N 562 E.53 085773

Dans le discours qu'il a prononcé à l'Assemblée annuelle de la Banque et du Fonds à Nairobi en 1973, M. Robert S. McNamara, Président de la Banque Mondiale, a défini la « pauvreté absolue » par « des conditions de vie abjectes, caractérisées par la maladie, l'analphabétisme, la malnutrition et une telle misère que ses victimes se voient privées de tout ce qui est l'essentiel à l'être humain ». La pauvreté absolue, a-t-il dit, est le lot de 40 % de la population des pays en développement. Depuis le discours de M. McNamara à Nairobi, la politique de développement de la Banque Mondiale a pris une orientation nouvelle. Cette série d'articles explique comment la Banque répond aux défis que lance la pauvreté dans ses pays membres.

Les effets des prêts de la Banque au développement rural

Depuis la crise alimentaire mondiale du début des années soixante-dix, la Banque Mondiale a accéléré son programme de prêts à l'agriculture et au développement rural et l'a considérablement modifié pour favoriser l'augmentation de la productivité des groupes à bas revenu. L'article qui suit procède à une évaluation provisoire de cette stratégie.

Montague Yudelman

Les prêts directs consentis par la Banque au profit du développement agricole du monde en développement sont passés depuis 1973 de 1,4 milliard de dollars par an à 3,3 milliards en 1978. Au cours de ces cinq ans, ils se sont élevés à plus de 10 milliards de dollars. Le chiffre de 1978 représente 30 % du total des prêts effectués par la Banque cette année-là et plus de 40 % de l'ensemble des engagements externes en faveur de l'agriculture. Comme chaque dollar qu'investit la Banque s'accompagne d'un investissement local, la valeur globale des projets auxquels la Banque participe est nettement plus élevée que sa contribution propre. Au cours des cinq dernières années, l'investissement, toutes sources confondues, a dépassé 24 milliards de dollars, ce qui représente sans doute de 15 à 20 % de l'ensemble de l'investissement public effectué dans l'agriculture du monde en développement. (Ces chiffres ne se rapportent qu'à l'investissement direct dans l'agriculture. Il faut y ajouter les effets indirects sur le secteur des prêts consentis à d'autres secteurs, qui sont bien loin d'être négligeables).

L'évaluation que l'on tente ici porte sur les effets des prêts consentis par la Banque en faveur du développement agricole, notamment au profit des agriculteurs pauvres. Elle se fonde sur l'expérience de la Banque, qui a déjà à son actif 75 projets tandis que plus de 500 autres sont encore en cours d'exécution.

Les effets économiques des projets peuvent être divers. La plupart du temps, l'objectif essentiel consiste à augmenter les revenus du producteur grâce à un accroissement de la production et de la productivité dans les exploitations agricoles. De nombreux projets sont conçus pour venir en aide au petit fermier en tant que producteur. De tels projets ont également des effets importants sur la pauvreté dans le monde rural dans la mesure où ils créent de nouvelles possibilités d'emploi. Que ce soit dans l'agriculture, les services liés à son développement, ou les entreprises locales, ces nouveaux emplois se situent à des niveaux de productivité souvent supérieurs. Les projets ont également une influence sur les pauvres en tant que consommateurs. Certains d'entre eux fournissent de meilleurs services ou prestations comme l'eau potable, les écoles primaires, les centres sanitaires locaux. Les autres, et c'est en fait le cas du plus grand nombre, augmentent la quantité de nourriture destinée à la consommation locale.

Caractéristiques des projets

Si on veut augmenter les revenus des petits fermiers, il faut accroître la productivité. L'un des aspects des projets les plus réussis a été d'augmenter la production des cultures traditionnelles. D'autres ont modifié la composition des semences. L'augmentation de la production des cultures traditionnelles provient en grande partie d'une utilisation plus efficace de graines de meilleure qualité, d'engrais et d'eau, dans le cadre de systèmes qui ont permis à plus de 10 millions de fermiers dans le monde en développement d'augmenter leur production de riz, de blé, de maïs et de manioc ainsi que leurs revenus. D'autres projets ont conduit à modifier la com-

position de cette production. Le changement de semences a abouti à ce que des fermiers passent d'une production de subsistance à la production de cultures de valeur élevée. Il s'agit du sucre, du thé, de fruits, des légumes, du sisal et du coton. Ces cultures sont celles de systèmes de petites exploitations que l'on trouve dans des pays aussi divers que le Brésil, l'Indonésie, le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie et la Tunisie. Parmi les plus vieux projets de ce genre on compte celui qui concerne les petites exploitations de thé du Kenya. Grâce à lui, le revenu des fermiers, qui était de 50 dollars par an environ, a triplé.

Les projets destinés à augmenter les revenus des paysans pauvres supposent d'abord qu'on identifie clairement les bénéficiaires potentiels et, ensuite, qu'on conçoive ces projets de manière à ce qu'ils profitent directement au groupe visé. Dans la pratique, la conception de chaque projet est fonction de la spécificité des conditions locales, ce qui en fait une chose unique en soi. Il est toutefois possible de résumer les principales activités que les projets de la Banque destinés aux paysans pauvres mettent en relief, ainsi que leurs effets.

Irrigation. Un large consensus s'est fait à propos des effets de l'irrigation sur la production de cultures telles que le riz. L'irrigation permet d'agrandir les zones de culture intensive, ce qui rend souvent deux récoltes possibles, dans des régions qui seraient autrement trop sèches ou trop soumises aux changements de climat pour être productives. C'est le cas, par exemple, des pays asiatiques producteurs de riz. Les pays où moins de 35 % des terres cultivées sont irriguées ont des rendements moyens de deux tonnes par hectare ; ceux où 75 % des terres cultivées sont irriguées ont des rendements moyens supérieurs à quatre tonnes par hectare. On peut sans doute attribuer 40 % de l'augmentation totale des rendements en riz de la dernière décennie à l'extension de l'irrigation. Or cette dernière constitue, de loin, la plus grosse part des prêts de la Banque à l'agriculture.

Dans la mesure où une estimation est possible, la Banque est aujourd'hui à l'origine de 25 % de l'ensemble de l'investissement public supplémentaire dans le domaine de l'irrigation. C'est grâce à l'irrigation que finance la Banque que l'augmentation de la production annuelle de céréales — essentiellement du riz — a atteint un chiffre qui varie entre 750 000 et 1 000 000 tonnes. Tout aussi important est le fait que les normes de construction et de fonctionnement établies par la Banque ont été généralement adoptées par les autorités locales et qu'elles ont de fortes répercussions sur l'efficacité des programmes nationaux d'irrigation. Comme il fallait s'y attendre, les réseaux d'irrigation financés par la Banque, surtout dans les régions d'Asie productrices de riz, se situent dans des zones où l'on trouve une population nombreuse et établie depuis longtemps, où de petites propriétés (parfois fragmentées) voisinent avec des propriétés plus grandes. Ces réseaux sont parfois conçus pour desservir des activités non agricoles. Les pauvres tirent ainsi des avantages substantiels de ces projets. En effet, les revenus des producteurs augmentent et les possibilités d'emploi agricole et non agricole sont plus nombreuses.

Prenons comme exemple un projet d'irrigation destiné à la culture du riz, situé en Malaisie, et financé par la Banque. Si on analyse l'ensemble des revenus et des investissements qui en furent la conséquence, on s'aperçoit que toutes les classes, y compris celle des paysans sans terre, ont toutes proportions gardées, profité de l'investissement. En termes d'accroissement absolu, l'effet a été nettement plus fort dans le cas de paysans qui disposaient au départ du plus haut niveau de revenu. Mais, en termes de niveau de vie, les effets les plus considérables se sont sans aucun doute fait sentir chez les petits paysans à faible revenu et les gens sans terre, qui, pour la première fois, ont pu disposer des biens nécessaires à une vie décente et productive. L'étude a également montré que les effets « secondaires » enregistrés dans les activités non agricoles étaient globalement presque aussi importants que les effets agricoles directs du projet. Pour chaque dollar d'investissement direct dans la production de riz, on comptait environ 75 cents d'investissement chez les forgerons, les petits commerçants et les petites entreprises locales. Des analyses a posteriori, réalisées avec un grand soin, portant sur des projets en Inde et au Mexique, ont révélé que ces projets suscitent des hausses de salaire qui profitent aux pauvres et que l'exode rural diminue, en même temps que d'autres indicateurs sociaux, comme la fréquentation scolaire, la mortalité infantile ou le nombre de bicyclettes vendues, s'améliorent.

Un projet récemment achevé aux Philippines montre l'importance des effets qu'on peut attendre de l'irrigation quand on l'associe à un programme de réforme agraire. Avant le démarrage du projet, quelque 24 000 familles rurales vivaient sur 80 000 hectares environ. L'irrigation a eu pour résultat qu'aujourd'hui plus de 90 % des terres de la région donnent deux récoltes par an et que les rendements ont doublé dans les zones qui autrefois étaient sèches. On prévoit globalement que la production fera plus tripler en 1979 grâce au projet. D'autre part, en 1978, à la suite de la réforme agraire, la région faisait vivre 45 000 familles rurales. La réduction moyenne de la taille des exploitations a été plus que compensée par l'accroissement de la productivité. Les résultats atteints en Egypte, en Indonésie et dans certaines régions d'Afrique sont là pour attester qu'il ne s'agit pas d'un phénomène isolé.

Engrais. C'est un fait sans conteste que les engrais chimiques ont joué un rôle important dans l'augmentation des rendements et de la production que les pays en développement ont connue. La plupart des prévisions montrent qu'un meilleur approvisionnement en engrais sera un facteur primordial dans la production future de denrées alimentaires. La Banque Mondiale est devenue la plus importante source d'aide financière et technique pour ce qui est de la construction d'usines d'engrais dans les pays en développement. La plupart de ces usines sont propriétés d'Etat ; elles visent à favoriser une production qui se substitue aux importations. Les projets aidés par la Banque représentent environ 25 % des engrais azotés supplémentaires, 35 % des phosphates et 100 % de la potasse qui ont été produits depuis le début des années soixante-dix.

La Banque Mondiale et la pauvreté dans le monde.

Précédents articles de la série

I. **La politique de prêt de la Banque change d'orientation,** *par Mahbud ul Haq, juin 1978.*
II. **La Banque et la pauvreté dans les villes,** *par Edward Jaycox, septembre 1978.*
III. **La Banque et la pauvreté dans les campagnes,** *par Leif E. Christoffersen, décembre 1978.*
IV. **Le problème de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des déchets,** *par Yves Rovani, mars 1979.*
V. **La Banque et le développement de petites entreprises,** *par David L. Gordon, mars 1979.*
VI. **Des prêts à l'éducation pour les pauvres,** *par Abdun Noor, juin 1979.*

Ces engrais supplémentaires, dont le volume annuel est approximativement de 750 000 tonnes, sont susceptibles d'assurer une production de 6 millions de tonnes de céréales supplémentaires, soit la moitié environ de l'augmentation de la production des pays en développement au cours de la même période.

Le projet que la Banque aide à l'heure actuelle dans le nord du Nigéria représente l'exemple d'un projet où l'essentiel des efforts se concentre sur une utilisation plus importante des engrais, afin d'exercer un effet direct sur la production et le revenu. Il y a peu de temps encore, le Nigéria était un exportateur net de denrées alimentaires. Mais l'élévation des revenus a provoqué un gonflement de la demande de céréales au moment même où la production diminuait. La Banque Mondiale a prévu de s'engager pour un montant de 1 milliard de dollars en faveur de projets régionaux de développement qui embrasseront tout le pays. Les résultats provisoires sont impressionnants. En trois ans seulement, l'utilisation d'engrais chimiques est passée de 2 000 à 50 000 tonnes dans les trois premières régions couvertes par les projets. Depuis 1976, la production a plus que doublé et la vente de charrues de meilleure qualité, de nouvelles semences et d'autres intrants a augmenté à un rythme remarquable. Les projets concernent aujourd'hui 200 000 familles rurales, soit plus d'un million de personnes et le moment viendra où ils toucheront la plupart des 18 millions de ménages ruraux que compte le Nigéria. Ailleurs, dans des régions aussi différentes que la Tanzanie, la Thaïlande ou la Tunisie, c'est grâce à des projets subventionnés par la Banque que de nombreux fermiers à bas revenus ont la possibilité d'utiliser des engrais pour augmenter leur production et leurs revenus.

Autres infrastructures. L'absence de réseaux routiers rudimentaires a constitué un goulot d'étranglement pour les riches comme pour les pauvres. En effet, elle réduit l'efficacité de la commercialisation d'instrants ou de la production supplémentaire. C'est pourquoi le programme d'investissement de la Banque Mondiale a contribué ces trois dernières années à financer la construction ou la remise en état de plus de 80 000 kilomètres de voies rurales, ce qui représente une longueur supérieure à celle de l'ensemble du réseau routier fédéral des Etats-Unis.

La Banque a réalisé des investissement dans d'autres domaines du développement rural, comme les réseaux d'électrification rurale par exemple. Au cours des quelques dernières années, les projets qui ont reçu l'aide financière de la Banque ont fourni de l'énergie à 30 000 000 de ruraux, souvent très pauvres. Le financement de places destinées à des élèves dans des institutions de formation agricole constitue un autre exemple. Les vingt-trois projets qui ont été terminés offrent déjà 10 000 places pour la formation de spécialistes agricoles. Mais ce n'est là qu'une petite fraction des places qui seront en fin de compte créées lorsque les 140 projets d'éducation en cours seront achevés.

Vulgarisation agricole. Dans de nombreux états de l'Inde, la Banque a financé un système de vulgarisation fondé sur « la formation et les visites » afin d'améliorer les capacités des travailleurs agricoles. En quoi consiste ce système dont la Banque a été l'un des pionniers ? Sur place, des agents prennent en charge un nombre relativement restreint de fermiers, ce qui permet des contacts étroits. Ces fermiers, dits de « contacts », diffusent à leur tour, auprès de leurs voisins, les améliorations techniques. Par ailleurs, les agents trouvent, tous les quinze jours, à l'intérieur même de l'organisme chargé du projet, un programme de formation destiné à les maintenir au courant des conseils à donner. Le vulgarisateur insiste au départ sur des aspects essentiels, comme des plantations faites en temps opportun ou un espacement correct des semences ou plants dans les sillons, qui n'exigent aucune sortie nouvelle d'argent. Les programmes sont peu onéreux : ils s'élèvent en moyenne à un dollar des Etats-Unis par hectare. L'effet qu'on a pu observer en Inde, tel qu'il se reflète dans les chiffres de production, est impressionnant (voir le tableau, ci-dessous).

Effets de la vulgarisation dans le projet de Chambal (Rajasthan, Inde)

Culture	Rendements moyens (en tonnes à l'hectare) avant le projet	1975/76	1976/1877	1977/78
Riz	2,00	3,35	3,60	4,36
Sorgho	0,44	0,40	0,66	0,83
Blé	1,17	2,26	2,11	2,31
Canne à sucre	40,90	n.d.	59,40	60,60

Au bout de trois ans seulement, 90 % des fermiers suivaient les conseils du vulgarisateur. Sans que la quantité des engrais utilisés ait pratiquement augmenté, on se servait de ceux-ci de manière beaucoup plus efficace ; en outre, dix fois plus d'agriculteurs se servaient de semences de meilleure qualité. Le revenu par hectare a augmenté d'au moins 50 %. Les fermiers de contact ont diffusé progressivement la nouvelle technologie auprès des autres. Dans le même temps l'écart entre les rendements respectifs s'est réduit peu à peu. (Il est à l'heure actuelle de 9 %). Dans l'Inde seule, des programmes assistent aujourd'hui un nombre de familles rurales estimé à 9 millions, dont la plupart tiennent de petites exploitations dans neuf Etats indiens. On finira par toucher treize millions de familles rurales de plus. Le Gouvernement indien s'attend à ce que l'augmentation de la production qui résultera de l'ensemble des projets soit supérieur à 15 millions de tonnes de céréales et cela a conduit un haut fonctionnaire spécialiste de l'agriculture à dire des programmes qu'ils étaient « la chose la plus extraordinaire que l'agriculture indienne ait jamais connue ».

Crédit Agricole. On a délibérément modifié l'orientation des programmes relatifs au crédit agricole financés par la Banque, afin de s'assurer qu'une part de plus en plus forte des crédits accordés aille aux groupes défavorisés qui n'avaient pas auparavant accès aux institutions de crédit. De cette manière, les institutions de crédit des pays en développement en sont venues graduellement à consentir des prêts aux pauvres. Au fur et à mesure qu'elles ont pris de l'expérience, elles ont augmenté le volume des prêts accordés aux petits exploitants et fermiers. Un tel changement d'orientation a entraîné des modifications considérables dans l'organisation et les critères associés à la détermination de la solvabilité des petits fermiers.

Parmi les quelques évaluations de l'effet des programmes de crédit agricole sur l'élévation des revenus des pauvres, on compte une étude entreprise par le Gouvernement de l'Inde. Plus de 750 000 agriculteurs indiens ont tiré profit des crédits agricoles financés par la Banque. La moitié des fonds a servi à augmenter les revenus de tout petits fermiers, et la plus grande partie de ces fonds a été consacrée au développement de l'irrigation, ce qui a permis une double récolte et un accroissement de la production. L'évaluation faite par le Gouvernement a abouti à la conclusion que le programme de crédit, et plus particulièrement sa composante destinée aux petits exploitants, avaient eu un effet considérable sur l'augmentation des revenus des paysans pauvres.

Au Nord-Est du Brésil, dans le cadre du programme du Polonordeste soutenu par la Banque, on a développé des mécanismes spécifiques de crédit en faveur des métayers et des paysans sans terre. Ces mécanismes ont été conçus pour satisfaire les besoins qui ne peuvent l'être par les voies traditionnelles. L'expérience acquise à ce jour a démontré qu'il est possible de procéder à de telles initiatives sans avoir à imposer des taux de pénalité inacceptables et qu'elles ont permis d'augmenter la production et le revenu.

Projets à objectifs multiples. L'une des voies par lesquelles la Banque effectue des prêts au développement rural est le projet à objectifs multiples, qui combine toute une série d'activités et qui s'insère d'habitude dans le cadre d'un programme national ou régional. Le bilan d'un projet en cours de réalisation au Mexique, établi à mi-course, illustre les effets de tels projets. Ce projet vise des communautés à bas revenu soigneusement sélectionnées, éparpillées dans quelque 30 « microrégions » du territoire mexicain.

Montague Yudelman

de nationalité américaine, est Directeur du Département de l'agriculture et du développement rural de la Banque Mondiale. Il a obtenu tous ses diplômes universitaires à l'Université de Californie à Berkeley (E.U.). Il a exercé des fonctions de directions au Centre du développement de l'OCDE à Paris (France) et à l'Université de Michigan (E.U.) avant d'entrer à la Banque en 1972. M. Y. Yudelman est l'auteur de nombreuses publications relatives à l'agriculture et au développement rural.

Environ quatre ans après le début du projet, ce dernier a profité à quelques 75 000 familles à bas revenu grâce à des investissements qui couvrent un grand nombre de domaines : l'irrigation, la conservation des sols, l'apiculture, l'électrification, les routes et les services de commercialisation, l'école, les soins médicaux et l'approvisionnement en eau. Jusqu'à maintenant, près de 30 000 familles ont connu une augmentation de revenu d'au moins 15 % depuis le démarrage du projet, surtout grâce à une irrigation de petite échelle et à la production de fruits. Un aspect intéressant de ce genre de projet est l'obtention, grâce à une infrastructure sociale et à l'électrification, d'avantages « rapides » et largement répandus.

Une catégorie spéciale de projets à objectifs multiples destinés aux pauvres que finance la Banque entraîne l'occupation et la mise en valeur de nouvelles terres. L'un des projets en cours les plus ambitieux est le projet de transmigration en Indonésie. Ce projet fera passer un très grand nombre des familles les plus pauvres des zones d'exploitation denses de Java aux îles extérieures de l'Indonésie, où elles seront installées sur des terres partiellement défrichées. L'effort initial, encore de faible ampleur, que la Banque a financé en partie, a permis de faire passer les revenus mensuels de quelque 2 000 familles rurales d'environ 300 dollars à plus de 500 dollars.

Quelques enseignements

Les leçons qu'on peut tirer de l'expérience qui résulte de la mise en œuvre des 500 projets environ qui sont aujourd'hui en cours, sont à la fois positives et négatives. Nombre de ces projets ont ouvert la voie : ils comportaient des activités nouvelles pour la Banque ou une collaboration avec de nouveaux organismes. L'expérience montre qu'on a souvent besoin d'une très grande souplesse lorsque les circonstances changent ou lorsque la mise en œuvre révèle de nouvelles possibilités ou encore lorsqu'elle laisse présager un échec. C'est ainsi qu'un projet destiné à fournir un emploi temporaire ou permanent à des ouvriers sans terres de l'Ile Maurice avait prévu une certaine extension des terres. Mais les terres, pour diverses raisons qui n'avaient rien à voir avec le projet, n'étaient pas disponibles. Un nouvel accord fut passé avec le Gouvernement, et le financement fût orienté vers un nouveau projet. Cette initiative, qui a réussi, offre aux jeunes travailleurs une formation améliorée qui leur permet de développer leurs capacités à exercer un métier. Nombreux sont les projets où il a fallu opérer des ajustements au fur et à mesure qu'on a mieux cerné les ressources disponibles et les techniques nécessaires à l'accroissement de la production. Cependant, il est parfois arrivé que le projet qui était le premier du genre, a servi de base à des projets ultérieurs. Le projet de transmigration en Indonésie en offre un exemple. Une telle expérience peut également constituer la base d'un programme national plus large qui continue alors que cesse l'aide de la Banque ou d'un autre organisme externe. C'est ainsi que le programme mexicain auquel on a fait allusion embrasse aujourd'hui plus de 100 microrégions. Le total des dépenses dépasse 300 millions de dollars par an, mais le soutien financier donné par la Banque au projet est aujourd'hui inférieur à 15 % du montant annuel.

Par son intervention directe au niveau des projets et plus généralement par le dialogue et les échanges de vue, la Banque a exercé une influence notable sur les politiques et programmes nationaux de maints pays en développement en matière de développement rural. On accepte aujourd'hui très largement l'idée que le secteur rural est de façon générale très fortement sous-capitalisé et qu'il faut mettre davantage l'accent sur la production de produits agricoles et de denrées alimentaires si l'on veut connaître une croissance économique équilibrée. Peut-être plus importante est l'acceptation de plus en plus répandue de l'idée selon laquelle il est possible de favoriser la croissance et l'équité dans les zones rurales, grâce à une augmentation de la productivité des petits fermiers et d'autres groupes à bas revenu jusqu'à maintenant négligés. Des programmes spécialement conçus à cette fin sont encore le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. De tels programmes sont aujourd'hui à l'œuvre dans plus de 100 pays, qui vont du plus grand pays d'Asie au plus petit pays d'Afrique.

On comprend mieux, depuis quelques années, quels sont les facteurs qui exercent le plus d'influence sur les effets des projets spécifiques. Il faut tout d'abord dire que rien ne peut remplacer une politique gouvernementale qui, d'une part, fait le nécessaire pour inciter les agriculteurs à la production et, d'autre part, améliore les capacités des organismes ruraux d'intervention. La plupart des projets visent à donner à un grand nombre de producteurs individuels la possibilité d'accroître leur production. Quant à savoir si les agriculteurs saisissent ou non cette possibilité, cela est souvent dû à des facteurs externes, tels que le temps, les variations de prix nationales et internationales ou les changements politiques.

Le temps est un facteur important. Par exemple, dans la zone du Sahel en Afrique, la production de projets financés par la Banque a diminué au début des années soixante-dix en raison de la sécheresse ; mais en Asie du Sud, la production de produits aidés par la Banque a augmenté au cours de cette période pour partie, sinon en totalité, à cause de moussons très favorables. On a particulièrement étudié quelque dix-huit projets, destinés à des petits exploitants africains au Sud du Sahara, et aujourd'hui terminés. Il s'agit de projets qui avaient été examinés et approuvés avant 1973. Cette année-là ont eu de maigres résultats. Les projets qui concernaient notamment des cultures effectuées dans des champs qui ne reçoivent que l'eau de pluie (par opposition aux régions irriguées et aux plantations d'arbres) n'ont guère réussi. Souvent, compte tenu des structures des prix et des coûts existants, les investissements agricoles aidés par ces projets ne présentaient pas un intérêt suffisant pour attirer les fermiers. Ils étaient également souvent trop risqués au vu des aléas de l'environnement et des marchés. On fait état de problèmes similaires rencontrés dans des projets plus récents, en cours de réalisation.

L'expansion des opérations de la Banque qui visent à affronter les problèmes que pose la pauvreté en milieu rural se heurte à un certain nombre de limites. L'expérience tirée des projets destinés aux petits exploitants en est une preuve. Des dizaines de millions de petits exploitants ont une production très faible dans des conditions défavorables que précisément les techniques aujourd'hui disponibles ne peuvent surmonter de façon satisfaisante. Il existe aussi, dans les zones rurales, plusieurs centaines de millions de personnes qui n'ont pas accès à la terre ou dont la propriété est trop petite pour assurer leur subsistance et celle de leurs familles. Il est possible de toucher ces personnes grâce à la création de possibilités d'emploi, permanent ou temporaire, par exemple. La Banque a financé la création de plus d'un million d'emplois temporaires par l'intermédiaire d'investissements relatifs à l'augmentation de la production, à des projets de défrichement de terres et à des programmes de travaux publics. Néanmoins, l'expérience conduit à insister à nouveau sur une leçon générale importante : apportée, la contribution à la création d'emplois, qu'elle soit directement par la Banque ou de, façon plus générale, par l'intermédiaire de projets agricoles viables, ne peut être que limitée.

Une autre leçon qu'il est possible de tirer de l'expérience récente — et c'est peut-être la leçon la plus importante de toutes — est que les projets visant à lutter contre la pauvreté sont souvent plus longs à être efficaces que les projets traditionnels. Rétrospectivement, cela ne constitue pas le moins du monde une surprise. En effet, des projets qui ont pour but d'aider les pauvres doivent souvent s'accompagner d'autres activités. Il faut souvent (1) développer des technologies qui correspondent aux capacités des petits exploitants et aux conditions locales ; (2) former et motiver des vulgarisateurs ; (3) former des agriculteurs et des communautés plus larges à une participation à part entière au sein d'institutions autogérées telles que des coopératives ; (4) prévenir toute discrimination à l'encontre des pauvres et empêcher les riches dirigeants locaux, dont l'esprit d'entreprise et l'agressivité sont souvent plus grands, de s'approprier les bénéfices. Il se peut que la prévention d'une telle discrimination comporte par exemple la redéfinition des lois qui régissent des institutions telles que les coopératives ou la modification des conditions qui gouvernent les droits sur l'eau ou les systèmes de fermage. Un exemple le signe du pouvoir politique qui comportaient [illegible] projets dont le but initial était de permettre aux fermiers d'accroître leur production. En l'absence de sécurité dans les régimes des fermages, les propriétaires fonciers ont écarté les fermiers ou ont prélevé une bonne part de l'augmentation du surplus.

Pour résumer, derrière le développement rural

se cache souvent un processus qui implique que l'on change les attitudes (y compris celles des bureaucrates), les institutions et les anciennes manières de faire les choses. L'expérience montre qu'il s'agit souvent là d'un processus beaucoup plus difficile et beaucoup plus long que la construction d'une nouvelle centrale électrique ou la plantation d'une nouvelle forêt. Que l'on soit acteur ou observateur, on a souvent aussi l'impression qu'il faut du temps, beaucoup de temps, pour que, jour après jour, les résultats deviennent visibles, palpables. Mais l'expérience montre aussi parfois, comme dans le cas des projets de vulgarisation en Inde, que dès que la percée est faite, les résultats peuvent être spectaculaires.

Perspectives

Nous sommes encore loin aujourd'hui du moment où il sera possible d'évaluer complètement, et de manière fiable, l'effet de l'ensemble des prêts consentis. La partie la plus importante, par ailleurs récente, du programme de la Banque en faveur des pauvres des campagnes est en cours de réalisation. Il faudra suivre de près les phases successives d'un grand nombre de ces projets avant d'avoir une vue d'ensemble. Cela prendra sans doute de 15 à 20 ans. Un certain nombre d'éléments critiques de soutien et de changements institutionnels demanderont également du temps pour porter leurs fruits.

Finalement, la réussite dans un tel domaine se mesure autant par la création d'une capacité locale de développement à long terme, d'une capacité de changement soutenu, que par les gains immédiats, quelque importants qu'ils soient. Il importe au premier chef, dans le cadre de politiques nationales saines, de s'assurer que la croissance de la production agricole est soutenue et qu'on donne aux producteurs à bas revenu toutes les occasions d'augmenter leur production. Il importe certes d'accroître l'investissement et l'offre de capitaux externes à l'agriculture ; il est toutefois possible, selon nous, d'obtenir des rendements très élevés en faisant un meilleur usage des équipements existants, ce qui n'exige que des dépenses supplémentaires modestes pour une amélioration de l'efficacité. Les politiques nationales en matière de prix, de réforme agraire, de fiscalité, d'aides spéciales destinées aux producteurs à bas revenu, etc. exercent une influence sur la production au moins aussi importante que le montant total des ressources dont dispose une région donnée.

Un certain nombre de projets récents, financés par la Banque, s'accompagnent de ce type de politique et de réforme des institutions. Le coût du maintien et du développement de l'œuvre entreprise par la Banque augmente, notamment parce que les projets concernent des régions de moins en moins développées et cherchent à résoudre des problèmes plus difficiles. Mais dans la mesure où les gouvernements sont prêts à s'engager, dans la mesure où des ressources nouvelles sont disponibles, dans la mesure où les espoirs se situent dans une perspective de temps correcte, l'expérience nous apprend que les efforts entrepris pour réduire la pauvreté chronique qui règne aujourd'hui dans de nombreuses zones rurales du monde peuvent aboutir à des résultats tangibles. FD

De la croissance aux besoins fondamentaux

Lors des vingt-cinq dernières années, l'orientation des stratégies de développement a changé d'accent pour s'adapter à l'évolution des expériences. Après nous être concentrés à l'origine sur la croissance, nous avons insisté sur la création d'emplois, puis sur la redistribution des gains au profit des pauvres. Même si le propos du développement était parfois masqué par la complexité technique des moyens, il s'agissait alors, comme aujourd'hui, de réduire la misère des masses et de donner à chacun la possibilité de vivre sa vie dans toute sa plénitude. Cet article décrit l'évolution de la nouvelle façon d'aborder le problème qui met l'accent sur les besoins fondamentaux de l'homme, et explique pourquoi celle-ci est finalement mieux accordée à son objectif que les démarches précédentes.

Paul Streeten.

Comment se fait-il qu'en dépit d'une hostilité croissante et d'erreurs d'interprétation, la notion de « besoins humains fondamentaux » ait été si largement acceptée comme principal objectif des politiques de développement ? Au nombre de ceux qui pensent que la façon d'aborder le problème du développement doit être fondée sur la notion de besoins fondamentaux, on compte non seulement des organisations bilatérales et multilatérales, mais aussi des penseurs du tiers monde qui ont exprimé leurs vues dans des documents tels que *La Déclaration de Cocoyoc* (1974), *Que faire aujourd'hui ? Un autre développement* (1975), élaboré par la Fondation Dag Hammarskjöld, *Catastrophe ou nouvelle société ?* élaboré par la Fondation Bariloche en Argentine, et *Réformer l'ordre international* (1976).

Pour comprendre la large audience de cette démarche, il est utile de se pencher sur la manière dont le concept s'est modifié et sur la façon dont l'expérience, au fur et à mesure qu'elle s'accumulait, a suscité des changements dans les démarches adoptées par ceux qui élaboraient la politique de développement. Autrement, nous pourrions être tentés de dire que la communauté internationale du développement adopte de temps à autre des nouvelles manies et des nouvelles modes, ou que nous jouons une comédie des erreurs. La notion de besoins fondamentaux n'est pas qu'une manie de plus. (Evidemment, ce n'est pas non plus la révélation de la vérité dernière). Ce n'est rien de plus, mais aussi rien de moins, qu'une étape dans l'évolution de la pensée et des réponses apportées aux défis posés par le développement ces vingt ou vingt-cinq dernières années.

Si, dans les pages qui suivent, on met l'accent sur les carences des démarches antérieures à la notion de besoins fondamentaux et si on souligne, par contre, plus qu'on ne le devrait, les vertus de la démarche fondée sur les besoins fondamentaux, c'est pour en faire ressortir clairement les traits distinctifs. Dans notre esprit, cela ne signifie pas que ce que nous ont appris les démarches précédentes, et elles nous ont appris beaucoup, ne présente plus d'intérêt. Cela ne signifie pas non plus que la démarche fondée sur la notion de besoins fondamentaux ne prête pas le flanc à de nombreuses objections, qu'elles soient nouvelles ou qu'elles aient déjà été formulées au sujet de démarches antérieures.