

~~WM-PA-WD-MAR-02~~ → 9/a

t.120.6-50
t.311 El Salvador - NY/Zh

3003 Berne, le 5 décembre 1977

Rapport de mission Nyffeler en Amérique Latine, 1/9 - 7/10/1977

Extrait No 11

(avec annexes)

El Salvador: Prospection

1. Résumé

Eu égard aux conditions socio-politiques régnant au Salvador, il y a lieu de réduire notre effort de prospection pour le concentrer sur le projet "Commercialisation du lait à Nueva Esparta".

2. Mesures à prendre

Dès que nous aurons reçu le nouvel avant-projet élaboré par le groupe de travail salvadorien, décider de notre participation éventuelle à une mission préparatoire conjointe prévue pour avril-juin 1978.

3. Commentaires

3.1 Conditions d'intervention

La tension qui s'est fortement accentuée au Salvador depuis les dernières élections justifie un examen préalable de la situation socio-politique de ce pays, en prenant comme référence le point C 2 de nos "critères de sélection de projets". Celui-ci subordonne notre intervention à l'existence d'un contexte politique et d'un climat social permettant à cette intervention de se réaliser dans des conditions acceptables de stabilité, de liberté et de sécurité, impliquant que la structure socio-économique et la politique de développement du pays concerné ne doivent pas aller à l'encontre de nos options fondamentales.

Grâce aux divers contacts organisés par notre Chargé d'Affaires M. Portier, j'ai pu me faire une idée assez précise de la situation qui règne au Salvador. Elle est dramatique pour de larges groupes sociaux. Le terme qui revenait le plus souvent au cours de mes entretiens était celui de "capitalisme du 19e siècle". Quelques exemples cités par mes interlocuteurs:

- a) un programme d'aqueducs ruraux est en cours de réalisation, avec un financement de la CIDA (crédit de US\$ 1,2 mio et donation de US\$ 0,9 mio) et de la Banque Interaméricaine de Développement (prêt de US\$ 6,0 mio). Que voilà un projet attrayant! En réalité: le gouvernement a interdit la construction de fontaines communales (l'eau serait gratuite ...) et a imposé un système de distribution par ménage et par maison, lié à l'installation de compteurs. Les familles déshéritées ne pourront pas acheter l'eau dont elles ont besoin

- 2 -

- b) en dépit de toute la phraséologie officielle, les coopératives sont considérées avec méfiance, étant potentiellement subversives. En règle générale, l'INSAFOCOOP les organise d'une façon qui ne leur permet pas de se capitaliser. Elles sont poussées à prendre du crédit bancaire, perdant ainsi une partie de leur liberté de manoeuvre.
- c) lorsque le prix du coton et du café étaient à la hausse, le gouvernement a invoqué la faiblesse des cours du sucre pour s'opposer à un accroissement des salaires
- d) l'Instituto Regional de Abastecimiento (IRA) achète le lait en poudre à bas prix dans les pays du Marché Commun et réalise un bénéfice annuel de 10 à 12 mio de \$ en l'écoulant au Salvador. Au lieu d'utiliser ce bénéfice au développement de l'élevage, on l'affecte au subventionnement de l'exportation des céréales de base, qui sont produites par les "14 familles". Les petits producteurs peuvent aussi livrer ces céréales à l'IRA, mais comme ils ne possèdent que les terrains les moins productifs, ils ne risquent pas de se tailler une grande part du gâteau
- e) il y a quelques mois, lorsqu'une grande propriété a été envahie par une centaine de paysans sans terre, elle a été cernée par l'armée, qui les a massacrés jusqu'au dernier.
- f) le mode d'industrialisation du Salvador tend à réduire l'emploi industriel, grâce à l'importation des machines les plus modernes et les plus automatisées
- g) quant aux entrepreneurs hors du secteur industriel moderne, leur règle de conduite est de minimiser le plus possible leur risque, en le reportant sur leurs salariés. C'est ainsi que:
- les ouvriers agricoles doivent acheter leurs outils
 - les véhicules des entreprises ne sont pas assurés. C'est le chauffeur qui assume le risque de responsabilité civile
 - au restaurant, les serveurs achètent les repas au comptoir, pour les revendre aux clients; si le plat est refusé par le client, il reste à la charge du serveur; si un verre est brisé par un client qui ne le rembourse pas, sa valeur sera à la charge du serveur

De tels exemples illustrent une situation générale qui ne saurait satisfaire nos critères d'intervention.

3.2 Conclusions à tirer pour notre programme au Salvador

A fin 1975 - début 1976, nous avons envisagé de lancer un programme substantiel de coopération technique au Salvador, alors que le régime du Président Molina faisait quelques pas timides dans la direction d'une réforme agraire. Ces velléités ont été fort peu appréciées par les détenteurs du pouvoir réel, qui ont contraint Molina à faire machine arrière en sacrifiant pour les

- 3 -

besoins de la cause son Ministre de la Planification, jugé trop progressiste. Le gouvernement présidé par le Général Carlos Humberto Romero est maintenant notre interlocuteur dans un contexte socio-politique beaucoup plus tendu qu'il y a deux ans.

Notre problème est le suivant: compte tenu du fait que c'est nous qui avons fait les premières avances au Gouvernement salvadorien en vue de la réalisation d'un programme de coopération technique bilatéral, il s'agit de réduire le volume du programme envisagé en attendant des jours meilleurs, et cela sans que l'on puisse nous reprocher de nous immiscer dans la politique intérieure du Salvador.

Du fait que le projet d'entretien du matériel hospitalier est pratiquement sous toit (cf. extrait de rapport No 10), nous sommes dans une position de départ assez confortable: ce premier accord de projet témoigne de notre volonté de coopération, et nous ne courons guère de risques politiques dans ce type de projet essentiellement technique. Ceci nous permet d'être plus exigeants dans la sélection d'un deuxième projet.

A mon départ en mission, les 5 idées de projet suivantes étaient à l'étude (cf. points 3.2 et 3.3 de mon cahier des charges du 9 août 1977):

- A. Commercialisation du lait à Nueva Esparta
- B. Légumes et horticulture à Joya de Cerén
- C. Artisanat coopératif à Sonsonate
- D. Fourniture d'eau potable dans les zones rurales
- E. Coopération avec OIRSA

Il convient d'abandonner les idées de projet B, C et D, et de considérer la réalisation du projet E comme fort hypothétique, pour les raisons suivantes:

- projet B: notre partenaire potentiel, le BFA, ne s'intéresse pas à la réalisation de ce projet
- projet C: la FUNDASAL n'a pas pu acquérir les terres sur lesquelles elle comptait réaliser ce projet
- projet D: au vu des expériences faites dans le projet CIDA/BID, mieux vaut ne pas insister (voir point 3.1 a)
- projet E: les deux profils de projet soumis par le Dr Carlos Meyer, directeur de OIRSA (Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria) sont encore trop imprécis. L'intérêt de M. Meyer est avant tout de maintenir un dialogue avec nous, en vue de son éventuel engagement par notre service. Il est très désireux de retourner en Suisse. Aucune initiative n'est à prendre, à moins que M. Meyer ne nous relance en précisant ses idées de projet

Reste le projet A, qui pose des problèmes plus épineux.

3.3 Rappel des antécédents

L'idée de projet A, "Commercialisation du lait à Nueva Esparta", est le résultat d'une mission exploratoire réalisée par M. Laurent Guye en octobre 1976, portant sur un projet présenté par le FOCCO (Fomento y Cooperación Comunal, une organisation dépendant directement du Président de la République). Voyant que notre appui au projet Lajitas/Sabanetas était problématique (rentabilité trop faible, localisation dans une zone frontalière contestée), le FOCCO s'est rabattu sur l'idée du projet de Nueva Esparta et en a discuté le profil avec M. Guye, qui nous l'a soumis. Comme ce projet devait s'appuyer sur un programme du BID, nous avons décidé d'en poursuivre l'examen, à condition que notre partenaire principal soit le BFA, le FOCCO pouvant à la rigueur assumer un rôle subsidiaire.

3.4 Les activités du BID dans le domaine de l'élevage

Au Salvador les activités du BID dans le domaine de l'élevage porteront en priorité sur la santé animale. Les problèmes de commercialisation ne seront traités qu'ultérieurement. Le prêt du BID est libéré, l'accord est signé, mais le projet n'a pas encore démarré. Le partenaire sera le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAG), qui recevra l'appui de spécialistes du BID. Au niveau des objectifs, le projet BID est axé sur les petits paysans; on se propose de travailler avec des coopératives, mais dans les faits tout dépendra de la volonté du MAG, aussi les gens du BID se montrent-ils quelque peu sceptiques. Ils ne pensent pas avoir un grand impact au niveau national mais pour eux ce qui compte, ce sont les homologues qu'ils vont former, car à terme ils pourront être les moteurs d'un certain changement.

3.5 La situation à Nueva Esparta

Nueva Esparta est situé à environ 50 km au nord-est de San Miguel, l'une des principales villes du Salvador. Le problème qui se pose aux petits producteurs de lait est essentiellement celui de la commercialisation, livrés qu'ils sont aux intermédiaires.

Actuellement le fromage est produit dans le cadre familial. Il s'agit d'un fromage blanc salé produit selon la même technique qu'au Honduras (voir à ce sujet le rapport de M. Dubly sous dossier t.311 Honduras 5). Ce mode de production procure du travail à la femme et aux enfants, en n'exigeant qu'un très faible investissement.

N'étant pas organisés pour la commercialisation, ces producteurs dépendent des intermédiaires qui font des tournées d'achats et empochent un bénéfice substantiel dans la revente.

3.6 Esquisse d'un profil de projet

Une coopérative de production de fromages ne répondrait à aucun besoin. Bien au contraire, elle ferait perdre leur travail à la femme et aux enfants. L'accent devrait donc être mis sur la commercialisation, ce qui dans des conditions normales est relativement facile. Ensuite, on pourrait penser à mieux organiser la production, en vue d'améliorer sa qualité.

On pourrait également se rabattre sur la possibilité de vendre d'une façon organisée le lait excédentaire à la Centrale laitière Rio Grande, de San Miguel. Cette "planta procesadora" est une donation de l'UNICEF. Elle est mal gérée et assez vétuste, mais si elle était remise en état, sa capacité pourrait passer de 50'000 bouteilles par jour à 75'000. On y produit également du lait en poudre.

En ce qui concerne l'articulation institutionnelle du projet, le FOCCO pourrait se charger de certaines tâches annexes telle que l'élevage de volaille pour la consommation familiale, la culture de légumes, etc. Mais dès que l'on entre dans l'économie monétaire, cela dépasse les capacités du FOCCO. C'est à ce niveau que le BFA est indispensable. Comme il n'y a pas encore de coopérative à Nueva Esparta, la section "cooperativas" du BFA pourrait appuyer la formation d'une coopérative de commercialisation de produits laitiers. Le projet pourrait également bénéficier de l'appui du MAG (assistance pratique) et d'un institut de recherches agricoles, le CENTA.

Ce profil de projet est assez différent de celui que le FOCCO nous a soumis en mai 1977. Ce dernier document n'a guère suscité l'intérêt du BFA, parce qu'il est assez vague et ne montre pas comment l'on se propose d'organiser les producteurs. Selon les gens du BFA, le FOCCO n'a pas "pensé" le projet, car une analyse économique du document montre que les propositions du FOCCO aboutiraient à une baisse des revenus des producteurs.

3.7 Attitude de nos partenaires

Dans la définition d'une marche à suivre pour l'étude et la mise en place de ce projet, j'ai dû tenir compte des facteurs suivants:

- le FOCCO considère ce projet comme son projet, et aucune instance au Salvador n'a envie de le lui contester, vu les liens spéciaux qui unissent le FOCCO et la Présidence.
- tout en évitant soigneusement de marcher sur les platesbandes du FOCCO, le BFA pourrait s'intéresser au projet de Nueva Esparta, si celui-ci était bien structuré et rentable. Encore faut-il noter que le BFA semble peu désireux de s'attaquer aux intermédiaires, qui "jouent un rôle très utile". C'est du moins l'attitude officielle du BFA. Le BFA craint beaucoup que le projet soit mal exécuté, aussi insiste-t-il pour que la Suisse désigne un expert polyvalent chargé de diriger le projet.

3.8 Plan d'action

Afin de dessaisir le FOCCO de son rôle d'interlocuteur privilégié, j'ai d'abord eu des entretiens au BFA, qui ont permis de dresser un plan d'action. J'ai alors présenté ce plan d'action au FOCCO, en indiquant que le BFA était disposé à collaborer à sa réalisation. Privé pour une fois de son rôle de coordonnateur et de mobilisateur des énergies, le Directeur du FOCCO m'a donné son agrément au plan dressé avec le BFA, en ajoutant qu'il allait prendre immédiatement toutes les mesures pour organiser un groupe de travail interinstitutionnel. C'est là l'objectif que nous cherchions à atteindre: le FOCCO n'est plus notre seul interlocuteur.

Le plan d'action se divise en 3 étapes: exploration, préparation, exécution.

a) Exploration (octobre 1977 - février 1978)

Cette étape portera sur la détermination des besoins et l'identification des moyens permettant d'y répondre. Elle sera réalisée par le groupe de travail institutionnel mentionné plus haut, qui comprend des représentants du BFA, du MAG (Direction de l'élevage et de l'agriculture) et du FOCCO. En cours d'étape, nous recevrons une copie des termes de référence, que nous pourrons soumettre à M. Guye afin qu'il nous communique ses suggestions. Nous recevrons l'avant projet résultant des études exploratoires d'ici à fin février. Si nous estimons que le projet est factible et crédible, nous pourrons participer à l'étape de préparation.

b) Préparation (avril - juin 1978)

Cette étape d'une durée de 2 à 3 mois devrait être terminée à fin juin 1978. Il s'agirait de mettre au point sur place les modalités d'exécution du projet, par le moyen d'une mission conjointe à laquelle participeraient deux experts suisses. Sur cette base, les deux parties prépareraient la libération des crédits nécessaires, de façon à ce que l'accord de projet soit sous toit à fin septembre 1978. Ceci permettrait au projet de démarrer en janvier 1979.

c) Exécution (1979 - 1986)

La durée globale d'exécution envisagée est d'environ 8 ans, divisés en 3 phases. La contribution suisse pour la première phase du projet, d'une durée de 2 ans et demi à 3 ans, ne dépassera pas Fr. 1,0 mio.

- 7 -

4. Personnes rencontrées

Ambassade de Suisse: M. Th. Portier, Chargé d'Affaires

FOCCO: Ing. Manuel Novoa, Directeur exécutif
Ing. Raúl Machuca, Planification FOCCO

Min. Planification: Ing. José E. Jaimes, chef div. coopération internationale

FAO: Ing. Arnoldus van den Hoven, expert auprès du BFA

BID: M. Francis Bregha, représentant BID au Salvador

BFA: M. Jimenez, Président
Dr Rivera

OIRSA: Dr Carlos Meyer, Directeur exécutif

Ambassade RFA: M. l'Ambassadeur Erich A. Huesch

ainsi que divers industriels suisses établis au Salvador

5. Documents annexes

Les documents suivants sont joints à l'original du présent rapport:

- communiqué de la CIDA concernant un projet d'aqueducs ruraux (26/4/1977)
- "Situación de avance de la cooperación técnica" (Planificación, Julio 1977)
- brochures de OIRSA concernant la prévention des épidémies