

Réunion du Groupe d'aide au Bangladesh

Paris, 5 et 6 juin 1978

1. Sous la présidence du nouveau vice-président de la Banque mondiale pour l'Asie du Sud-est, le Canadien David Hopper, qui jouit d'une longue expérience personnelle du sous-continent indien, le Groupe d'aide au Bangladesh s'est réuni à Paris le 5 juin pour entendre les représentants du gouvernement du Bangladesh (GOB) exposer les grandes lignes de la politique de développement du Bangladesh et ses besoins d'aide, puis pour présenter ses commentaires sur cette politique et sur les rapports présentés par la Banque mondiale. La séance du 6 juin a été consacrée à l'indication du volume et de l'orientation de l'aide que chaque pays et organisation participants entend attribuer au Bangladesh au cours de l'année 1978/79.
2. L'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, la RFA, le Japon, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni, les USA, la BAD, la CEE, le FMI, le PNUD, le PAM et la Banque mondiale ont participé à la réunion alors que le CAD/OCDE, l'Italie et la Suisse (K. Schärer de la Division du commerce et H.P. Cart de la DDA) y assistaient en tant qu'observateurs. La délégation du Bangladesh était conduite, comme l'an dernier, par le ministre du plan, M. N. Huda.
3. Les discussions se sont fondées sur les rapports et les textes d'interventions suivants :

- IBRD : Bangladesh : Current Economic Trends, Vol. I : The main report; Vol. II : Population Growth and Planning (Report No 1931-BD, 10.4.78)
- IBRD : Bangladesh : Report on Domestic Financial Resource Mobilization (Report No 1919-BD, 26.4.78)
- GOB : Memorandum on Development Programme and Strategy for 1978-79
- IBRD : Background Note on Agricultural Input (5.6.78)*
- Opening Statement by the Chairman*
- Statement by Mr. M.N. Huda, Advise in charge of Planning and leader of Bangladesh Delegation*
- Statement by IMF Staff representative*
- Statement by the Chairman on Indications of Aid*
- Statement by the UNDP resident representative in Bangladesh*.

Les documents marqués d'un astérisque sont annexés à ce rapport.

4. La Banque mondiale allant diffuser d'ici quelques semaines un compte-rendu de la réunion de Paris, ce rapport se limite à certains aspects des discussions qui touchent de près ou de loin nos activités de coopération avec le Bangladesh.
5. La situation économique générale du Bangladesh a continué de s'améliorer lentement, en particulier grâce à une récolte de grains (blé et riz) de 13,4 mio de tonnes en 1977/78 qui dépasse de 5 % le record précédent de 1976/77. Les autres secteurs

de l'économie ont également marqué des progrès, si bien que la croissance a été de 8 % en 1977/78. Néanmoins, comme l'a souligné David Hopper, "in fact, what has been achieved is, in essence, a recovery from the low levels of output to which the economy had fallen at the time of independence. However, in many key areas, the per capital levels of 1970, the year before independence, have yet to be reached". Les efforts du gouvernement, surtout au cours des trois dernières années, ont permis une remise en ordre de l'administration et des institutions publiques et une relance de l'économie. Le développement du pays se heurte toutefois encore à de nombreux obstacles : faiblesse quantitative et qualitative des cadres à tous les niveaux, inflation difficilement contrôlée, revenus insuffisants de l'Etat, déséquilibre de la balance des paiements, accroissement de la population, et - ce qui reviendra comme un leitmotiv dans les interventions de plusieurs délégations - paupérisation toujours plus grande d'un pourcentage de la population qui va en augmentant et que les activités de développement ne touchent pas directement.

6. Les résultats atteints, pour limités qu'ils soient, ne doivent pas être sous-estimés. Le premier plan quinquennal de développement (1973-78) ayant perdu une grande partie de sa consistance à la suite des difficultés économiques et des troubles politiques, le GOB est maintenant en mesure de planifier les perspectives de développement sur des fondements un peu plus solides. Un plan intermédiaire de deux ans (1978/79 et 79/80) en est au stade final d'élaboration et le chef de la délégation du Bangladesh en a présenté les grandes lignes. L'accent y est mis sur le contrôle de la croissance de la po-

pulation, le développement rural intégré, l'avancement de projets de développement en cours d'exécution, l'encouragement des activités du secteur privé, une certaine stabilité des prix et partant l'approvisionnement et la distribution des biens ainsi que la politique des salaires, l'engagement des collectivités locales à des travaux d'infrastructure. Pour l'année fiscale 1978/79, les investissements prévus par le plan s'élèvent à Taka 13'900 mio, soit US \$ 927 mio, les 75 % étant financés par l'aide extérieure. Le plan de deux ans prévoit un taux de croissance de 5,5 % par an, alors que la Banque mondiale l'estime à 4,1 % seulement. Au terme de ce plan intermédiaire, les expériences faites et les études entreprises devraient aboutir au lancement d'un 2e plan quinquennal de développement (1980/81 - 85/86).

7. En 1977/78, la production de grains (riz et blé) s'est élevée à 13,37 millions de tonnes longues. Après déduction des pertes sur entreposage et des quantités réservées aux semences, 11,56 millions de tonnes ont été produites pour faire face à une demande de 13,50 millions de tonnes (à raison de 440 g par personne et par jour) et ont été complétées par l'importation de 1,85 million de tonnes (soit 0,3 acheté par le GOB et 1,55 reçu de l'aide internationale).

Pour 1978/79, la production brute devrait s'accroître de 0,5 million de tonnes et la consommation de 0,25. Le besoin d'importation de grains est estimé par le GOB à 1,55 million de tonnes et par la Banque mondiale à 1,4, pour qu'au 1.7.79 le GOB dispose de 1 million de tonnes en stock (au 1.7.78, le stock est estimé à 684'000 tonnes).

Le GOB intervient sur le marché du riz d'un côté par l'achat aux producteurs (en réalité souvent à un intermédiaire qui a déjà prélevé un coquet bénéfice) à un prix prédéterminé

(= soutien aux prix en cas de production abondante ou = livraison obligatoire en cas de récolte faible) et d'un autre côté par la vente de riz et de blé à un prix subsidié (ration shops). Le GOB cherche à ce que les pauvres bénéficient plus des ration shops et à ce que les classes moyennes et riches (= 2 % de la population ayant plus de Taka 1'600 par mois) se fournissent sur le marché libre. Pour des raisons politiques évidentes, il n'est pas encore parvenu à retirer les cartes d'accès aux ration shops à cette catégorie influente de la population.

Le commerce gouvernemental du riz se heurte à plusieurs difficultés : insuffisance du personnel qualifié, manque d'entrepôts de bonne qualité, difficulté d'entreposer la récolte de riz boro (ce riz, produit pendant la saison sèche d'hiver sur des terres irriguées et dont l'importance ira croissante avec le développement de l'irrigation, se récolte au début de la saison des pluies et son degré élevé d'humidité empêche une conservation dans de bonnes conditions - l'introduction de dix sécheuses va permettre de faire un essai de conservation, indépendant des aléas de l'ensoleillement en avril et mai), difficulté d'atteindre directement les petits producteurs, etc.

8. Les livraisons d'engrais jouent un rôle crucial dans l'augmentation de la production de grains. En 1977/78, 670'000 tonnes ont été vendues à des prix subsidiés, mais comme le note la Banque mondiale "there have been constant complaints from farmers about the shortage of fertilizers and sales have been taking place in the black market at up to 50 % above Government control prices. It is unfortunate that it is the

small farmers who have to seek their supplies in the black market". Le délégué hollandais a souligné combien cette situation mettait son gouvernement dans une position délicate pour justifier devant le parlement les dons d'engrais au Bangladesh.

Les subsides sur engrais représentent 50 % des crédits gouvernementaux à l'agriculture. Donnant suite aux recommandations de la Banque mondiale et de USAID, le GOB cherche à réduire par petites étapes le montant de ce subside et à confier le commerce des engrais non seulement à la Bangladesh Agricultural Development Corporation (BADC) mais aussi aux coopératives et à des agences privées. La structure des prix devrait permettre que l'augmentation du prix des engrais n'en diminue pas la consommation, ni ne se répercute sur le prix de la production agricole; en effet, le rapport des prix entre les engrais et le riz ou le blé est au Bangladesh le plus favorable de toute l'Asie.

Cette politique n'aboutira toutefois à des résultats positifs que si les engrais sont disponibles en quantités suffisantes. Le GOB estime les besoins à 750'000 tonnes en 1978/79 et à 900'000 en 1979/80. Tenant compte de la nécessité de constituer un stock équivalent à trois mois de consommation, la Banque mondiale estime les besoins pour 1978/79 à 900'000 tonnes environ. La production locale sera de 300'000 tonnes, les dons confirmés s'élèvent à 185'000 tonnes et les dons possibles à 270'000 tonnes, laissant ainsi un découvert de 150'000 tonnes. Les représentants de la Banque mondiale ont vivement encouragé les pays membres du Groupe d'aide à augmenter leurs livraisons d'engrais en 1978/79.

9. L'organisation de la production agricole et les structures du monde rural ont retenu l'attention de plusieurs délégations. Les délégués suédois, danois, hollandais et japonais (ce dernier a marqué beaucoup d'intérêt pour les questions de développement et ne s'est pas cantonné, comme par le passé, à l'énumération des crédits pour l'achat de biens japonais - il se pourrait que le gouvernement de Tokyo soit en train de moduler différemment sa coopération au développement et que le rapport yen/dollar n'y soit pas totalement étranger) ont insisté sur l'accroissement de la pauvreté dans les campagnes, sur la nécessité d'une réforme agraire, sur la situation faite aux fermiers (share-croppers), etc. Alors que, l'an dernier, le rapport de la Banque mondiale et les discussions du Groupe d'aide avaient consacré une large place au modèle de l'integrated rural development programme (IRDP) préconisé par la Banque et adopté par le GOB sur la base des expériences faites de longue date dans le district de Comilla, plusieurs délégations qui s'étonnaient que le présent rapport de la Banque passe cette question quasi sous silence, se sont attiré cette réponse très honnête de David Hopper : "We came proud and leave humble; we lost our innocence".

En effet, le modèle suggéré a été sérieusement mis en question (ce qui ne doit pas étonner la DDA) : le GOB a lancé un programme d'urgence en dehors de l'IRDP; l'administration de l'IRDP n'a pas pu faire face, ni à Dacca ni sur le terrain, au rôle de coordination qui lui était dévolu; le mouvement coopératif n'a pas répondu à l'attente de la Banque dans la mesure où il profite surtout aux paysans moyens et riches; le modèle a paru sans grande influence sur la pauvreté rurale. C'est pourquoi il fait actuellement l'objet d'une révision d'ensemble.

Le Ministre Huda a signalé que la protection des share-croppers était à l'étude afin de leur offrir une certaine

garantie que leur "contrat" de fermage ne soit pas dénoncé abusivement dès qu'ils ont investi pour améliorer la terre. Quant à une réforme agraire, dont les effets seraient de toute façon assez réduits, les perspectives politiques font encore défaut.

Ce besoin de définir un projet de société rurale - qui ne se limite pas à la combinaison technocratique la plus judicieuse possible d'engrais, de crédits, d'irrigation, etc. comme semble le suggérer la Banque mondiale - se reflète dans le désir exprimé par quelques délégations de voir le GOB établir une stratégie globale de développement rural à 10 ou 15 ans.

10. Plusieurs délégations, Japon, RFA, USA, ont marqué leur appréciation pour les mesures que le GOB a prises et veut prendre en faveur du secteur privé. Le GOB doit encore créer un climat favorable aux investisseurs privés tant nationaux qu'étrangers. Le délégué japonais a suggéré une législation sur la protection des investissements étrangers et sur les avantages fiscaux. La délégation américaine a mis l'accent sur les questions de l'emploi que l'industrie privée et publique devrait contribuer à résoudre. Dans sa réponse, le Ministre Huda a confirmé que l'emploi sera une composante majeure du 2e plan quinquennal et qu'il se réjouissait que le secteur privé ait répondu positivement aux premières mesures d'encouragement du GOB. Toutefois, des lignes politiques directrices manquent encore, mais ne sauraient trop tarder pour fixer les relations entre les secteurs public et privé de l'industrie.

11. Les délégations anglaise, australienne, américaine et japonaise ont noté la forte émigration du personnel qualifié et semi-qualifié dans les pays du Golfe persique et ont demandé quelles mesures le GOB avait-il prises ou entendait-il prendre pour assurer un équilibre entre l'apport positif des entrées de devises dues aux travailleurs expatriés et le marché de l'emploi au Bangladesh particulièrement dans certains secteurs sensibles (ingénieurs expérimentés, mécaniciens, médecins, personnel para-médical, etc.). Après qu'un représentant de la Banque mondiale eut précisé qu'il était très difficile d'estimer les besoins futurs en main-d'oeuvre des pays du Golfe persique, le représentant du Bangladesh a minimisé l'influence de l'émigration sur les besoins en personnel qualifié au Bangladesh sans vouloir nier pour autant le danger potentiel qui existe; à l'avenir, il est possible que le GOB doive prendre des mesures pour éviter un déséquilibre. Les observations que nous avons faites sur place montrent toutefois que les problèmes sont déjà réels, mais que le GOB hésite à prendre des mesures qui iraient à l'encontre de l'intérêt individuel de personnes de milieux jouissant d'une influence certaine, notamment en milieux urbains.

12. La Banque mondiale avait établi un rapport spécial sur la mobilisation des ressources financières intérieures. En effet, le budget de l'Etat présente un déséquilibre structurel alarmant :

Revenus ordinaires	+ 11,7	milliards de Taka (budget 1977/78)
Dépenses ordinaires	- 9,1	
Bénéfice du budget ordinaire	+ 2,6	
Dépenses de développement	- 11,9	
Déficit global	- 9,3	
Recettes en capital	+ 0,3	
Aide extérieure	+ 9,0	
	=====	

Il est certes difficile dans un pays aussi pauvre que le Bangladesh d'augmenter les impôts directs et indirects. Plusieurs délégations ont souligné que le rôle de l'aide étrangère était toutefois trop important. Les travaux entrepris par le GOB pour réformer le système fiscal avancent très lentement et se heurtent à des questions essentiellement politiques (p.ex. impôt foncier progressif).

L'absence de ressources en Taka forme le principal goulet d'étranglement qui fait obstacle à la réalisation des projets de développement, aux dires du GOB. C'est pourquoi la plupart des pays représentés ont accepté de prendre également à leur charge une partie des coûts locaux des projets qu'ils soutiennent.

En outre, le taux d'épargne prévu dans le plan intermédiaire de deux ans ne paraît pas très réaliste : il devrait passer en deux ans de 2,4 à près de 5 % du PNB. Ce ne sera certainement pas le cas et il faudra alors soit renoncer à certains investissements, soit obtenir une aide extérieure encore accrue, soit enfin accepter un déficit budgétaire important.

13. Les besoins d'aide pour 1978/79 ont été estimés aux montants suivants (millions de dollars US) :

	<u>Banque mondiale</u>	<u>Gouv. du Bangladesh</u>
- pipeline au 1.7.78	2000	2000
- engagements 78/79	1100	1300
dont food	210	250
commodities	430	500
projects	460	550
- débours 78/79	880	945
dont food	180	195
commodities	400	425
projects	300	325
- pipeline au 1.7.79	2200	2300
	====	====

Bien qu'il soit difficile de procéder sur le champ au total des annonces d'aide, il apparaît à première vue que les participants au Groupe d'aide ont indiqué leur intention de prendre des engagements en 1978/79 de l'ordre de 1150 mio de dollars US, dont 450 pour la commodity aid, sans tenir compte de 30 à 40 mio de dollars US du FMI (produit de la vente d'or). Les engagements concernant les grains se montent à environ 1'275'000 tonnes, laissant un découvert de 275'000 tonnes par rapport aux besoins indiqués par le GOB.

14. La délégation suisse ne jouissant que du statut d'observateur et annonçant des engagements qui représentent seulement 0,5 % du total des indications données, s'est limitée à la brève déclaration suivante :

"Les engagements annoncés pour 1977/78 ont été faits et les derniers accords seront très probablement signés en juin ou juillet 1978. En outre, faisant suite aux recommandations de la Conférence Nord-Sud, un accord a été signé transformant en don le prêt de Fr.s. 20 millions pour la fabrique d'engrais d'Ashuganj.

Pour 1978/79, le pipeline au 1er juillet est approximativement de Fr. 26 mio dont 17 devraient être dépensés en 1978/79. Avec les réserves d'usage, nous prévoyons des engagements nouveaux de l'ordre de Fr. 12 mio, comprenant :

- un crédit complémentaire pour la fabrique d'engrais d'Ashuganj à des conditions qui doivent encore être définies; et sous forme de dons :
- des contributions aux activités d'organisations charitables
- des projets bilatéraux de coopération technique et humanitaire
- des projets multi-bilatéraux."

15. Parmi les domaines d'activité qui intéressent à un titre ou à un autre la coopération suisse, les indications suivantes, assez vagues, ont été données dans les interventions des différentes délégations :

- ressources en gaz naturel : la BAD va créer un consortium pour le financement de la fabrique d'engrais de Chittagong; le Canada, les USA, la RFA, le Japon ont manifesté leur intérêt pour la mise en valeur de ces ressources;
- énergie électrique : le Canada, la RFA et le Japon sont disposés à de nouveaux engagements;
- développement rural intégré, recherche agricole, vulgarisation agricole : le Danemark, la Suède, les USA, la Norvège et le Japon vont continuer leurs engagements ou en prendre de nouveaux;
- BADC : la BAD s'intéresse à une opération de remise en état de cette organisation;
- entreposage : le Canada, la Grande-Bretagne, le Japon ont assuré leur collaboration, et la BAD va se concentrer sur deux districts;
- transformation de prêts en dons : le Canada et la Suède l'ont fait pour respectivement 27 et 20 mio de dollars US; les Pays-Bas et le Danemark ont transformé en don la partie de leurs prêts (capital et intérêts) qui était venue à échéance. Pour la première fois sauf erreur, la RFA a annoncé que ses engagements seraient en totalité sous forme de don en 1978/79 (120 mio DM).

16. La situation des réfugiés de Birmanie a été évoquée par le chef de la délégation du Bangladesh dans son exposé introductif. Le représentant résidant du PNUD à Dacca a annoncé la création à Dacca d'un groupe de travail inter-agences, sous la présidence du délégué du HCR dépêché récemment au Bangladesh pour l'assister dans son nouveau rôle de représentant spécial du Haut Commissaire pour les Réfugiés et dans la coordination de l'assistance humanitaire offerte par des agences étrangères. La délégation suédoise a annoncé une contribution de 650'000 dollars US au HCR, celle du Danemark de 1 mio de dollars US au HCR, celle du Royaume-Uni de 750'000 £ au HCR, alors que la Norvège et la CEE étaient sur le point de prendre une décision positive.
17. En guise de conclusion aux remarques ci-dessus, j'aimerais souligner la modicité de nos contributions en comparaison de celles d'autres petits pays européens (ce qui n'a rien de nouveau) et la difficulté que nous encourons de ce fait à trouver des projets de développement qui aient un impact réel sur le développement tout en restant à la mesure de nos moyens financiers; nous y sommes néanmoins parvenus jusqu'à présent, me semble-t-il. D'autre part, pour les pays qui désirent assumer leurs obligations internationales de coopération, la nécessité de trouver des engagements importants les contraint peut-être à donner parfois la préférence soit à une aide en produits (commodities) sans être sûrs que les importations ainsi faites ne seront pas aussi une solution de facilité par rapport à un usage économe des investissements déjà faits ou à la création d'une production locale, soit encore à des projets dont l'ampleur répond peut-être aux besoins mais dépasse la capacité de gestion de partenaires locaux. Ceci toutefois n'empêche pas de regretter cela.

Henri-Philippe Cart

Annexes : comme indiqué au point 3



Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

HANDELSABTEILUNG

Département fédéral de l'économie publique

DIVISION DU COMMERCE

Banglad. 861.5 - Schä/hi
Jahrestagung 1978 der Weltbank-
Hilfsgruppe für Bangladesch

3003 BERN, den 6. Juli 1978
BERNE, le

Schweizerische Botschaft
New Delhi

Schweizerische Botschaft
Dacca

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe EPD
3003 Bern (2)

Abteilung für humanitäre Hilfe
der DEH, EPD
3003 Bern

Politische Abteilung II, EPD
3003 Bern

Schweizerische Delegation
bei der OECD
Paris

Schweizerische Botschaft
Washington

Geschäftsstelle für die Export-
risikogarantie
Zürich

Sehr geehrte Herren,

In der Beilage finden Sie den Bericht von Herrn Henri-Philippe Cart, Entwicklungsattaché bei der Schweizerischen Botschaft in New Delhi, über die Jahrestagung der Weltbank-Hilfsgruppe für Bangladesch, die am 5. und 6. Juni 1978 in Paris stattfand.

Mit freundlichen Grüßen

HANDELSABTEILUNG EVD

Beilage erwähnt

T. Schänli