

## Les nouvelles stratégies de développement de la Banque Mondiale

Petit M.

*in*

Dupuy B. (ed.).

La formation supérieure des cadres de l'agriculture et de l'alimentation dans les pays du bassin méditerranéen

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 36

1999

pages 71-76

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI990734>

To cite this article / Pour citer cet article

Petit M. **Les nouvelles stratégies de développement de la Banque Mondiale.** In : Dupuy B. (ed.). *La formation supérieure des cadres de l'agriculture et de l'alimentation dans les pays du bassin méditerranéen.* Montpellier : CIHEAM, 1999. p. 71-76 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 36)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Les nouvelles stratégies de développement de la Banque Mondiale

**Michel Petit**

Directeur général de la Recherche Agronomique, Banque Mondiale (Etats-Unis)

---

Le titre qui m'a été proposé par les organisateurs et que j'ai accepté, reflète bien le rôle assigné à cette communication dans ce colloque. Il s'agit d'examiner en quoi les débats récents à la Banque Mondiale relatifs au développement rural vont affecter le contexte dans lequel doit se penser la formation des futurs agronomes. La Banque Mondiale est en effet un acteur important dans le domaine du développement rural mais surtout un lieu privilégié pour observer le débat international, y prendre part et apprécier l'évolution du contexte évoqué ci-dessus. Cette caractéristique justifie le plan très simple de cette communication : dans une première partie on examinera les principaux éléments de la vision renouvelée de la Banque en matière de développement rural. Cette vision, proposée récemment, reflète bien sûr les objectifs poursuivis par la Banque au service de ses plus de 180 pays membres et aussi les moyens d'action qu'elle peut mettre en œuvre. Ces moyens d'action sont importants mais ils sont bien entendu limités et il est important de bien les identifier. Sur cette base, nous pourrions conclure la première partie de la communication par un bref diagnostic des tendances lourdes affectant partout les perspectives du développement rural, telles que l'on peut les percevoir de la Banque Mondiale. Dans la seconde partie, on explicitera les implications, pour la formation des agronomes, de l'évolution du contexte analysé auparavant.

## I – La Banque Mondiale : un acteur spécifique

La Banque est un acteur spécifique du fait de son influence en matière de développement économique et, par suite, du fait qu'elle est devenue un carrefour privilégié d'information. Pour comprendre cette spécificité il faut d'abord rappeler les objectifs généraux qu'elle poursuit et les moyens qu'elle met en œuvre. On examinera ensuite la nouvelle vision proposée par la Banque pour le développement rural. Il sera alors possible de passer brièvement en revue les tendances lourdes affectant le développement rural aujourd'hui.

### 1. Objectifs généraux et moyens d'action

La lutte contre la pauvreté reste l'objectif essentiel de l'institution. Compte tenu de sa nature d'organisme financier, du niveau des salaires de ses employés, et aussi du fait que la Banque traite exclusivement avec des gouvernements, il peut paraître paradoxal à certains que l'on puisse prétendre que l'objectif principal qu'elle poursuit soit la lutte contre la pauvreté. Bien évidemment il ne s'agit pas d'une action caritative pour pallier les extrêmes de pauvreté comme le font les organisations humanitaires. Il s'agit d'une lutte contre la pauvreté essentiellement par la mise en œuvre de ressources financières importantes, appuyant les pouvoirs publics et influençant leurs décisions. Il s'agit en fait de lutter contre la pauvreté par la promotion d'un développement économique dont les fruits puissent être mieux répartis et qui puissent être durables. On ne peut rien comprendre au fonctionnement de la Banque si on ne prend pas en compte la nature de cet objectif central. Il faut tenir compte aussi pour comprendre ce comportement de la Banque des nombreuses contraintes institutionnelles qui limitent ses possibilités d'action. Ceci nous amène à l'examen rapide des instruments qu'elle peut mettre en œuvre. Ceux-ci peuvent être regroupés en trois grandes catégories : d'abord le dialogue sur les politiques puis les ressources financières et, enfin, le soutien au développement institutionnel. Compte tenu de la nature de l'institution, ses

responsables ont accès aux décideurs politiques au plus haut niveau, et surtout, caractéristique qui la rend unique, la Banque a accès à une gamme très large de décideurs, à la fois aux niveaux économique et financier, au niveau macro-économique, au niveau de la responsabilité politique suprême (Premier ministre ou président) dans tous les pays clients, mais aussi aux responsables des secteurs, en particulier les ministres et les principaux responsables des politiques sectorielles. Peu d'institutions ont cet accès à une gamme aussi large de responsables. Il en résulte que le dialogue sur les politiques est effectivement un instrument important de la Banque. Celle-ci exerce aussi une influence notable grâce bien sûr aux financements qu'elle peut mobiliser. C'est en fait son deuxième instrument d'intervention. Je pense qu'il est second par rapport au dialogue sur les politiques surtout depuis que les flux privés de finances internationales ont pris le développement explosif que l'on connaît. Enfin le troisième instrument : la promotion du développement institutionnel. Il s'agit là, on le sait, d'un travail de longue haleine qui, dans le passé, n'a pas été reconnu comme essentiel, alors qu'il l'est et qu'il occupe en fait une place centrale dans l'activité de la Banque. Personnellement, je pense que c'est sur sa performance dans ce domaine que la Banque devra être jugée sur le long terme.

## 2. Une vision pour le développement rural

Une vision renouvelée du développement rural et du rôle que la Banque Mondiale peut jouer pour le promouvoir a été élaborée au cours des années récentes. Elle a été formellement adoptée par le Conseil d'administration et largement diffusée, notamment lors du Sommet mondial de l'Alimentation il y a deux ans. J'ai été frappé de voir à cette occasion combien la position de la Banque était tout à fait cohérente avec le consensus international qui s'est alors exprimé.

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles on assiste aujourd'hui à un retour au développement rural alors que dans le passé les politiques de développement rural qui ont été mises en œuvre, notamment dans la poursuite du développement rural intégré, ont été un tel échec. Il me semble que ce que l'on observe aujourd'hui est la réaffirmation de la nécessité d'atteindre les pauvres dans les zones rurales tout en prenant acte des échecs passés, qui relèvent justement, pour l'essentiel, d'une appréciation insuffisante des difficultés du développement institutionnel et des limites des institutions gouvernementales existantes. L'accent mis actuellement sur la lutte contre la pauvreté rurale par le développement reflète la conviction que l'échec des mesures entreprises dans le passé ne remet pas en cause l'objectif qu'elles visaient, à savoir la réduction de la pauvreté rurale. Cet objectif est un impératif si on veut vraiment lutter contre la pauvreté et le défi à relever est de trouver les moyens d'avoir un impact réel sur la pauvreté. La nouvelle vision élaborée dans cette perspective comporte une série de composantes. Tout d'abord on a appris, et on sait maintenant, qu'il ne peut pas y avoir de lutte réelle et efficace contre la pauvreté dans les zones rurales sans politique économique appropriée, à la fois au plan macro-économique, mais aussi dans les différents domaines sectoriels. Il faut combiner à la fois les politiques de promotion de la croissance économique et une meilleure utilisation des fruits de cette croissance, notamment par des investissements dans les secteurs sociaux, tels que l'éducation, les programmes de lutte contre la croissance de la population, la santé, etc.

La deuxième composante est la prise de conscience d'un nouveau rôle pour l'État. La Banque est souvent présentée comme une institution libérale qui veut éliminer le rôle de l'État dans la promotion du développement économique. Il s'agit là bien sûr d'une caricature très déformante. La question n'est pas l'absence de l'État, mais un meilleur rôle de l'État. Il faut gouverner moins pour gouverner mieux, faisant ainsi écho au proverbe « qui trop embrasse mal étreint ». L'État, en particulier dans les pays en voie de développement, a connu des échecs retentissants lorsqu'il a cherché à se substituer aux acteurs économiques relevant du secteur privé, en empêchant même leur émergence lorsque ceux-ci n'existaient pas. On sait maintenant que ce qu'il faut c'est promouvoir leur émergence et non faire que l'État remplisse des fonctions qui peuvent être beaucoup mieux remplies dans le cadre du secteur privé régulé par le marché. En revanche, on le sait bien, il y a beaucoup d'échecs des marchés, et il est essentiel que l'État intervienne pour corriger ces échecs de marchés. La puissance publique doit donc compte tenu de ses

moyens limités, en termes de ressources financières et humaines et de capacités institutionnelles, choisir judicieusement ses créneaux d'intervention. Le meilleur révélateur des priorités attribuées par les gouvernements aux différentes fonctions que l'État doit remplir est la répartition des dépenses publiques. L'analyse de ces dépenses publiques est un très bon instrument pour à la fois juger la pertinence des politiques suivies et aussi engager le dialogue avec les responsables nationaux sur les améliorations possibles de la situation. Dans bien des cas les budgets nationaux sont grevés par des subventions qui mobilisent des ressources financières parfois considérables mais dont l'efficacité économique est douteuse et qui pourraient être beaucoup mieux employées pour financer les fonctions que seul l'État peut remplir.

Le troisième ingrédient de la nouvelle stratégie est la promotion d'un développement ascendant autonome. Nous savons qu'il ne peut pas y avoir de développement sans mobilisation des énergies au niveau local. Donc le développement doit être effectivement ascendant (*bottom up*). La Banque mondiale se rend bien compte qu'elle a un biais descendant (*top down*) puisqu'elle ne peut prêter qu'à des gouvernements ou à des institutions désignées par la puissance publique nationale, les prêts étant alors garantis par l'État. Toute l'astuce de la conception des projets et des programmes revient à utiliser et à orienter l'intervention de l'État de telle sorte que celle-ci favorise les initiatives individuelles, les encourage et les soutienne au lieu de les étouffer. Ceci s'est manifesté au cours des années récentes dans deux domaines majeurs : la décentralisation fiscale et la reconnaissance du rôle essentiel que doit jouer la société civile. La première vise à donner aux collectivités publiques au niveau local le plus décentralisé possible, les ressources financières nécessaires et, par suite, le choix réel des dépenses publiques dans les domaines qui les concernent directement et pour lesquels elles ont l'information la plus pertinente, parce que justement cette information pertinente est locale. Pour ce qui est du rôle accru reconnu de plus en plus à la société civile, un progrès essentiel a été la promotion du partenariat avec les organisations de cette société, notamment les ONG qui, en l'absence d'autres organisations, peuvent jouer un rôle important. Mais dans le domaine agricole et rural il est clair que les ONG doivent favoriser, par exemple, le développement des organisations professionnelles agricoles, et ne doivent surtout pas se substituer à ces organisations comme porte-parole légitime et authentique des agriculteurs.

La quatrième composante est l'importance donnée, comme on l'a vu, aux réformes institutionnelles. Dans de nombreux pays, les institutions de la puissance publique sont beaucoup trop bureaucratiques, soumises à des règles en matière de comptabilité ou de procédures administratives qui les paralysent, et limitent beaucoup leur efficacité en tant que promoteurs du développement rural. Dans la plupart des cas, il est alors nécessaire de procéder à des réformes pour débureaucratiser, déconcentrer et donner une voix effective aux utilisateurs. Il faut rendre les évaluations plus transparentes et mettre en place des conditions de promotion et de rémunération du personnel qui tiennent compte de leur performance et non pas seulement de leur ancienneté. Il s'agit là d'une œuvre de longue haleine, mobilisant de nombreuses parties prenantes. Les difficultés sont la cause de nombreuses frustrations qui souvent découragent les bailleurs de fonds et autres partenaires extérieurs. Pourtant ces réformes sont essentielles. Il faut donc être patient et persévérant.

Cinquième composante : le rôle stratégique du progrès technique en agriculture. Il s'agit là d'un facteur qui a été reconnu de longue date mais qui semble oublié aujourd'hui dans de nombreuses agences de développement. Celles-ci ont en effet considérablement réduit leur soutien financier à la recherche agricole et encore plus à l'enseignement supérieur et même aux institutions de vulgarisation et de diffusion des informations techniques auprès des agriculteurs. Finalement la prise de conscience que la croissance agricole est nécessaire mais pas suffisante pour promouvoir le développement rural, est maintenant largement répandue et la vision développée par la Banque la prend en compte explicitement. C'est pour cela que cette vision intègre non seulement le développement de l'agriculture mais aussi le développement des différents secteurs, en particulier les secteurs sociaux qui portent à contribuer à la lutte contre la pauvreté rurale.

### 3. Quelques tendances lourdes

La Banque mondiale est, on l'a dit, un carrefour privilégié d'informations. Sur la base de mon expérience dans cette institution je peux vous proposer ici brièvement un diagnostic sur quelques tendances affectant partout les perspectives du développement rural.

**La globalisation** est un phénomène majeur. Elle est essentiellement le résultat de la globalisation des marchés financiers. Il s'agit là d'un phénomène massif, probablement irréversible, qui limite les marges de manœuvre des gouvernements et dont il faut bien évidemment tenir compte.

Deux autres tendances lourdes sont à prendre en considération, il s'agit respectivement de **la révolution technique dans l'information et dans la biologie**. Le développement de l'informatique, de l'Internet, des micro-ordinateurs change radicalement les conditions de l'exercice de nombreux métiers et a remis en lumière l'influence de l'accès à l'information et à la connaissance dans la promotion du développement. Les dangers «d'apartheid scientifique» entre le Nord et le Sud sont bien sûr considérables, néanmoins cette révolution technique offre aussi des opportunités extraordinaires de renouvellement des pratiques et donc de progrès. Dans le domaine de la biologie, c'est d'une véritable révolution scientifique qu'il s'agit d'abord, même si le développement très spectaculaire des biotechnologies a beaucoup retenu l'attention à la fois dans les pays du Nord et du Sud, comme en témoignent les débats actuels dans de nombreux pays sur les conséquences éthiques, économiques et sociales du développement des biotechnologies, notamment des organismes génétiquement modifiés. Quelle que soit l'évolution de ce débat, il n'en demeure pas moins que la véritable révolution scientifique qui vient de se passer en biologie constitue une donnée essentielle du nouveau contexte de la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales. Le danger «d'apartheid scientifique», évoqué ci-dessus, résulte du fait que les développements scientifiques et technologiques se produisent principalement dans les pays du Nord, dans les pays développés, à la fois dans le secteur public et surtout dans le secteur privé, y compris pour les biotechnologies. Il en résulte que les pays du Sud risquent d'être marginalisés, d'une part parce qu'ils participent peu aux progrès scientifiques dans le domaine public, et aussi, et peut-être surtout, parce que les conditions d'accès aux technologies nouvelles sont radicalement modifiées par les régimes de protection de la propriété intellectuelle, qui rendent le développement des technologies dans les entreprises privées moins facilement accessible aux institutions dans les pays du Sud et si l'on n'y prend garde, le fossé entre les pays du Nord et les pays du Sud risque de s'accroître de façon considérable et de priver les pays en développement du bénéfice potentiel du progrès scientifique et technique.

Enfin, une tendance beaucoup moins reconnue que les autres et dont je voudrais souligner ici l'importance. Il s'agit du caractère-clé dans le succès du développement économique, **des capacités stratégiques que peuvent développer les individus mais surtout les institutions à la fois dans le secteur privé et le secteur public**. Ces capacités stratégiques sont des capacités de s'adapter aux changements provoqués par les tendances lourdes qui viennent d'être identifiées. Il faut mettre en place des procédures assurant une souplesse tactique car l'évolution précise du contexte n'est pas prévisible, seul le changement est sûr. Par suite il est certain que les institutions, les procédures, les façons de faire qui sont appropriées à un moment donné seront obsolètes rapidement. Il faut donc être en mesure de changer, dans le cadre d'une perspective stratégique, d'où la notion de capacité stratégique. Et à cet égard les pays méditerranéens, en particulier dans le sud et à l'est de la Méditerranée, semblent particulièrement faibles quant à la capacité qu'ils ont eue dans le passé de développer ces capacités stratégiques.

## II – Conséquences pour la formation

Sur ce point il faut bien admettre que les vues qui sont exprimées ici sont plus les miennes que celles de la Banque mondiale. Certes mes vues sont très influencées par mon expérience à la Banque où je viens de passer dix ans. J'ai donc bénéficié de ce carrefour privilégié d'informations, dont j'ai parlé tout à

l'heure. Mais mon point de vue est aussi lié certainement au fait aussi que je suis un ancien professeur et que je vais bientôt redevenir professeur. Laissez-moi identifier d'abord les besoins de formation des cadres de l'agriculture, entendue dans le sens le plus large du terme, et ensuite souligner quelques exigences pédagogiques.

## 1. Besoins de formation des cadres de l'agriculture

Sur ce plan mes vues ne sont pas originales et reprennent beaucoup de ce qui a déjà été dit. Je voudrais cependant souligner que la formation initiale des chercheurs me paraît une fonction importante de l'enseignement agronomique et qu'il sera nécessaire dans les années qui viennent de former un nombre important de jeunes chercheurs. Mais ce flux de débouchés professionnels ne représentera de toutes façons qu'une petite fraction du flux total d'agronomes à former. Le deuxième flux, peut-être plus important en nombre, est celui des fonctionnaires de l'État et surtout des autres collectivités publiques. Là il est clair que l'essentiel est de former ces fonctionnaires à leur nouveau rôle qui change très rapidement. Nous manquons de temps pour discuter ici ce nouveau rôle de façon approfondie. En matière de formation deux choses sont sûres cependant. Les futurs fonctionnaires devront savoir développer leurs compétences tout au long de leur vie professionnelle et apprendre à travailler en équipes pluridisciplinaires, incluant des juristes, des économistes et des techniciens, des agronomes au sens plus étroit du terme notamment. Troisième besoin de formation : les professionnels pour les organisations de la société civile, notamment les cadres des organisations agricoles. Là, la fonction essentielle est une fonction d'animation, ce qui requiert à coup sûr des aptitudes individuelles mais aussi des formations appropriées. Enfin, quatrième besoin, besoin qui ira en croissant avec le développement de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire, qui accompagne le développement économique, c'est le besoin de former des cadres du secteur privé, en particulier dans les industries et les services agro-alimentaires. Et là le besoin principal est probablement celui de gestionnaires ayant une vision d'ensemble des processus, des ressources et des hommes à gérer, mais aussi une vision large incluant les capacités d'analyse du contexte dans lequel fonctionnent les entreprises afin justement d'être capables de contribuer aux capacités stratégiques de ces entreprises.

Pour tous ces besoins, quels qu'ils soient, une question centrale et récurrente porte sur le choix entre spécialistes et généralistes. Cette question est une question lancinante que personne n'a véritablement réglée de façon satisfaisante. Je viens d'un pays où nous avons des généralistes prestigieux diplômés de l'École nationale d'Administration, que nous appelons les «Énarques». Ceux-ci se flattent justement d'être des généralistes. Nous en voyons à la fois les points forts mais aussi les sérieuses limites tous les jours. Je suis aussi dans une institution, la Banque mondiale, qui a ses généralistes. Ce sont ce que nous appelons les *Young Professionals* (les *jeunes professionnels*). Plus exactement, je parle des cadres supérieurs de la Banque qui sont très majoritairement choisis parmi les anciens *Young Professionals* ayant fait toute leur carrière à la Banque. Là encore je peux témoigner des avantages mais aussi des sérieuses limitations de cette situation. On pourrait multiplier les exemples analogues. Partout on constate que ces généralistes, souvent brillants mais guettés par le danger d'une trop grande arrogance intellectuelle, ont tendance à mépriser les spécialistes et à récuser les critères d'excellence professionnelle incarnés par ces spécialistes. Ceux-ci, en revanche, ont souvent du mal à intégrer les contributions, pourtant essentielles, d'autres spécialistes.

Il faut aussi tirer les leçons de l'expérience très contrastée de différents pays dans la formation et l'utilisation des agronomes. En France nous continuons d'avoir des écoles qui sont des écoles de formation d'agronomes, qui visent une formation large, alors que nos collègues américains ont depuis longtemps choisi la spécialisation. Et je peux témoigner, et beaucoup d'entre vous j'en suis sûr savent, que chacune de ces deux formules a ses avantages et ses inconvénients. Ayant eu des contacts récemment avec des institutions de formation supérieure en Italie, en Espagne, en Angleterre, notamment à Wye College, aux Pays-Bas (à l'Université agronomique de Wageningen), je sais qu'il s'agit bien là d'une question lancinante. Chacun se rend bien compte que le problème est difficile et qu'aucune solution satisfaisante n'a été trouvée.

Malgré ces difficultés, quelles sont les exigences pédagogiques essentielles à respecter, compte tenu des besoins de formation qui viennent d'être évoqués brièvement ?

## 2. Exigences pédagogiques

À mon avis, il est essentiel de former des cadres ouverts et curieux, ce qui est souvent difficile parce que les jeunes veulent être sûrs d'avoir des compétences techniques solides, ils veulent des certitudes, des réponses rapides, des compétences qui leur seront utiles immédiatement. Quant à la curiosité intellectuelle, il est toujours difficile apparemment de l'encourager et de la cultiver. Deuxième exigence pédagogique : résoudre la contradiction entre la nécessité de l'humilité intellectuelle, attitude essentielle si l'on veut être efficace dans la solution des problèmes, et la capacité de développer des vues d'ensemble. Les expériences de généralistes que j'ai citées (les Enarques, les *Young Professionals* à la Banque mondiale), ou d'autres comme les membres de l'« *Indian Administrative Service* », par exemple, illustrent que les généralistes peuvent avoir des vues larges, mais ont beaucoup de mal à faire preuve d'humilité intellectuelle. C'est là un défi pédagogique fondamental. Finalement je voudrais souligner la nécessité de la capacité d'être à l'aise dans la dialectique connaissance-action. Là encore il s'agit d'un grand défi pédagogique qui ne peut être résolu, me semble-t-il, que par la mise en situation professionnelle temporaire pendant le cursus de formation. Un stage réussi permet en effet à l'étudiant à la fois de se familiariser avec les réalités de la vie professionnelle, ce qui permet de sortir de l'académisme, et aussi de développer une attitude critique vis à vis de cette réalité pour être en recherche justement, ouvert sans être arrogant.

Au total il me semble essentiel d'apprendre à apprendre, tellement le contexte de l'exercice des activités professionnelles change vite et aussi d'ouvrir et de familiariser les jeunes futurs professionnels aux technologies nouvelles, notamment dans le domaine de l'information, pour qu'ils soient véritablement les cadres, les hommes et les femmes, capables de promouvoir le développement rural dans leurs pays au XXI<sup>e</sup> siècle.

Merci de votre attention.

