le transfert de ces ressources ne font guère plus que créer un certain potentiel. Aucune somme d'assistance étrangère (ou de ressources locales) ne peut faire surgir un développement socio-économique viable sans la connaissance appropriée du potentiel de développement des régions considérées et de l'intensité de l'effort à entreprendre.

La nature exacte de chacune de ces agences ou administrations varie d'un pays à l'autre, mais elles sont en général chargées pour le moins d'établir les objectifs et directives, ainsi que, dans une certaine mesure, de s'assurer que les projets spécifiques s'inscrivent dans le cadre de ces directives et contribueront à atteindre les objectifs fixés.

Ceci ne représente qu'une fraction de l'ensemble des tâches devant être entreprises pour engendrer le processus de développement, et peut-être la plus simple de toutes. La planification globale doit s'appuyer sur un complexe de plans particuliers concernant les différentes étapes dont la réalisation permettra d'atteindre les objectifs envisagés. Ces plans sont à la fois les briques et le mortier de la planification du développement, se basant, non pas sur des agrégats intangibles, mais sur des données et des décisions spécifiques tant dans le domaine social que dans celui de la technologie. Leur qualité et leur exécution sont primordiales en ce qui concerne la valeur effective de l'assistance étrangère, comme elles le sont pour le rythme et le climat en général de la croissance économique. En régime capitaliste, c'est à l'entrepreneur, au secteur privé, qu'échoit la préparation de ces plans particuliers, ainsi que leur mise en œuvre et leur accomplissement. Qui peut le mieux remplir ce rôle dans le cadre d'un système non capitaliste ?

Cette fonction est souvent déléguée aux différents Ministères de l'Administration Centrale, chacun d'entre eux étant responsable pour son propre secteur. Cette formule offre l'avantage de voir la tâche confiée aux mains d'organismes ayant les capacités techniques requises, et de procurer le programme de travail détaillé à ceux auxquels incombera l'exécution des plans. Mais il y a aussi des inconvénients graves à cette méthode. Les Ministères, étant les agents d'exécution du gouvernement, sont surchargés par l'administration des programmes en cours et par la mise en œuvre de nouveaux. Par vocation et par évolution, le Ministère central est une institution administrative et non pas un « entrepreneur ». Ce dont on a alors besoin, c'est d'un organisme créé spécifiquement dans le but de remplir ce rôle d'entrepreneur dans une société socialiste.

Une telle institution doit avoir pour seule raison d'être la planification et la promotion du développement économique et social. Elle se préoccupera de la technologie, des ressources physiques et sociales ainsi que des facteurs économiques, non pas en termes généraux, mais en détail. Elle devra être en contact suffisamment étroit avec les personnes et les ressources qui la concernent afin de les bien connaître, et, du point de vue psychologique, de s'identifier à elles. Dans la plupart des pays, ce raisonnement suggère une institution régionale, telle que le requiert également le besoin de disposer d'une organisation à disciplines multiples et suffisamment réduite pour que les communications, formelles ou non, puissent être aisées et fréquentes. Simultanément, toutefois, afin de pouvoir prendre part aux décisions clés et avoir une influence sur l'action relative à certains projets spécifiques, elle devra disposer d'étroites relations de travail avec les agences d'exécution du gouvernement (en général les ministères centraux) de même qu'avec les autorités responsables de la planification globale, c'est-à-dire avec l'agence nationale de développement. Une telle institution doit agir comme un agent extrêmement dynamique du développement, assurant toute la liaison souhaitable entre les différentes étapes de planification et d'exécution ; dans le même temps, elle devra permettre de disposer d'un mécanisme institutionnel responsable de la recherche et de la création de ressources et d'opportunités nouvelles, et de la promotion de leur exploitation optima.

Le « Développement Régional d'Assouan » se trouve placé au cœur même de ces activités. Créée il y a trois ans par décret présidentiel, cette agence s'est vu confier la charge et la responsabilité d'engendrer et d'exécuter l'ensemble des plans requis par le développement de la région. Une attention toute particulière a été prêtée, pendant la phase de son organisation, aux structures et fonctions propres à cette agence.

Sous sa forme définitive, elle est maintenant articulée de façon fonctionnelle sur un ensemble de sept « Centres » (Agriculture, Industrie, Lac Nasser, Géologie, Ressources Humaines, Transport et Urbanisme), dont chacun est responsable de l'identification, évaluation et exploitation des ressources de son secteur. Les activités de ces Centres sont, à leur tour, coordonnées et intégrées au sein de l'organisation administrative régionale.

Le programme d'action de l'Agence a été établi sur la base des concepts suivants :

1. le développement des ressources doit avoir pour base les résultats d'une recherche approfondie sur ces mêmes ressources.
2. La planification sera davantage axée sur des projets spécifiques, plutôt que sur de vastes plans globaux.
3. Chaque centre jouera le rôle d'entrepreneur ou d'innovateur pour les ressources propres à son secteur.

4. Les travaux de chaque centre seront conduits en étroite liaison avec les agences et ministères intéressés dépendant du gouvernement central.

5. Les priorités des projets seront établies en fonction directe des réalités politiques et du degré d'intérêt et d'assistance du gouvernement.

6. Les activités et méthodes de développement devront être « institutionalisées » afin de permettre leur continuation et leur éventuelle adoption par d'autres régions de la République Arabe Unie.

7. Le plus haut degré d'interdépendance entre les différents secteurs devra être observé et intégré pour l'obtention d'un rendement maximum.

Tenant compte de ces concepts de base, l'organisation des structures de l'Agence de Développement Régional d'Assouan a donc adopté les structures indiquées au tableau suivant.

Le Conseil d'Administration de l'Agence est composé de douze membres, son Directeur Général y compris, et se trouve placé sous la présidence du gouverneur de la Province d'Assouan. Les membres de ce Conseil sont les Secrétaires d'Etat des Ministères ou les directeurs des organisations directement intéressées par les activités de la région. Ce même Conseil est responsable de la politique et de l'orientation de l'Agence, et fait fonction de médiateur lorsque plusieurs Ministères sont impliqués par un projet donné. Dépendant directement du Premier Ministre, les recommandations qu'il adopte ont un caractère de haute priorité.

Chacun des différents Centres dispose pour le moins d'un « Conseil Stratégique » assurant les rapports directs entre ce Centre, l'Agence et le ou les Ministères correspondants. Dans tous les cas, ces « Conseils » comprennent pour le moins quatre membres, dont deux représentent le Ministère intéressé et deux sont désignés par l'Agence. Etant donné que chacun de ces « Conseils » est responsable de la politique suivie par chaque Centre, et qu'il doit approuver les projets élaborés par ce dernier avant leur mise en œuvre, l'accord et l'appui requis, tant au niveau régional que national, sont assurés d'avance pour chacun des programmes envisagés. Ce système offre un certain nombre d'avantages évidents, tant pour les Ministères que pour l'Agence elle-même. Il permet, entre autres, de garantir que le programme d'ensemble de chacun des Ministères sera épaulé, tout en laissant la responsabilité des recherches, de la planification et de l'analyse proprement dites au Centre compétent. Il permet également de s'assurer de ce que le personnel et le financement nécessaires à l'exécution d'un projet déterminé seront disponibles en temps opportun, de même que la supervision technique indispensable au niveau local sera effectuée au cours de la mise en œuvre. Par ailleurs, les perspectives de tout projet, en fonction des conditions et problèmes de la région, seront ainsi plus sûrement garanties. Enfin, il offre la possibilité d'une utilisation maxima des personnels et services disponibles sur place, alors même qu'il provoque un fort support de la part des intérêt locaux.

Comme il a déjà été dit plus haut, l'un des facteurs qui tendent à retarder le progrès dans les pays en voie de développement est représenté par l'absence virtuelle de l'entrepreneur en tant qu'individu ou organisation constituée. Le système ne prévoit pas cette fonction vitale qui consiste à «chercher, trouver et exploiter* », avec la prise de risques qu'elle implique, et qui revêt pourtant une telle importance dans le processus du développement. L'Agence, elle, s'efforce de pallier cette absence. Outre l'effort continu qu'elle soutient en matière de recherche sur les ressources disponibles, elle reste attentive, et ceci d'une façon constante, aux besoins de la population et de l'économie régionales, aussi bien qu'à l'élimination des goulots d'étranglement. Cette recherche perpétuelle de méthodes plus adéquates, de solutions neuves à des problèmes anciens, de services et d'équipement modernisés, et en même temps appropriés au milieu ambiant, devait inévitablement conduire le personnel de l'Agence à un rôle d'innovateurs. C'est peut-être dans cette fonction d' « Agent de la Transformation » que notre organisme aura apporté sa contribution la plus valable à l'essor socio-économique de la région d'Assouan et de la République Arabe Unie.

* *De l'anglais "search, discover and exploit".*